

**Fronteras
en alerta:**
¿qué viene para Cúcuta
y el Catatumbo?



Fronteras en alerta:

¿qué viene para Cúcuta
y el Catatumbo?

Documento Ruta País 1

Fronteras en alerta : ¿Qué viene para Cúcuta y el Catatumbo? /
fotografía Hugo Eduardo Ramírez Arcos. – Bogotá :
Fundación Konrad Adenauer, Universidad del Rosario, 2020.
184 páginas : ilustraciones ; 16 x 22 cm.
Incluye bibliografía.
ISBN 978-958-52504-3-7

1. Problemas sociales - Catatumbo (Región, Colombia)
2. Problemas sociales - Cúcuta (Colombia) 3. Política de fronteras - Colombia 4. Integra-
ción fronteriza 5. Colombia - Límites - Aspectos sociales 6. Colombia - Límites - Aspectos
económicos

I. Ramírez Arcos, Hugo Eduardo, fotógrafo.
361.1 22 ed.
A1658086

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Fronteras en alerta: ¿qué viene para Cúcuta y el Catatumbo? **Documento Ruta País 1**

© **Universidad del Rosario**

Coordinación, edición y fotografías originales:

PhD (c) Hugo Eduardo Ramírez Arcos,
Universidad del Rosario

Oficina de Contribución a los Grandes Debates Nacionales:

Claudia Dulce Romero, Edulfo Peña
Pérez, Samuel Espinal Arango, Sonia
Celis.

Comité Académico:

Marina Sierra, Johana Mogroveso, Eimer
Barajas, Jorge Matajira, Neida Albornoz,
Xiomara Ramírez, Jazmín Manzano,
Alexander Botello, Mario Zambrano.

Fotografías anexo:

Julián Alberto Lineros, Fabio Cuttica y
Juan Pablo Cohen.

© **Fundación Konrad Adenauer**

Representante para Colombia

Dr. Hubert Gehring

Coordinación del proyecto

María Paula León Linares

ISBN: 978-958-52504-3-7

Primera edición febrero 2020

Producción gráfica:

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Corrección de estilo

Marcela Manrique Cornejo

Diseño gráfico

Luis Fernando Conde López

www.opcionesgraficas.com

(+57 1) 2372023 - 2372383 - 2475854

Bogotá D.C., Colombia

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Agradecimiento especial a la Fundación Konrad Adenauer por el apoyo a la publicación y la realización del evento.

Los textos que aquí se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento ni la posición de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia y de la Universidad del Rosario. Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial y la distribución, sin la autorización previa y expresa de los titulares.

Contenidos

Presentación	11
---------------------------	-----------

Dr. Hubert Gehring

La construcción del proyecto regional Ruta País	13
--	-----------

Alejandro Cheyne

1. Relatoría: “Fronteras en alerta”, ¿qué viene para Cúcuta y el Catatumbo?	17
--	-----------

1.1. Una introducción a la problemática regional	18
---	-----------

1.1.1. Algunas preguntas desde el contexto regional	18
Miguel Parra	

1.1.2. Componentes de la frontera colombo-venezolana....	19
Víctor Bautista	

1.1.3. Las zonas futuro frente a los factores de inestabilidad	26
Rafael Guarín	

1.1.4. La experiencia humanitaria de la Divina Providencia ...	38
Padre José David Caña	

1.2. Panel académico regional	51
1.2.1. El rol de los académicos en la región fronteriza	52
Hugo Ramírez Arcos	
1.2.2. El temor del efecto económico de las migraciones ...	54
Jazmín Manzano	
1.2.3. El derecho a la educación migrante en frontera ..	57
Eimer Barajas	
1.2.4. Factores de violencia en un contexto migratorio.....	59
Neida Albornoz	
1.2.5. Discursos frente a las problemáticas fronterizas..	61
Mario Zambrano	
1.2.6. Dificultades de los migrantes en Norte de	
Santander	64
Xiomara Ramírez	
1.2.7. Una migración de seres humanos	66
Marina Sierra	
1.3. Las voces de los empresarios	69
1.3.1. ¿Es posible crear empresas con tantas	
externalidades negativas?.....	70
1.3.2. La paradoja del talento humano, ¿qué estímulos	
ofrece la región a los jóvenes?	72
1.3.3. ¿Cuáles son los cuellos de botella, compromisos	
y dolores de los empresarios?	77
1.4. La versión de los alcaldes del Catatumbo	89
1.4.1. Administrando Tibú en medio de las	
dificultades	90
1.4.2. La apuesta de Hacarí para superarse en medio	
de un mar de coca	92

1.4.3. Somos y no somos: Cúcuta como puerta de entrada del Catatumbo.....	94
1.4.4. Recomendaciones para los alcaldes sucesores.....	96
2. Documento conjunto elaborado por las universidades de Norte de Santander	99
2.1. El contexto del esfuerzo de articulación y comprensión desde la perspectiva regional	100
Hugo Ramírez Arcos	
2.2. Universidad Francisco de Paula Santander: Norte de Santander, su frontera y su realidad.....	103
2.2.1. Migración.....	104
2.2.2. Seguridad.....	105
2.2.3. Economía e inserción laboral	106
2.2.4. Frontera	108
2.2.5. Problemáticas emergentes: mujeres y menores migrantes.....	110
2.3. Universidad de Santander (UDES): temas relevantes de la región desde la perspectiva local	113
2.3.1. Migración.....	114
2.3.2. Seguridad.....	115
2.3.3. Economía e inserción laboral	117
2.3.4. Frontera	121
2.3.5. Problemáticas emergentes: zonas rurales, derecho a la salud y el trabajo.....	121
2.4. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP): diversas realidades de la región	125

2.4.1. Migración.....	126
2.4.2. Seguridad.....	127
2.4.3. Economía e inserción laboral	127
2.4.4. Frontera	129
2.5. Universidad Libre: desafíos de Norte de Santander	133
2.5.1. Migración.....	134
2.5.2. Economía e inserción laboral	134
2.5.3. Frontera	135
2.6. Universidad Simón Bolívar: reflexión sobre migración y seguridad en la frontera colombo-venezolana.....	137
2.6.1. Migración.....	138
2.6.2. Seguridad.....	143
2.6.3. Propuestas	145
2.7. Universidad de Pamplona: una economía regional impactada	149
2.7.1. Migración.....	150
2.7.2. Seguridad.....	151
2.7.3. Economía e inserción laboral	152
2.7.4. Frontera	154
2.7.5. Problemáticas emergentes	155
Anexo. La frontera entre Colombia y Venezuela	159
Cancillería de Colombia	
Introducción	160
Algunos ejes territoriales de la frontera colombo-venezolana ..	161

Catatumbo	161
Área Metropolitana de Cúcuta	167
Políticas públicas de desarrollo e integración fronteriza....	169
Proyectos de impacto social y económico	169
Diseño e implementación de herramientas de política pública para el desarrollo y la integración fronteriza ..	171
Fortalecimiento de mecanismos de integración fronteriza ...	177
Conclusiones	178
Bibliografía	180

Presentación

Dr. Hubert Gehring¹

Desde hace aproximadamente dos años, la movilidad humana venezolana adquirió una gran relevancia en Colombia debido al incremento de personas que empezaron a llegar desde el vecino país. Según cifras oficiales, actualmente cerca de un millón y medio de venezolanos viven en el país, 39% más que en 2018, situación que ha significado un gran esfuerzo para la institucionalidad y para la sociedad civil en general. Así las cosas, mientras la opinión pública, los políticos y los funcionarios encargados hablan de cifras y de las problemáticas relacionadas con el fenómeno, las regiones y —en este caso específico— las fronteras encaran los verdaderos costos presupuestales, políticos y sociales de la migración.

Puesto que la crisis en Venezuela parece no dar tregua, la movilización hacia Colombia seguirá en aumento y la respuesta a dicha realidad no puede ser delegar la responsabilidad de un lado a otro, sin plantear estrategias concretas y de largo plazo. Por este motivo, es necesaria una mayor articulación entre la comunidad internacional y el Gobierno nacional con los niveles administrativos locales. Es importante —sobre todo— que los territorios en donde el fenómeno se presenta con mayor intensidad sean los protagonistas en la construcción de políticas públicas y herramientas adecuadas que tanta falta le hacen al país.

¹ Representante en Colombia, Fundación Konrad Adenauer.

Cuando se viaja a cualquier parte de la extensa frontera entre Colombia y Venezuela se percibe con facilidad una realidad compleja en donde, por un lado, se revela el carácter solidario de los ciudadanos, y por el otro, se observa una situación que genera mucha presión y que parece querer salirse de control en cualquier momento.

Por esto agradecemos a la Universidad del Rosario, especialmente a la Oficina de Contribución a los Grandes Debates Nacionales, por propiciar espacios como el proyecto Ruta País, en donde priman las experiencias y los análisis de los territorios y de los cuales se generan intercambios de tan alto nivel que se pueden exponer en publicaciones como ésta. Para la Fundación Konrad Adenauer (KAS) es muy valiosa la oportunidad de visibilizar voces expertas y propuestas de diferentes universidades de Norte de Santander que como ciudadanos y académicos deben enfrentarse diariamente a la llegada de una población con un alto grado de vulnerabilidad a un país que no está acostumbrado a la migración y donde —en muchas regiones— las necesidades básicas continúan insatisfechas. Son ellos los expertos y quienes, por su historia de convivencia provechosa con Venezuela, podrán guiar de manera más certera un proceso de integración entre dos naciones que comúnmente se denominan como hermanas.

Finalmente, reconocemos a Hugo Ramírez por su liderazgo y compromiso en la articulación de los insumos otorgados por todos los autores y expositores.

Esperamos que el lector encuentre en este libro la oportunidad de aproximarse a concepciones del fenómeno migratorio fuera del centralismo de Bogotá y que los tomadores de decisión comprendan que cualquier intento por construir una ley migratoria o de fronteras será insuficiente si no se tienen en cuenta los aportes de los que habitan en esos territorios.

La construcción del proyecto regional Ruta País

Alejandro Cheyne²

La construcción del proyecto regional Ruta País inició a finales del año pasado con el interés por conocer a profundidad todas las regiones de Colombia. En la definición de esas diez ciudades a visitar en 2019, no dudamos ni un segundo en que la región del Catatumbo y Cúcuta estarían en la agenda de nuestro recorrido.

Conocer las fronteras de Colombia es una tarea apasionante, sobre todo si se hace al lado de un maestro como lo es nuestro profesor Julio Londoño, y esa pasión se da no solo por la riqueza cultural de las personas que aquí habitan, sino también por la resiliencia de los habitantes de la frontera que logran adaptarse a las coyunturas políticas y las sobrepasan, como realmente es el caso de ustedes.

A la fecha, hemos visitado tres zonas cercanas a la frontera: Nariño, La Guajira y hoy este gran departamento de Norte de Santander. Cada región, sin duda, con retos diferentes, pero todas con un punto en común: el deseo de sus habitantes de proponer proyectos que aporten a la solución de sus problemáticas. Y esa es la razón, insisto, por la cual estamos aquí, para aprender de ustedes y para colaborar realmente con todos los actores importantes de

² Rector de la Universidad del Rosario. Este apartado contiene el discurso del doctor Cheyne en la apertura del evento *Ruta País, fronteras en alerta: ¿qué viene para Cúcuta y el Catatumbo?*, realizado el 25 de septiembre de 2019 en la Universidad Francisco de Paula Santander, Cúcuta.

la ciudad y del departamento, y si lo consideran pertinente, poder empezar a construir una agenda.

La Universidad del Rosario está consciente de la situación de la frontera y de Norte de Santander en general. El departamento es la primera línea, la que más afectada se siente por el fenómeno de la migración venezolana, un fenómeno que nunca se había dado desde el nacimiento de la República y que, como todos sabemos, viene acompañado de problemáticas sociales en temas tan importantes como son la salud y la educación.

El CONPES 3950 es un paso, una aproximación al logro de atender la migración venezolana, pero no es suficiente, es preciso disponer de una política pública migratoria para atender efectivamente las situaciones que se presentan en el tema y la responsabilidad financiera de su ejecución. Para afrontar las problemáticas sociales definitivamente se requiere una responsabilidad doméstica, el Gobierno debe intervenir y hacer mayor presencia, porque para muchos el Catatumbo está atrapado y sin salida.

La Unidad de Víctimas reporta más de 40.000 personas desplazadas en los últimos tres años. Se reportan desde la Fiscalía casos de desapariciones, de reclutamiento forzado y de asesinatos de defensores de derechos humanos, lo cual ha llevado a una tasa de homicidios tres veces más alta que en el resto del país. Cifras alarmantes que vale la pena poner sobre la mesa para tener el mapa completo, y por eso, hoy nos reunimos diferentes actores de la sociedad para proponer tanto análisis como acciones, porque creemos que a pesar de los grandes esfuerzos de distintas entidades del Gobierno nacional para producir información sobre lo que sucede en el departamento, cada vez más se hace urgente contar con una academia que acompañe y documente los múltiples sucesos que vemos en cadena, producto del gran fenómeno de movilidad humana hacia nuestro territorio.

Finalmente, instamos a una academia comprometida con la formación de proyectos de vida, como lo hemos realizado en nuestra universidad durante 365 años, formando proyectos de vida al

servicio del país. Este año estamos celebrando 365 años como protagonistas en la construcción de una agenda nacional, regional y local, siempre con una visión internacional. Muchas gracias a todos por participar en este evento, también muchas gracias por recibirnos en este departamento y en esta extraordinaria universidad, e insisto, estamos aquí para aprender de cada uno de ustedes y para colaborar en la construcción de una agenda.

1. Relatoría: “Fronteras en alerta”, ¿qué viene para Cúcuta y el Catatumbo?³



Sede Tejedoras de Paz, La Conquista, Cúcuta, Norte de Santander.

© Hugo Eduardo Ramírez Arcos

³ Un agradecimiento especial por la transcripción de los audios de esta relatoría a Victoria Alejandra Aguirre Estaper, Laura Daniela Martínez Martínez, Natalia Contreras Madrigal, Shirley Andrea Tarazona Duarte y Mildreth Yurany Castro Rincón, estudiantes de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario y voluntarias en el Semillero de Migraciones y Fronteras.

1.1. Una introducción a la problemática regional

1.1.1. Algunas preguntas desde el contexto regional

Miguel Parra⁴

Desde hace varias décadas y con el cambio del modelo económico y político, Venezuela afronta grandes problemas socioeconómicos que han generado el éxodo de miles de sus habitantes hacia países de la región latinoamericana y, en especial, hacia Colombia. Según datos oficiales, hoy se cuenta con algo más de 900.000 inmigrantes en nuestro territorio. Esa problemática migratoria se convierte para este y demás países de la región en un reto político y económico, puesto que ninguno estaba preparado para afrontarla.

Este fenómeno ha venido cambiando los mapas demográficos de Latinoamérica y nos obliga a pensar en Colombia como un país de migrantes. Nuestra frontera colombo-venezolana, afectada por los efectos negativos derivados del concepto militarista de la frontera como seguridad, divide y mantiene una estricta barrera que impide la libre circulación de personas. Urge la idea de una frontera donde se planteen espacios comunes, donde converjan factores geográficos, históricos, culturales y sociales, legalmente compartidos entre las dos naciones y frente a esta situación se requiere apostarle a una visión en la que impere una institucionalidad creada y que opere para atender diferentes situaciones propias de las relaciones sociales, económicas y políticas existentes. Que la frontera sea un espacio para las oportunidades legales, la sana diplomacia y los acuerdos binacionales que regularicen los intercambios propios para una nación.

También es fundamental tener una mirada hacia la región del Catatumbo, zona muy rica en recursos naturales, pero con un alto índice del conflicto armado y con fuerte presencia de economías subterráneas. Dichos factores convierten este corredor estratégico en un territorio afectado por grupos al margen de la ley. En

.....
⁴ Rector de la Universidad Francisco de Paula Santander.

esta región la población migrante venezolana es víctima de desplazamiento forzado, homicidio y reclutamiento efectivo e infantil cometido por todos los grupos ilegales que operan en nuestra queridísima región del Catatumbo.

Cabe preguntarnos: ¿cómo podemos aportar desde las instituciones de la educación superior a la construcción de una cultura de paz?, ¿qué tan preparadas estamos para trabajar con comunidades receptoras de población migrante o víctima del conflicto armado que experimenta el país? Espacios como este, en el auditorio de la Universidad Francisco de Paula Santander, son escenarios donde Ruta País y los demás participantes nos responderán a esos interrogantes.

1.1.2. Componentes de la frontera colombo-venezolana

Víctor Bautista⁵

Es muy importante para la Cancillería de Colombia y para el Gobierno nacional, en medio de semejante situación, tener un escenario de diálogo y de retroalimentación para discutir una de las crisis que empezamos a vivir como local, se nos volvió regional y (llegando esta semana de Washington con la presencia de nuestro equipo de alto gobierno en Nueva York), digamos que hoy podemos definir como una crisis mundial en la que los retos son gigantes, en la que los abordajes son complejos, en la que es urgente la mirada sobre temas tanto estructurales como coyunturales y en la que, diríamos, hay una convergencia de múltiples tareas por hacer y estrategias que diseñar, en medio de un diálogo propiciado por la academia, los medios de comunicación y, obviamente, nuestra presencia como funcionarios de gobierno que nos pone en un contexto importantísimo para analizar y pensar cierto tipo de acciones que estamos hoy obligados a priorizar.

En tal sentido, este mismo escenario ha sido en múltiples ocasiones espacio de discusiones sobre el rol de las fronteras y de la relación más importante de Colombia con un país vecino como es Venezuela. Creo que aquí en Norte de Santander muchos

⁵ Director para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.

de los que nos acompañan han asistido a cientos de foros y discusiones sobre cómo abordar la situación con el país más integrado que teníamos hasta hace un par de años, con la economía más demandante de servicios y de bienes, con la integración socioeconómica más dinámica de América Latina. A eso solamente le faltaba un componente que era el cambio del paradigma socioeconómico y político que dio el presidente Chávez en su momento a ese país y toda la complejidad de lo que tenemos hasta hoy con aspectos de seguridad fundamentales para el futuro de la relación y de esta zona de frontera.

Nunca nos habíamos imaginado haber llegado a este nivel de colapso de un flujo migratorio que, como lo decíamos en la Cancillería, es seguramente la crisis migratoria más importante del mundo. Muchos nos dicen, ¿por qué? Si la comparamos con la crisis en Siria que ha producido la salida de más de 6.000.000 de personas, notamos que allá se ha desarrollado aproximadamente en ocho años y ha tenido otra velocidad y otra intensidad. Nuestra afirmación hoy es que esta es la más compleja del mundo por la velocidad y la intensidad como se está desarrollando. Si vemos bien, cuando recibimos las cifras en este gobierno, estábamos hablando de 700.000 a 800.000 migrantes venezolanos y hoy, con diciembre a puertas, vamos a hablar de casi 2.000.000 de migrantes venezolanos; el año entrante, de más de 3.000.000 y la tendencia de la crisis nos está hablando que de Venezuela podrán salir más de 8.000.000 de personas en los próximos años. Eso impacta de manera clara la zona de frontera, a Colombia entera y a toda la región latinoamericana.

La frontera colombo-venezolana obviamente tiene unas grandes diferencias. Hoy vamos a hacer énfasis en lo que tiene que ver con Norte de Santander y el foco del foro que está concentrado en el Catatumbo y el área metropolitana de Cúcuta, que es, como muchos lo dijimos, un área metropolitana binacional. Acá hay seis municipios colombianos y dos venezolanos que estaban integrados en una gran área binacional y siempre en las discusiones se habló del área metropolitana binacional como un sistema integrado económico importante para esta región. Tenemos entonces

unas perspectivas de la relación bilateral y estamos obligados a hablar de las acciones de gobierno que estamos implementando y la articulación entre los diferentes sectores en esta zona de la frontera.

El impacto territorial hay que verlo con lupa porque la frontera es muy diversa, tenemos siete departamentos fronterizos con Venezuela, cuatro estados venezolanos, 53 municipios colombianos y otros 32 venezolanos. Quiere decir que aquí hay municipalidad de lado y lado. Tenemos unos hitos fronterizos que todavía tienen algunas discusiones bien complejas en ciertos sectores.

Tenemos hoy más de 8.000.000 de habitantes en esta zona de frontera, del lado colombiano somos casi 4.000.000 de habitantes, pero Venezuela está viviendo un proceso de densificación demográfica porque su población se está asentando del lado de la frontera con Colombia para subsistir y sobrevivir. Quiere decir que esos estados están recibiendo población permanente, hay un movimiento masivo de población al interior de Venezuela hacia la zona fronteriza.

Tenemos unos incipientes puentes internacionales, pasos fronterizos que son importantísimos para mantener algún nivel de regulación migratoria, más un cambiante escenario de trochas y pasos irregulares que en el último registro eran 195, pero obviamente, tenemos una estrategia de destrucción de pasos irregulares, por lo que se crean otros y este tema cambia sustancialmente.

Hay una frontera fluvial importantísima, desde Arauca hasta Vichada la frontera es caracterizada por zonas fluviales que tienen otra característica y otras formas de funcionamiento. Tenemos unos pasos formales que queremos mejorar y estructurar, varios de ellos situados aquí en esta área metropolitana.

La frontera es heterogénea y presenta ejes importantes y grandes retos que tratar. Debemos regular más de un millón de personas de origen wayuu en la frontera colombo-venezolana, en La Guajira; tenemos un área metropolitana importantísima que está generando más del 90% del flujo migratorio que transita a través

de los pasos fronterizos de los puentes Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander, más el Puente de La Unión en Puerto Santander; y una zona compleja y un corredor de dinámicas en Arauca. Estos son tres ejes para el Gobierno supremamente importantes en este momento.

Obviamente tenemos una realidad y esta tiene que ver con la informalidad creciente, permanente e histórica, en la zona de Paraguachón. El puente internacional Simón Bolívar hoy tiene unas grandes dificultades logísticas y de regulación para contener una población de más de 40.000 habitantes diarios que transitan de forma pendular.

Hasta hace más de cuatro años el paso fronterizo más importante de Colombia era el paso aéreo del aeropuerto El Dorado, por donde entran 28.000 personas diarias, pero esa realidad quedó rebasada con esta crisis migratoria. Este es el paso por donde más personas entran a Colombia procedentes del extranjero.

Tenemos, además, la construcción del puente de Tienditas, que nunca se ha podido poner en funcionamiento por la mala relación con un vecino que no quiere cooperar ni plantear algunas soluciones para los temas importantes. Está, por otra parte, la realidad de Arauca, con un flujo pequeño de unas 3.000 personas diarias.

Hay una gran complejidad para el abordaje del primer componente que es esta área metropolitana binacional. Acordémonos que aquí los industriales se fueron a Venezuela, hacia la ciudad de Ureña, y se apostaron allí para hacer la producción industrial, sustentados y basados en unas ventajas económicas que había del lado venezolano y la producción binacional y la industria importante estaban apostadas en el vecino país. Así, en medio de las tensiones con Venezuela, se nos quedó toda la infraestructura industrial en Ureña, nunca pudo ser rescatada, nunca pudo ser traída completamente hacia el lado colombiano aunque algunos empresarios desarmaron sus maquinarias.

Aquí hay varios colegas con quienes discutimos qué tipo de procedimiento se hubiera podido realizar, en medio de una mala

relación con el Gobierno venezolano, pues cualquier forma legal e institucional de hacer los procedimientos ha sido casi imposible. Tenemos un área metropolitana que se moviliza con la población local de más de un millón doscientas mil personas, si tomamos en cuenta toda la población del Táchira y Cúcuta, y una movilidad que requiere varias miradas multidimensionales que tienen que ver con varios aspectos importantes como seguridad, movilidad, transporte. Entonces creo que aquí en Cúcuta se ha discutido mucho el funcionamiento de esta área metropolitana binacional y ha habido proyectos muy discutidos sobre cómo impulsarla.

Aquí está nuestro excanciller, el doctor Julio Londoño, quien sabe que tenemos un tema histórico que considero muy importante abordar en las relaciones de Colombia y Venezuela, que han sido relaciones fluctuantes que han ido entre las crisis y la intensidad para intentar encontrar esquemas de cooperación, pero donde desde 1830 y hasta 1914 hubo grandes esfuerzos por definir la zona limítrofe, cuestión que todavía no hemos podido terminar.

Entre 1969 y 1989, se centró la discusión en ciertos asuntos de tensiones fronterizas, en los que el tema del golfo marcó históricamente la relación. Entre 1990 y 1998, se amplió a otros temas importantes como la relación socioeconómica con Venezuela, llegamos a buenos momentos cuando se abarcaron temas y se adelantaron comisiones binacionales importantes.

Entre 2002 y 2010, en las presidencias de Hugo Chávez y Álvaro Uribe, se volvieron a securitizar un poco las relaciones, volvimos a una discusión de ciertos temas de seguridad y en el segundo periodo de 2010, buscando un restablecimiento con Venezuela, pues tampoco fuimos a mayores logros.

Después del apoyo de Venezuela al proceso de paz, el tema de la relación binacional no tuvo otros abordajes distintos, otros avances y, por el contrario, entramos en tensiones mucho más complejas y más difíciles que nos han llevado al rompimiento de relaciones en el que hoy nos encontramos.

En 2015, el Gobierno venezolano tomó la compleja decisión de cerrar la frontera unilateralmente, permanecemos por primera vez en la historia más de un año con una frontera cerrada físicamente como lo pretendió el presidente Maduro, y desde 2018, unas posiciones muy difíciles de parte del gobierno de Maduro nos han llevado a la situación en la que estamos hoy y es a tener que impulsar, con el liderazgo de nuestro Presidente y del canciller Carlos Holmes Trujillo, la constitución del Grupo de Lima, junto al Proceso de Quito, donde estamos 14 países discutiendo la relación con los flujos migratorios venezolanos, la discusión en la OEA, el proceso del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y todo lo que sucede esta misma semana en el foro de Naciones Unidas para estudiar la relación con Venezuela. Este es un paneo muy complejo de una relación muy importante, pero muy crítica con nuestro vecino.

Los mecanismos de trabajo con Venezuela, desde 1989, contaron con múltiples organismos que abordaban temas energéticos, ambientales, manejo de cuencas binacionales, la COPIAF, las COMBIFRON, había múltiples mecanismos que trabajaban todos los temas de integración con Venezuela, pero lastimosamente ese fue un pequeño oasis en la historia colombo-venezolana que no duró tanto tiempo y, obviamente, se derrumbaron todos los esquemas de integración que teníamos con Venezuela.

Hoy en día nos preguntamos qué tipo de estructuras, qué tipo de arquitectura, debemos tener para un futuro con un país que tendrá que cambiar, el vecindario no lo vamos a poder cambiar, vamos a tener unas discusiones en todos estos ejes para poder trabajar la integración de Colombia y Venezuela, así como una reconversión de las economías de ambos países en esta zona de la frontera.

Desde la Cancillería estamos trabajando a fondo para tener una mirada más territorial sobre las zonas de la frontera. Acabamos de lanzar un proyecto de ley de fronteras, instalado en el Congreso de la República hace 15 días para tener una mirada importante sobre la zona de frontera. Se radicó un proyecto de ley migratoria pues creemos que la migración y la frontera van ligadas, no son

temas separados y tenemos que desarrollar otras estrategias que están en este momento en marcha. Aquí nuestro colega de Presidencia, el Alto Consejero, hará un abordaje sobre las estrategias que son intersectoriales y multidimensionales para la región.

¿Por qué estos diálogos en las regiones son importantes? La responsabilidad de crear unas estrategias tiene que ver con procesos subsidiarios donde cada región aporte y tenga un rol que jugar también en esta discusión. Estamos seguros de que los próximos gobernadores y alcaldes tendrán que tener una apuesta y una propuesta para desarrollar en conjunto con el Gobierno nacional para ver cuál es la visión y el modelo que queremos de zonas de fronteras, cuál es el modelo de gestión de la crisis migratoria, cuál es el modelo de gestión del desarrollo fronterizo. Si no tenemos una visión conjunta, no podremos avanzar porque una planteada desde Bogotá no será totalmente adecuada y coherente con lo que las regiones fronterizas requieren y eso exige una visión distinta de participación. No podemos tampoco pensar desde las regiones de frontera: “esperemos que Bogotá nos traiga la solución y nos plantee unas fórmulas adecuadas para el desarrollo”.

El trabajo nuestro en los territorios es muy importante y necesitaremos la participación de las entidades territoriales, así como un fortalecimiento de gobernaciones y alcaldías que sea parte del proceso de fortalecimiento institucional, para que la gestión de esta crisis mundial que planteamos desde el inicio, tenga un manejo adecuado y podamos salir adelante con las mejores políticas nacionales, regionales y locales.

Cuando empezó la crisis fronteriza y migratoria estábamos en seis fronteras de trabajo en 2018, hoy quiero decirles que tenemos treinta mesas en igual cantidad de lugares del país, instaladas para actuar intersectorialmente con gobernaciones y alcaldías, y gestionar una crisis migratoria que dejó de ser fronteriza y terminó siendo nacional. Esta es una síntesis de lo que vemos nosotros como Ministerio de Relaciones Exteriores, como aporte al Gobierno para gestionar el proceso y que queremos dejar aquí como una base para los diálogos que vamos a tener.

1.1.3. Las zonas futuro frente a los factores de inestabilidad

Rafael Guarín⁶

El título del foro es muy provocador: “Fronteras en alerta, ¿qué viene para Cúcuta y el Catatumbo?”. Es un tema amplio el de la frontera con Venezuela. Obviamente, es un tema de seguridad nacional y es tal vez el tema de seguridad nacional más importante que tiene Colombia, debido a que aquí se configura el mayor número de factores de inestabilidad de toda índole, en materia económica, social y ambiental.

La frontera con la hermana República de Venezuela, porque con los venezolanos y el pueblo venezolano somos hermanos y seguiremos siempre siéndolo, constituye un desafío muy grande para el gobierno colombiano y para las comunidades que viven en la región de frontera. En el pasado, las líneas de frontera en los procesos de construcción de un Estado-Nación eran vistos como límites y tenían relación directa con el control del territorio, con la independencia, con la soberanía, con la integridad del territorio, la cual, fundamentalmente, se defendía con el fortalecimiento del poder militar. Eso ha cambiado radicalmente, hoy no podemos hablar de fronteras como límites sino que debemos entender las fronteras como franjas del territorio donde hay historias compartidas, comunidades que viven y comparten en materia económica y social características a través de siglos. Zonas que deben ser vistas no como un problema de índole militar, sino de control del Estado, pero también de control binacional o en algunos casos trinacional, porque en ellas concurren (como sucede con Perú, Brasil y Colombia) espacios donde hay tres países.

En el caso que nos ocupa, voy a referir cómo hemos pensado desde el Gobierno nacional asumir ese desafío, pero antes simplemente quiero señalar tres datos que muestran la complejidad de lo que ocurre en esta región de Colombia y de la frontera con Venezuela. Primero, el tema de la migración al cual se ha referido Víctor Bautista: 1.447.171 hermanos venezolanos, a 31 de

.....
⁶ Consejero Presidencial para la Seguridad Nacional.

julio, están en territorio colombiano. A esa fecha, 699.000 en una situación de irregularidad y 747.000 regulares. El gobierno del presidente Duque ha asumido esto con un criterio de humanidad inicialmente, pero por supuesto en la medida en que este problema se agrave, porque es un problema, porque es un desafío para Colombia, a pesar de que es también una oportunidad, pasa ser un tema de seguridad nacional y tiene que ser visto también con ese criterio.

Un segundo dato hace relevante esta región en materia de seguridad nacional. En el año 2017, en Norte de Santander, específicamente en la región del Catatumbo, teníamos 28.244 hectáreas de cultivo de coca y hoy tenemos 33.598 hectáreas; en dos años aumentaron 5.000 y eso obedece a la ausencia de presencia institucional, de imperio de la ley y al déficit de legitimidad de las instituciones en esa región del país. Cinco mil hectáreas más significan: mayores recursos para los grupos organizados que delinquen allí, mayores disputas por el control de esas rentas ilícitas y de esos cultivos de coca, asesinatos y amenazas a líderes sociales y de la comunidad que son vistos como un obstáculo para el control de las rentas ilícitas por parte de las organizaciones criminales. En ese mismo periodo de 2017 a 2018, la producción potencial de base de coca que era de 281.000 kilos pasó a 324.000, un crecimiento enorme que acentúa la situación de criminalidad que, por supuesto, afecta áreas urbanas, como la de Cúcuta.

Un tercer dato, que está ligado a la lamentable crisis que vive Venezuela, una dictadura en cualquier parte del mundo, una dictadura en el marco de regímenes democráticos como los que hoy predominan en América Latina, es una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Porque las dictaduras, primero, desconocen la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, tienen una práctica sistemática de violación de las libertades y garantías ciudadanas, se ponen al margen de la Convención Interamericana, de la Carta Democrática Interamericana, que establece unos mínimos tolerables en el hemisferio y tienen que ver con la vigencia del orden constitucional y democrático. En el caso del régimen de Nicolás Maduro, la situación es mucho más grave porque se trata de una dictadura sumergida en el narcotráfico y que tiene en territorio

venezolano toda una vinculación estrecha con estructuras de crimen, como el ELN y los Grupos Armados Organizados (GAO), pero además está vinculada al control de economías ilícitas.

Esos tres datos hacen que en esta región del país la situación de seguridad nacional sea particularmente compleja. El Gobierno nacional, en diciembre pasado, presentó al Congreso la prórroga de la Ley 418, la cual es de orden público, de instrumentos para la paz. Fue aprobada como la Ley 1941 y en su segundo artículo se creó una figura: las zonas estratégicas de intervención integral, que comunicacionalmente las hemos denominado “zonas futuro”. Lo que les voy a presentar ahora tiene que ver con las bases de la estrategia para enfrentar esa problemática en esta región del país.

Lo primero que quiero señalar es lo siguiente, y creo que es un concepto novedoso en cuanto que fue la base de la política de defensa y seguridad de Colombia y está en el Plan Nacional de Desarrollo, la principal amenaza a la seguridad en Colombia no es, como lo hemos venido señalando durante los últimos años, los grupos ilegales, el narcotráfico, la extracción ilícita de minerales. Hay un problema central que está en la base de todo y son los espacios vacíos de institucionalidad o con precaria institucionalidad, eso en el Catatumbo sí que es claro. ¿Qué significa? Déficit de Estado de derecho, de garantías de los derechos humanos, de institucionalidad y también de legitimidad de las instituciones, de adhesión voluntaria de los ciudadanos a la Constitución y a la Ley.

Espacios vacíos de institucionalidad o con precaria institucionalidad se presentan en distintas regiones del país y esto tiene relación con una segunda idea. En el Plan Nacional de Desarrollo, y en la política de defensa y seguridad, incluimos este concepto: el interés nacional principal y prevalente de Colombia son el agua, la biodiversidad y el medio ambiente. Eso tiene una implicación: el interés nacional se refiere a aquellos elementos que son esenciales para la supervivencia y el bienestar de la Nación. A nivel mundial Colombia es potencia en agua, en bosques, en biodiversidad; en solo Suramérica concentramos el 44% de los páramos, tenemos gran cantidad de ríos, una riqueza ambiental envidiable hoy y un contexto global de escasez de esos recursos, donde ya está claro

que durante las próximas décadas podemos tener conflictos internacionales por controlarlos. Luego nosotros debemos tener un enfoque de seguridad y defensa nacional de estos recursos que son hoy fundamentales como un activo estratégico del país. Enfrentamos también unas amenazas internas que se han traducido en más de 400.000 hectáreas deforestadas en los últimos dos años en Colombia.

La tercera idea es la siguiente: siempre hemos tenido como horizonte el control militar de los territorios y aunque hemos tenido esfuerzos de gobiernos anteriores por lograr construir Estado, no lo hemos logrado. El horizonte del Plan Nacional de Desarrollo y de la política de seguridad es avanzar en el control constitucional del territorio, eso significa resolver y atender la amenaza que ya señalamos como principal, los vacíos de institucionalidad y con precaria institucionalidad.

Dichos los tres pilares de esta política, ¿qué es una “zona futuro”? Es una zona del país donde confluyen distintos factores de criminalidad que, por su intensidad, por su gravedad, por su alcance, pueden afectar o amenazar la seguridad nacional. Con este criterio y con una visión de seguridad multidimensional, identificamos al menos cuatro factores para determinar las “zonas futuro”. El primero tiene que ver, obviamente, con el interés nacional principal y prevalente: el agua, la biodiversidad y el medio ambiente; el segundo se relaciona con la amenaza que acabo de señalar, espacios vacíos de institucionalidad o con precaria institucionalidad; el tercero, con la presencia de economías ilícitas que son realmente el motor de la criminalidad y de la violencia en el país; y el cuarto, la presencia de grupos armados organizados o grupos de delincuencia organizada.

Estos aspectos tienen una relación estrecha. Así ocurre en el bajo Cauca, en el sur de Córdoba y en el Catatumbo, con actores diferentes. En el bajo Cauca y el sur de Córdoba, hay confrontaciones entre estructuras de GAO, disidencias de lo que antes fueron las FARC-EP, estructuras armadas del ELN, del Clan del Golfo y de Los Chaparros, una disidencia del Clan del Golfo. ¿Cuál es la razón de la violencia en esa región del país y un actor preponderante en las

amenazas a los líderes sociales? El control de la extracción ilícita de minerales y de las rentas criminales derivadas del narcotráfico. Es exactamente lo mismo que ocurre en Catatumbo. Ustedes conocen muy bien la confrontación de Los Pelusos y el ELN, la presencia de Los Rastrojos, de algo del Clan del Golfo, de varios GAO y, ¿qué tienen como sustento fundamental?, las economías ilícitas, los vacíos de institucionalidad o con precaria institucionalidad.

Por eso nuestra política tiene claro que esto no se resuelve simplemente desplegando policía y tropas cada vez más, sino que en sí el gran desafío son los espacios vacíos de institucionalidad, pues necesitamos una respuesta del conjunto de instituciones del Estado, de la mano con las comunidades, con el sector privado y con la cooperación internacional. Cualquiera que examine con objetividad el mapa de la criminalidad en Colombia, de las economías ilícitas y de la presencia de grupos armados organizados en el país, va a encontrar una conclusión que hay que decirla con claridad: el problema no eran las FARC-EP, el problema eran y siguen siendo las economías ilícitas, aquellas de donde salieron estructuras de esa guerrilla. Hoy ustedes tienen guerrilleros del ELN, el negocio es tan rentable, señores, que los criminales de Los Pelusos aquí en Norte de Santander, en el Catatumbo, enviaron una comisión al norte del departamento del Cauca. Es un océano gigantesco de coca y de marihuana para disputar el control de esas rentas ilícitas. El problema son las rentas ilícitas y eso debemos tenerlo claro, junto a los espacios vacíos de institucionalidad.

Esta estrategia se encuentra ya en el Plan Nacional de Desarrollo que incorpora una nueva visión estratégica a los territorios, está en la política de defensa y seguridad, pero se articula con la política de Paz con Legalidad, que es la implementación de los acuerdos de La Habana, y la política de Ruta Futuro, que es la política integral contra las drogas. Tiene por primera vez un instrumento legal; en el pasado, cuando se ha hecho esto, no hemos tenido una ley que lo sustente. Además, tiene un decreto que va a salir en las próximas semanas y permitirá que esta intervención sea realmente cierta en los territorios.

La base de la acción en las “zonas futuro” del Estado, de acuerdo con la ley, se condensa en estas palabras: la acción es unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral. Para explicarlo fácilmente: una sola estrategia y no como está sucediendo en estas regiones del país, donde todo el mundo llega por su lado, la cooperación internacional, las distintas instituciones del Gobierno nacional, no hay articulación entre las alcaldías, las gobernaciones y el Gobierno nacional, el sector privado tampoco tiene una lógica de intervención. Aquí el reto es que tengamos una sola estrategia elaborada interagencialmente y con los instrumentos para eso, el primero de los cuales son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDT), que fueron procesos amplios de participación comunitaria en los municipios, son la base de esta estrategia porque nos van a permitir, a través de las “zonas futuro”, acelerar la ejecución de los componentes de los PDT.

Los PDT están diseñados para diez años, pero el Catatumbo no tiene ese tiempo, ni Tumaco, Arauca o el Pacífico nariñense. Por eso lo que quiere el gobierno del presidente Duque es acelerar componentes de los PDT en los tres años que tenemos de gobierno. ¿Qué componentes? Los que nos permitan la transformación integral del territorio, los que sean más relevantes para ese efecto y para llenar los vacíos de institucionalidad. Esos componentes de los PDT, más otras iniciativas que no estén en ellos, más todo el componente de seguridad y justicia, se articularon en una sola estrategia en planes especiales de intervención integral para cada “zona futuro”, así va a suceder aquí en Norte de Santander. Esta estrategia es microfocalizada y tiene los siguientes impactos, la vamos a hacer enfocándonos en 2,4% del territorio nacional.

En el pasado se ha dicho, en la administración Uribe, de 16 zonas de consolidación como se denominaban en esa época, al final funcionaron dos solamente, porque no hay recursos, no hay capacidad estatal. Aquí solamente intervendremos 2,4% del territorio, que obedece a 995 veredas, vamos a acelerar el 8% del territorio PDT; significa que los PDT van a tener dos velocidades. En los municipios que están dentro de las “zonas futuro” vamos a acelerar lo que más podamos para ejecutar en



Niña migrante a la espera en el paso fronterizo de Colombia y Ecuador.

© Hugo Eduardo Ramírez Arcos

tres años los componentes más relevantes, mientras el resto de los municipios van a asegurar la hoja de ruta acordada que es de diez años. En materia ambiental, en esas cinco “zonas futuro”, una que está en el Catatumbo tiene el 38% de los parques naturales de Colombia, se presentan las cifras más alarmantes de deforestación.

En materia de cultivos ilícitos en 2017, fecha en la cual se hizo este ejercicio, en las “zonas futuro” teníamos el 32% de cultivos de coca, ese 32% tiene un potencial de producción de pasta base de coca del 41%. Tenemos también la problemática asociada con la violencia contra los líderes sociales, en los departamentos que hacen parte de las cinco “zonas futuro”, donde está Catatumbo, se han presentado el 45% de los homicidios de líderes sociales y de acciones de violencia. Lo que se ha hecho por parte del Gobierno nacional, a través del Consejo de Seguridad Nacional, es focalizar el esfuerzo en cinco áreas que son las “zonas futuro”: Catatumbo, Norte de Santander, Antioquia, el bajo Cauca antioqueño y el sur de Córdoba, el Pacífico nariñense, donde se está haciendo un programa piloto, Arauca y el área de parques naturales Chiribiquete y aledaños que quedan en Meta, Guaviare y Caquetá.

¿Cuál ha sido el concepto? Esto ha sido un tema de elaboración con la participación de múltiples instituciones, no solamente la Presidencia de la República, sino haciendo talleres como los que hicimos en Norte de Santander, haciendo visitas y escuchando a los alcaldes, aquí e igualmente en todo el país. Nos preguntamos: ¿cómo definimos el área a intervenir?, ¿cuál es lógica que debemos tener como Estado para poder intervenir el territorio? No simplemente es decir el Catatumbo porque es enorme y, ¿cómo se debe entender el Catatumbo? En cada una de las zonas definimos una lógica para determinar la “zona futuro” en cada región.

En los casos del Catatumbo, el Pacífico nariñense, el bajo Cauca y el sur de Córdoba, es la de irrupción de economías ilícitas; ese es el factor con el cual identificamos la “zona futuro” e hicimos el plan estratégico. Entonces estudiamos el sistema de

economías ilícitas con las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Hacienda, y encontramos que en estos territorios los distintos sistemas de economías ilícitas están estrechamente entrelazados. Tomamos luego la economía ilícita predominante en el territorio y la estudiamos como red de valor y la red de valor del narcotráfico, que es la que predomina aquí en el Catatumbo, con unos nodos y unos actores.

Una política eficiente debe atacar a todos los nodos y a todos los actores, no solamente quedarse en el problema de los cultivos, sino que debe lograr afectar el lavado de activos, el consumo, todo con distintas estrategias. Y nos preguntamos, ¿cómo funciona esa red de valor en el Catatumbo? Al analizarlo con bases de datos estadísticas, pero también al conversar con autoridades, líderes sociales, organizaciones no gubernamentales y académicos, encontramos la red de valor. ¿Qué tenemos nosotros al norte? El Parque Natural Catatumbo Barí coincide con el resguardo y así es como se presenta la red de valor del narcotráfico: junto a los cultivos ilícitos, los puntos de producción, laboratorios, el oleoducto, contrabando líquido y sólido, insumos para la producción de pasta de coca y de clorhidrato de cocaína, la red de distribución, incautación en el clorhidrato de cocaína, de pasta base de coca, de estupefacientes, los pasos ilegales, el tema de extracción ilícita de minerales aquí es comparado con bajo Cauca o el triángulo del Telembí en el Pacífico nariñense mucho más reducido, hay un problema muy serio de extorsión, tenemos identificadas las zonas, esto es dinámico y nuestra fuerza pública lo actualiza permanentemente. Para el momento en que se hizo esta presentación, estará la información de las áreas base de injerencia del ELN, las de los GAO, hay además otros grupos que ustedes conocen aquí en esta región del país, la injerencia de Los Pelusos en el oleoducto. Así funcionan las economías ilícitas, particularmente la del narcotráfico en el Catatumbo. Esta es la razón de la violencia en esta región del país.

El análisis nos llevó a entender varias cosas, así como no se pueden intervenir todas las zonas que comparten unas características similares, sino que teníamos que identificar cinco, también llegamos a la conclusión de que no hay un solo Catatumbo y que no hay que intervenir todo el Catatumbo y eso nos llevó a al siguiente

análisis. Se creó un mapa de calor que nos va identificando dónde está el problema de las redes de valor del narcotráfico y permite mirar la región completa, las veredas donde tenemos la mayor concentración de actividades vinculadas a la red de valor del narcotráfico.

Eso significa que en el Catatumbo hay al menos tres Catatumbos que requieren objetivos distintos, estrategias distintas y herramientas distintas. En las áreas uno y dos, donde hay desafíos de seguridad, tenemos unas condiciones mínimas donde el Estado puede acelerar su intervención de manera directa, así como condiciones mínimas de seguridad, y el objetivo es sustituir las economías ilícitas por lícitas y la herramienta es la acción unificada.

El área tres, que pertenece al parque natural y al resguardo indígena, es un área de preservación del agua, la biodiversidad y el medioambiente, donde lo que debemos proponernos evitar es que ese parque natural siga siendo deforestado, destruido por las economías ilícitas y los grupos armados ilegales; la herramienta principal ahí será control ambiental. No significa eso que no se puedan evaluar, cómo se va a hacer, las complejidades sociales que hay en esa área, la cual no puede ser de ninguna manera objeto de ocupación, pero donde sabemos que pueden existir comunidades que llevan décadas en ese lugar, necesitamos una mirada adicional al control ambiental.

El área cuatro, de desarticulación, es donde hoy tenemos los niveles más intensos de violencia y de presencia de grupos armados organizados, y donde el objeto es desarticular estructuras criminales y economías ilícitas; en materia de intervención social, mientras logramos convertirla en un área como la uno y la dos de transformación, intervendremos a través de acción integral.

En síntesis, tenemos 270 veredas de ocho municipios PDT donde vamos a acelerar la ejecución del 37,24% del PDT, tenemos las veredas identificadas con objetivos, herramientas y estrategias.

¿Qué viene ahora? La realización del Plan Estratégico de Intervención Integral. Ese plan, como lo señalamos, se va a hacer sobre la base de acelerar el PDT. Contamos con un avance grande

en esta región y es que el consejero Emilio Archila ha venido liderando el Plan Catatumbo Sostenible, que es la base de todo este trabajo. Los planes de intervención integral son la estrategia unificada del Estado en el territorio. Y termino con lo siguiente: hay tres decisiones importantes que van a hacer esto posible y son la diferencia frente al pasado.

Tenemos una ley que señala tres objetivos. Uno es que en esta “zona futuro” vamos a aplicar medidas reforzadas de protección, fortalecimiento del Estado social de derecho, seguridad y justicia, y que serán prioridad para la prestación de servicios sociales. ¿Eso qué consecuencia tiene? Se lo voy a decir con un ejemplo: estuvimos en Sardinata, en octubre del año pasado, con Emilio Archila y un funcionario del Ministerio de Minas quien respondía a los alcaldes una pregunta recurrente: “¿cómo hacemos nosotros para tener acceso a los recursos nacionales?”, la respuesta del funcionario fue: “ustedes presentan los proyectos y los proyectos cumplen unos requisitos, entran a concursar con el resto de los municipios, los 1.102 municipios del país, y si ustedes logran ganar la competencia, entonces cumplen un turno y se les van a asignar los recursos”. Por eso es que en Colombia nunca se han logrado transformar estas regiones, porque uno no puede pretender que Sardinata, o que Hacarí, o que Tumaco, o que Olaya Herrera en el Pacífico nariñense, compitan con Medellín, con Bucaramanga, con Chía, con los municipios grandes. Por eso cuando diseñamos esta ley, y así está proyectado en el decreto, los municipios que hagan parte de estas “zonas futuro”, o sea las veredas “futuro” porque ustedes ven que es a nivel de veredas, no a nivel de municipio, tendrán prioridad y eso significa que una vez cumplan con los requisitos técnicos, de manera automática, sin competir y sin esperar turnos, deben ser financiados sus proyectos en materia económica, social y de infraestructura.

Esa es la primera decisión acertada. ¿Y qué está junto a esta decisión ordenada por el Presidente de la República? Los recursos de PDT se van a focalizar en seis de ellos, los demás van a continuar, pero vamos a hacer un esfuerzo mayor en los seis PDT y se van a comenzar a ejecutar en las veredas “zonas futuro”. La última decisión es ¿cómo logramos que esto opere? Esta es una estrategia

del presidente Duque, no de un ministerio, ni de una consejería, por eso hay un comité estratégico encabezado por él, donde va a pasar al tablero a los ministros y a los directores de entidades para saber cómo va la ejecución de acuerdo con este plan, que acelera componentes PDT, que articula justicia, que articula seguridad.

A nivel territorial vamos a tener un comité donde está la Consejería de Estabilización con PDT, la Dirección de la Defensa y Renovación del territorio, comandantes de Fuerzas Militares y de Policía, un delegado de la Consejería de Seguridad Nacional para los temas de estrategia y un delegado del Consejo de Seguridad Nacional, que es un consejero presidencial. En el caso del Catatumbo, de Norte de Santander, el delegado es Emilio Archila; en el bajo Cauca y el sur de Córdoba, el Alto Comisionado para la Paz, Miguel Ceballos; y en el caso del Pacífico nariñense, el consejero de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, Francisco Barbosa. ¿Por qué un consejero? Porque es la garantía de que una persona al más alto nivel va a tener que estar viniendo a los territorios y pueda hablar con el presidente y los ministros cuando se requiera, para asegurar que esta estrategia avance.

Solamente me resta agradecer a las universidades esta convocatoria. Esta es una tarea que nosotros venimos adelantando y no es fácil de hacer, requiere de instrumentos legales pero antes de eso saber qué es lo que requerimos, qué instrumentos necesitamos. Aquí hemos tratado de dar un paso adelante sobre la base de las buenas experiencias, de las falencias y los errores del pasado, pero esta no puede ser solamente una apuesta de todo el gobierno, lo cual ya es un avance en materia de articulación, sino que requiere también de un trabajo coordinado con las autoridades locales, las comunidades, en especial las que participaron en PDT, el sector productivo y la cooperación internacional, va a requerir mucho esfuerzo y es un trabajo a largo plazo. Nosotros vamos a tratar de hacer todo lo que se pueda sobre la instrucción del presidente de ejecutar y priorizar recursos durante estos tres años, pero este tiene que ser un trabajo de largo aliento. Tenemos claro que esto no es simplemente un tema de despliegue de operaciones militares y policía, sino de despliegue de todos los esfuerzos del Estado junto con el resto de la sociedad colombiana.

1.1.4. La experiencia humanitaria de la Divina Providencia

Padre José David Caña

Cuando Hugo Ramírez, de la Universidad del Rosario, me hizo la auditoria, le informé que yo estaba dando 600 almuerzos con un presupuesto para 200, me dijo: “eso es mentira”, y le dije: “pues venga a Cúcuta y le demuestro cómo es que se hace”. Si voy a comprar a Cenabastos con \$20.000, llego con un mercado y con \$200.000 porque soy sacerdote: pido 10 kilos de carne y al preguntar cuánto valen, me dicen: “Padre, deme \$10.000 y llévase el resto”. Por eso, la economía de nosotros es diferente a todos los que se han presentado, porque si un señor alcalde va a comprar, le cobran el triple y el doble, y como las alcaldías pagan a los tres meses, hay que sumarle los intereses y así todo se vuelve más caro. Cambian las economías. Si mi mamá va a comprar a la plaza de mercado, a ella le venden normal, pero si voy yo, llego con mercado y dinero, porque en el camino encuentro personas que me lo dan como una ofrenda o un diezmo. Basado en eso está el milagro de la Casa de Paso: cuando se nos dio el recurso para 200 personas, nosotros lo pudimos multiplicar.

Hasta febrero del año pasado yo era el párroco de Santa Marta, que queda en el barrio La Ínsula, cerca al Cenabasto y a la zona industrial. En esa parroquia los martes hay una experiencia de devoción a Santa Marta y todo el mundo va al santuario. Hace dos años y medio, el hermano venezolano llegaba al santuario a decirme: “¿padre, estoy por aquí de paso”, o “porque necesito comprar medicina” o “necesito comprar mercado”, o “si tengo una posibilidad de trabajo”. Yo le preguntaba: “¿usted por qué no se queda en Cúcuta?”, y decía: “no me sirve, porque yo vivo en San Cristóbal y con \$20.000 pago arriendo, y allá no pago ni agua, ni luz, ni servicios”. Entonces, si esa familia venezolana hace dos años, porque ya todo eso ha cambiado, se viene a vivir a Cúcuta mínimo necesita \$600.000 pagando un arriendo de \$450.000 más los recibos. Prácticamente podríamos hablar que necesitaban USD 200 para medio vivir en Cúcuta.

El hermano venezolano busca lo que puede y se devuelve, porque sigue siendo muy económico vivir en Venezuela. Entonces se crea el otro fenómeno que tenemos en La Parada y es que ya no se arrienda una casa a una familia, como pasa en muchas partes en Colombia, o pasaba hace cuatro o cinco años, sino que ahora se arrienda a la persona que se quede a las seis de la tarde, que duerma como puede y donde quiere sobre un cartón y sale a las seis de la mañana. Un dueño de una casa tiene que buscar que en la noche se queden 20 o 40 venezolanos, para poder hacer \$200.000 pesos. Ellos no pueden cocinar, no tienen derecho a nada y son 40 personas en una casa con un solo baño, algunos se bañan, otros no pueden, pero a las seis de la mañana sale todo el mundo.

Esta idea nuestra surgió porque en las economías familiares están el empresario y el académico, pero alguien se enferma y ocasiona que un miembro de la familia tiene que cuidarlo y siempre estar ahí. Los demás van por ratos a visitar al familiar enfermo, pero hay una persona que tiene que cuidarle. No quiere decir que la inmigración de Venezuela sea una enfermedad, pero es una situación que nosotros tenemos que afrontar y ante esa realidad Monseñor le empezó a pedir a la Pastoral Social hacer comedores para atender la necesidad de los hermanos venezolanos, pero ahí aparecieron los proyectos y las cuentas, así como todo el mundo habla para hacer sus presupuestos para hacer las cosas, nuestra Pastoral sacó sus cuentas: para dar 200 almuerzos a un promedio de \$3.000, y con toda la logística, la norma y la ley, la Diócesis necesita \$100.000.000 para dar 200 almuerzos por un mes. Nadie tiene esa cantidad para regalarla y hasta ahí llegamos. Pasaron febrero, marzo y entonces el Monseñor siguió insistiendo: “pero cómo no vamos a ser capaces como iglesia de hacer un comedor y llevar unas sopitas y hacer algo” y ahí fue cuando aparecimos nosotros.

Dijimos: “Monseñor, si quiere vamos a La Parada y damos unas sopitas”. Íbamos a hacer una olla en la calle, ahí en toda la entrada de la parroquia, con un mute. Nosotros llegamos a servir eso con todo el protocolo, con todas las fotos y bulla, servimos 200 almuerzos, pero nos marcó que, al terminar el servicio, una familia venezolana dijo: “padre, denos la olla”, yo pensé que era para lavarla, pero la lamieron del hambre que tenían. Ahí fue

cuando pensamos que eso no podía ser así tan folclórico, teníamos que organizarnos y hacer algo. Si uno va a la zona de La Parada, no encuentra restaurantes porque un almuerzo que vale \$7.000 o \$6.000 y eso para un venezolano es plata. Usted va a La Parada y encuentra pura venta de pasteles y de papas a \$1.000 y cosas de \$500. No puede decir “venga me invita un almuerzo”, como podemos hacerlo aquí en el centro de Cúcuta, porque no hay, si usted quiere un almuerzo en La Parada, tiene que encargarlo con tiempo para que se lo lleven allá. Para llevar a esa familia a almorzar ese día, nos tocó ir a un restaurante cerca del Centro Histórico.

Para poder solucionar el problema de esa familia, le dijimos a Monseñor: “vamos a organizarnos, toca alquilar una casa y hacer un almuerzo, así como lo hacemos con \$150.000 para la olla de mute de ese día”. Abrimos la Casa de Paso el 5 de junio y yo le dije a unos amigos de confecciones de blue jeans que me regalaran la sopa para inaugurar la casa, el empresario me respondió: “Padre, en mi vida los empleados me han dado plata a mí, pero yo les hablé del proyecto y todos me dieron de a \$5.000 y \$10.000 y nosotros le vamos a regalar 600 platos”. Ese empresario llevó otro empresario y ese me dijo: “mi amigo no le ha ayudado nada yo le voy a traer 1.000 platos”. Y la Casa de Paso empezó a funcionar con el gremio de confeccionistas: los días viernes, ellos se encargaban de los almuerzos. Después aparecieron los peluqueros, los miércoles empezaron a darnos comida los del calzado, después apareció Cenabastos y empezó dándonos comida los jueves. Luego se vincularon el Casino Internacional y los demás hoteles, a los que les tocaban los lunes. Como parroquia, o como diócesis, solamente nos quedaban los martes y sábados. No atendemos los domingos porque somos de iglesia y no tenemos el tiempo para estar allá frente a la Casa de Paso, como lo hacemos de lunes a sábado.

Así estuvimos un año, con un sistema de voluntariado, la persona va a la Casa de Paso cuando quiere, ayuda a lavar platos, a servir, a cocinar y a ver al que quiera. Hay empresas como Central de Hidroeléctrica que mandan grupos de 10 empleados y van rotándolos, porque es como un retiro de espiritual para ellos. También colaboran empresas y personas de seguridad, han ido

a servir fiscales, los que ustedes se imaginen han ido a servir en la Casa de Paso. Hay más de 800 voluntarios colombianos y 200 voluntarios venezolanos, un promedio de 120 personas por día, de lunes a sábado, para preparar hoy 4.800 o 5.000 almuerzos del primer menú. Este menú tiene carnes, arroz, granos, papa o yuca, y como nosotros somos una economía de familia, hay un enfermo y alguien tiene que hacerse cargo, entonces hay “repele”, para nosotros es muy fácil cocinar arroz. Cocinamos 50 kilos de arroz en 20 minutos, para las personas que quedan afuera, les damos solamente arroz con atún y pan, que para nosotros se llama “repele”.

Al mirar la experiencia, a los tres meses de estar la casa de paso, apareció el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y dijo: “Padre, nosotros queremos ayudar, pero usted tiene que seguir estas normas, estas leyes y reglas, cuando usted entregue el almuerzo, tiene que hacer que la persona firme y le conteste 50 preguntas”, pero yo no puedo hacer eso. Entonces el PMA dijo: “nosotros tenemos la plata y el poder”, y respondí: “yo tengo el Espíritu Santo, suerte con el Señor”. Los bloqueé durante ocho meses, no los dejé entrar, todo el mundo se les arrodilla con esos programas. Yo dije: “aquí me voy con menudencias, arroz y huevo frito, pero a esta casa la vamos a librar de eso”.

Y seguimos. Cuando cumplimos un año y apareció la noticia en medios de comunicación y todo el cuento que tuvo la Casa de Paso, que me permitió ganarme unos premios de *Portafolio* y revista *Semana*, y todas esas cosas que premian en Colombia, ahí fue cuando llegó el PMA: “Padre, es que nosotros necesitamos aparecer en ese programa”, y yo les dije: “a mi estilo, hermano, primero cambien a ese man, con ese señor yo no voy a negociar, mándenlo para otro lado de Colombia y pónganme a negociar con otro” y mandaron un costeño para que se entendiera conmigo. Le dije: “mire, hermano, lo recibo para 1.000 personas, pero le voy a hacer un muestreo, no le voy a responder con 2.000 firmas diarias, porque no tengo la gente para eso. Y dijo: “listo, Padre, como usted diga”. Hoy por hoy, el Programa da el mercado. Cuando llegó el primer mes, todo el Programa estaba a ver si yo daba los 2.000 almuerzos, cuando entregué la lista, y pues yo casi de eso no sé,

les entregue la lista de 4.000 personas. Me dijeron entonces: “usted sí es de buenas, nosotros pensamos que iba a reportar 700 o 900 almuerzos, y salió reportando 4.000 personas”. Todo el mundo dijo, “no le diga a ese Padre o si no nos cobra ‘la de ventanilla’”. Ahí fue cuando dije: “subámonos a 4.000 personas, porque usted tiene la capacidad para 4.000 y ellos nos están dando el recurso para atender esa realidad”.

¿Qué ha pasado y qué me preocupa a mí? Cuando nosotros decimos que son cosas de iglesia, y como tenemos la casa, las cosas fluyen, pero cuando ya empiezan a entrar la academia y las organizaciones, todo se va complicando, porque nadie quiere trabajar con ellos. Los empresarios empiezan a decir: “apenas ellos entren, nos salimos nosotros porque esa gente tiene la plata, entonces suerte con ellos” y se va limitando. Ni se diga con la política, no hacemos nada con política y el año pasado que estaba todo el tema de los senadores, de la presidencia, y toda esa cosa, ¿cómo blindar la Casa de Paso de todos los políticos en esos días? Porque todo el mundo quiere aparecer siendo el dueño de la obra, cuando no tiene que nada que ver con ella. Mantener ese fuego y la obra, ha sido la preocupación de nosotros en la Casa de Paso.

Hay muchos proyectos por hacer. El otro día fue una fundación a la casa y me dijeron: “Padre, nosotros venimos a hacer un estudio para ver si el hermano venezolano necesita agua”, y yo me quede mirándolos, y les dije: “¿ustedes me están hablando en serio?, claro que necesita agua, ¡cómo que van a hacer un estudio!”, y respondieron: “no, pero nosotros vamos a mirar cómo hacemos, somos como mil personas que venimos de Bogotá a hacer el estudio”. Todo eso se queda en estudio, en hoteles y viáticos, y se pierden muchas oportunidades.

Algo para la reflexión. A tres cuadras de la Casa de Paso hay un caño. Si usted va muy temprano, verá al hermano venezolano haciendo café para vender con el agua de ese caño, que uno no sabe qué agua es. Cuando ustedes van a Cartagena, ven al hermano indio que vende el café allá y ese café del mismo sabor en toda la ciudad, por lo menos en la parte histórica. Y uno les pregunta a

ellos: “¿por qué el café sabe igual al que compré hace cuatro cuardras?”, y responden: “porque aquí hay una cooperativa y a nosotros nos cargan el café, nosotros simplemente vamos con el termito, nos cargan el café, nos cobran \$2.000 y salimos a vender el café”. Esa es una realidad de esta cooperativa para los empresarios y para la gente, ojalá haya alguien aquí que venda café en Cúcuta, eso hay que hacerlo en La Parada, vender café ya preparado, líquido, y simplemente tanquear los termos de los hermanos venezolanos. Porque ellos tienen que salir a vender café como una posibilidad de trabajo, pero con la garantía de que el café está preparado con buena agua, buen café, buena higiene. Para eso no tienen que hacer tantos estudios, simplemente se necesita una empresa que lo haga. Nosotros como Casa de Paso no lo hacemos, porque todo es regalado, entonces si hacemos esa propuesta de estudio se confunde una cosa con otra y por eso no hemos hecho ese proyecto.

Hay una bolsa de agua en Cúcuta que venden a \$100, el hermano la compra y la vende a \$500. Si ese hermano venezolano logra vender cinco, a él le queda una rentabilidad de \$2.000, pero hay que organizarlo también, tratar de poner esa agua en La Parada, tratar de poner algo de hielo, para que las cosas fluyan y sean prácticas. Pero como estamos en el mundo de los estudios, vamos a hacer un estudio de cómo se hace una greca grande para vender café y a cómo saldría. Pues empíricamente a mí me saldría a \$1.200 tanquear un termo según mis economías. Llevo 15 años trabajando en la Pastoral del Comercio, soy el encargado de los movimientos de la Diócesis de Cúcuta y hace 10 años soy el ecónomo del seminario. Esas habilidades que Dios me dio, hoy me tienen en la Casa de Paso, en el trabajo que estamos haciendo nosotros, aparte que soy el párroco del Perpetuo Socorro y muchos me conocen por la multitud que se maneja, o que Dios me permite manejar. Queremos contar como experiencia de esta reflexión que tenemos que actuar, porque estamos con muchos estudios, con muchas cosas y muchas realidades, pero el enfermo está ahí.

Hace un año, el hermano venezolano venía con mayores posibilidades y uno lo escuchaba decir: “Padre, tengo cinco gramos de oro, ¿dónde los puedo vender?, porque voy a hacer tal cosa”,

pero ya esa gente pasó. Hoy estamos con el venezolano que puedo decir que es el propio venezolano chavista, aquellos que en el programa de Chávez les decían: “si usted tiene un hijo, le damos una casa”, y la señora tenía siete hijos para tener siete mercados, pero ahora se acabó eso y se le reversó, y esa es la señora que está llegando a la Casa de Paso con sus hijos y en situación de embarazo, porque no hay ningún método que pueda prevenir el embarazo, no hay una pastilla anticonceptiva, porque no tienen la plata pero siguen haciendo el ejercicio y ella fácilmente queda embarazada. Ese es el problema que tenemos y esa es la realidad en la que estamos.

Entonces, ¿cómo afrontar la realidad? Hay que buscar la forma de dar el segundo paso, una formación, que le va a informar que en Colombia sí se pagan recibos de luz y de agua. A ellos hay que enseñarles eso, porque nunca lo han pagado en Venezuela y llegan a Cúcuta a alquilar una casa creyendo que solamente es el canon de arriendo y pare de contar, porque nadie les dijo que tenían que pagar acceso al internet, luz, agua, gas, y son procesos de formación que tenemos que darles nosotros.

¿Qué ha pasado con la Casa de Paso? Ha sido un lugar de encuentro para vivir la caridad, no tenemos plata, pero tenemos dones y carismas. A la Casa de Paso llegan los médicos cuando tienen tiempo y ellos regalan una, dos horas; la medicina que a veces nos llega, ellos la reparten. A la Casa de Paso llegan psicólogos, sociólogos, trabajadores sociales, a hacer orientaciones. Cada quien llega y presta sus servicios bajo la profesión que tiene en lo que nosotros podamos dar como Casa de Paso.

Nadie se lo imaginó, por dar un informe, me preguntaron cuánto se gastaba en la Casa de Paso, pues esta sale por \$20.000.000, USD 7.000 o €6.000, diariamente gastamos eso y no lo tenemos. Simplemente, cuando sumamos lo que todo el mundo hace, es ese el gasto de la Casa de Paso. Ha sido una experiencia de fe, estamos trabajando en la obra, tratando de mitigar.

En enero tuvimos 15 días de vacaciones, pero todos somos voluntarios. ¿Qué pasó en La Parada? Pues que la mayoría de hermanos

venezolanos empezaron a hacer cocinas por todos lados y todo el mundo empezó a llamarme: “Padre, abra la Casa rápido”, “abra la casa para que nos organicen”. La Casa de Paso puede ser un colchón, porque el hermano no pasa a Cúcuta. En Venezuela alguien está viviendo porque alguien en el mundo le está girando un dinero. El hermano venezolano viene a Cúcuta, reclama el giro y compra mercado y medicina, medio desayuna, medio almuerza en la Casa de Paso y se devuelve. Si usted va a La Parada, hay farmacias, ventas de comida y puntos de Efecty, ahora hay un montón.

Tengo amigos empresarios que tenían venta de ropa y dijeron “esto hay que voltearlo, hay que poner farmacia porque lo que se está vendiendo ahora es medicina” y la venta de ropa se ha volteado, los lugares tradicionales que vendían ropa en Cúcuta se están volviendo farmacias, porque es una de las mayores necesidades que tiene el hermano venezolano. Ustedes que están aquí en la reflexión, todos articulados, hay muchas normas, leyes y situaciones que están impidiendo que nosotros podamos hacer bien la tarea. Pero tenemos que hacerla, eso pasa como con la Iglesia, tiene su parte estructural, uno tiene que cumplir con la liturgia, la norma, porque es la estructura. Pero también en la Iglesia aparecen nombres de espíritus como san Vicente de Paul, María Teresa de Calcuta, que cuando nadie atiende al pobre porque está tirado en la calle, dicen, “pues yo lo voy atender”, porque el Gobierno va a decir que para atenderlo tiene que cumplir esta norma, esta ley y en últimas no se hace nada.

La situación del venezolano puede ser una crisis para nosotros, pero también puede ser una bendición para todos, depende de cómo la veamos, el hecho de que hay tantos venezolanos puede ayudar a la economía de Cúcuta, mucha gente se está beneficiando de la migración, entonces son dos tipos de reflexiones que debemos hacer.

Nosotros tenemos otras obras donde apoyamos a la gente en Colombia. No está bien ayudar a un hermano venezolano si mi mamá está aguantando hambre, pero nosotros en la Iglesia tenemos una organización tan grande que podemos atender a venezolanos y



Omaira Bastos, de Tejedoras de Paz, reunida en una antigua bodega de pimpineros con mujeres migrantes en La Parada (Norte de Santander).

© Hugo Eduardo Ramírez Arcos

colombianos. En Cúcuta, cerca de Fortaleza, por el lado de Coca-Cola, tenemos 600 cupos de comida para colombianos y también algo de venezolanos. Aquí estamos hablando de La Parada, pero la Iglesia no descuida a los suyos, nosotros llegamos donde nadie llega. Tenemos comedores en otros lugares, pero no lo contamos porque no es el contexto de este escenario.

¿Existe la posibilidad de que la Divina Providencia se extienda a otros lugares fronterizos entre Venezuela y Colombia?, ¿que ese proyecto sea mucho más grande con la ayuda del empresario y la mano de Dios? Esa pregunta se la hicieron a Monseñor y él dijo: “tienen que buscar a un padre Cañas”, porque la Casa de Paso es fruto de una labor que he hecho en la Diócesis tras 15 años de trabajar con los empresarios. Celebro la eucaristía para J.J.Pita, Casa Hong Kong, para la Organización Bless, porque tengo una relación directa con los empresarios, por eso es que le copian a uno, no es porque uno manda una carta diciendo “ayúdenme”, porque así nadie ayuda. Es una cuestión de fraternidad y amistad, entonces en otros lugares se ha hecho, pero no con la dimensión de 4.000 o 5.000 personas que tenemos nosotros, sino en un promedio de 500 o 400 almuerzos.

Un ejemplo de la casa, yo que soy de la costa, de Gamarra (Cesar). En el patio de mi abuela hay un palo de mango, cuando está bendecido, cuando bota frutos, comen mango la familia y los vecinos, venden mangos y se reparten mangos a todo el mundo, porque hay bendición de mangos. Eso es lo que ha pasado con la vida mía, Dios me ha bendecido para bendecir.

Todo el mundo tiene que creer en el poder de la Palabra. En Job, dice la Biblia que, al interceder por un amigo, Dios bendecirá el doble. Yo voy a una eucaristía, o de pronto a un lugar, fácilmente me dan \$1.000.000 y va el compañero y no le dan ni \$100.000. Porque lo que uno hace por los otros, Dios se lo reversa a uno. Los segundos sábados de cada mes, a las hermanas Calcuta, les llevamos casi 4.000 kilos de mercado para atender a los hermanos de Colombia. Entonces, ¿qué tenemos que hacer? Yo creo que la Casa de Paso es lo visible de lo que está haciendo Cúcuta. Porque

todos ustedes han tenido un hermano venezolano, todos están atendiendo un familiar venezolano, pero se ha podido ser visible.

El otro día alguien preguntaba cómo hacer para contar los hermanos retornados. Retornado es el colombiano que fue a Venezuela hace ya 30 años, vivió allá y volvió. El problema es que nosotros en Colombia somos solidarios y lo que hicimos fue recibir a ese hermano y no lo tenemos anotado en ninguna parte, lo tienen la abuela, el tío y la prima y él llegó; fue la primera migración, hace cuatro años. Ahora recibimos al desconocido, que tiene tres o cuatro hijos y un montón de enfermedades, que no sabe qué hacer y se vino, por eso la Casa de Paso es algo visible. Pero nosotros somos como Cúcuta, en la mayoría de casas hemos ayudado a un hermano venezolano, hemos mandado un giro, hemos dado un mercado y lo seguimos haciendo.

¿Qué hay que hacer? Primero, tender la mano. Nosotros creemos desde la palabra de Dios que hay siete años de vacas gordas y siete de vacas flacas, y si Venezuela cambia la administración y tiene una buena administración, la situación va a cambiar. La Casa de Paso y la Providencia es para recibir ecuatorianos, peruanos y todos, por qué se van a devolver a Venezuela. Nosotros lo creemos en fe. A mí Dios me permitió ser el ecónomo del seminario desde hace 10 años. El seminario tenía un déficit de \$150.000.000 y me tocó llegar a poner controles. Entonces las señoras de la cocina me decían: “Padre, nos gastamos 20 kilos para el almuerzo”, y yo respondía: “pero aquí somos 70, ¡qué 20 kilos!”. Le pregunté a mi mamá: “¿ustedes, con un kilo, cuántos comen? Ella dijo seis. Bien, 12 kilos de carne le autoricé a la cocina y no me hicieron caso. Me tocó ir a Cenabasto y pedirle al carnicero que picara 70 pedacitos de carne, de 100 gramos, y ojalá gastando solo 10 kilos. Cuando llegué al seminario con los 10 kilos de carne para todo el servicio, empecé a ahorrar \$100.000 por día, ese ejercicio son 20 días, eran \$2.000.000. El seminario dura 10 meses, eran \$20.000.000.

Me pidieron: “Padre, que el atún para la cena, son 40”, y dije: “no, autorizo 10 atunes y échele toda la cebolla del mundo, pero no gasto más” y así me fui ahorrando \$30.000. A la vuelta de cinco o seis

veces, cuando ya terminó el año, ya me había ahorrado \$150.000.000 simplemente poniendo controles; uno pone controles porque las fugas siempre existen, en todos los lugares. Entonces, cuando uno aprende a administrar y está al pie del cañón, uno tiene autoridad. Una cosa es el poder y otra cosa la autoridad, y la autoridad involucra a la persona. Por eso muchos hijos le creen a la abuela, porque es la que siempre está ahí, y la mamá es la mamá, pero ella está trabajando siempre y nunca está con el hijo. Podría decir que tengo autoridad en La Parada porque estoy ahí. A mí me informan todo lo que pasa. Me creen el alcalde, el gobernador, el presidente, creen que yo soy todo y todo me lo dicen, pero yo solo estoy haciendo lo que me toca hacer y lo que puedo hacer con la mano de Dios. Entonces, por eso les pido pensar en cómo vamos a actuar en este mundo de reflexiones y cómo vamos a hacer la tarea que tenemos.

1.2.

Panel académico regional



Calles de San Antonio del Táchira, frontera con Colombia, 2011.

© Hugo Eduardo Ramírez Arcos

1.2.1. El rol de los académicos en la región fronteriza

Hugo Ramírez Arcos⁷

Quisiera simplemente hacer una breve introducción de los significados que tiene pertenecer a una universidad “central”, en medio de todas estas lógicas centralistas que han venido administrando las fronteras, y articularse con las universidades regionales desde una posición de respeto por el trabajo mutuo, desde una intención de complementariedad y, sobre todo, renunciando a una pretensión muy común que es la idea de explicarle la vida al otro.

Este primer ejercicio que nos convoca aquí ha sido completamente inédito, hemos logrado hacer unas cosas que en realidad hasta a las mismas universidades de Bogotá nos hubiera costado hacer. ¿Qué hicimos?, vamos a compartir con ustedes un documento que hemos venido construyendo, en el cual cada uno de los investigadores que está acá, desde su perspectiva, desde la perspectiva con acento regional, trabajó alrededor de cinco temas específicos: economía e inclusión laboral; frontera; migración; seguridad y un tema que denominamos problemáticas emergentes, para que cada universidad pudiera poner su acento propio en base a las investigaciones que ha venido realizando.

Es un documento que al inicio queríamos que fuera concreto, pero como los académicos no servimos para hacer cosas concretas, tenemos un documento muy nutrido, que tiene diferentes posiciones y que con mucho gusto vamos a compartir con ustedes. También tiene una segunda particularidad que quiero destacar y es que no está exclusivamente respaldado por la voz de los académicos, es un documento que se socializó al interior de cada una de las instituciones y que tiene el respaldo de sus rectores y directores; ¿qué significa esto?, que queremos consolidar un documento en el que podamos en realidad articularnos, aprovechar estos ejercicios en los que constantemente nos encontramos para que en realidad como instituciones podamos dar pasos mucho más grandes.

⁷ Profesor de la Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales, codirector del Semillero de Migraciones y Fronteras.

Una última cuña antes de presentar a mis colegas. ¿Por qué podemos hacer todo esto de una manera tan fácil y tan práctica?, porque hemos estado buscando vías de encuentro, vías de poder articularnos. Hay un agradecimiento inmenso con un ejercicio que está coordinando alguien que no está acá con nosotros, que es la directora de la Red Colombo-Venezolana de Movilidad Humana, a la cual pertenecemos y en la que precisamente nos hemos venido articulando quienes antes de la popularidad del tema, antes de este *boom* de interés sobre los temas de migración y frontera, habíamos venido haciendo un trabajo juicioso, así que le debemos un reconocimiento especial a Yanet Caicedo.

Para cerrar, quisiera desarrollar dos consideraciones. La primera de ellas es agradecer por el público que nos está escuchando hoy, a los estudiantes siempre como el principal objetivo de nosotros, los académicos, pero también a las personas que se toman el tiempo de venir de distintas instancias del gobierno, de diferentes fundaciones que nos están acompañando y, por supuesto, a los directivos de nuestra universidad: los decanos, la vicedecana y directora del Observatorio de Venezuela, nuestro rector, quienes se han tomado el tiempo de venir a escucharnos y de pensar en formas en las cuales podemos articularnos.

La segunda consideración tiene que ver con este documento que estamos elaborando en conjunto, el cual me ha generado una reflexión adicional y es que las migraciones internacionales y las fronteras comprenden un tema transversal e interdisciplinario. Sé que en la jerga cotidiana de los académicos e incluso del gobierno, la interdisciplinariedad se ha convertido en una palabra de uso común y pensamos que es esto que estamos haciendo: sentar a una persona al lado de la otra y no tener una comunicación real entre sí.

Nosotros como académicos, desde diferentes escenarios, hemos hecho muchísimas apuestas para lograr una interdisciplinariedad real, que significa reconocer al otro como un par, como un interlocutor legítimo, y sobre todo poder romper estas barreras que hacen que tengamos que pensar a la migración no como un tema exclusivamente político o económico, o social, sino que en

realidad podemos romper las diferencias que hay entre las disciplinas académicas, entre el mundo académico y las instituciones gubernamentales, y podemos articularnos para hacer un trabajo de una manera mucho más juiciosa.

Está demostrado en distintos contextos migratorios y en distintos contextos que han enfrentado problemas similares a los nuestros, que las dinámicas migratorias y transfronterizas no se estabilizan en el corto plazo, y cada vez más es un reto para nosotros, un reto para todos estos profesores que están antes que yo en este tema, poder establecer una agenda de investigación de larga duración, en la cual realmente nos podamos ocupar de entender todo lo que está sucediendo acá.

1.2.2. El temor del efecto económico de las migraciones

Jazmín Manzano⁸

Es relevante acentuar ciertos particulares a la hora de analizar los efectos que pueden tener estas problemáticas que iniciamos tratando el día de hoy, como son el tema de seguridad que ya se esbozó de alguna manera con la presentación inicial de Presidencia; luego con la presentación del Padre, tenemos la segunda gran problemática que es el tema migratorio, pero teniendo en cuenta que para comprender esas problemáticas es preciso considerar quién es Norte de Santander.

Norte de Santander es un territorio con una baja participación del PIB a nivel nacional. ¿Esto qué implicaciones tiene?, ¿por qué es importante mencionarlo?, esto va a verse un poco más agudizado por estas dinámicas de seguridad y migraciones. Equivocadamente, en muchas ocasiones, se intenta mostrar que el fenómeno migratorio, por ejemplo, es la razón por la cual tenemos ciertos problemas que obedecen a nuestra estructura y de pronto a esa escasa participación de valor agregado que tenemos, la cual

⁸ Economista de la Universidad de Pamplona, especialista en contratación estatal de la Universidad Libre y magíster en Economía Aplicada de la Universidad EAFIT de Medellín. Actualmente es docente del programa de Economía de la Universidad de Pamplona y directora del Observatorio Socioeconómico Regional de la Frontera (OSREF) en la misma institución.

quizás es debida a un tejido empresarial que ha sido históricamente débil para jalonar el empleo, y que de ahí se desprende gran parte de nuestro problema laboral, que es una de las temáticas que mencionaba hace un momento Hugo, las cuales se encuentran dentro del informe, y que además nos preocupa en gran medida precisamente por el flujo migratorio.

Tenemos el gran temor de que las migraciones vienen a presionar precisamente estos indicadores de mercado laboral, entonces nos preocupan mucho el desempleo y la informalidad, porque siempre estamos repuntando en estos indicadores. Hemos sido clasificados como la segunda ciudad, según el último trimestre móvil, con la tasa de desempleo más alta del país e incluso subimos puntos porcentuales en el indicador. Si miramos otros indicadores como, por ejemplo, la informalidad, también somos los primeros, o segundos, dependiendo del trimestre móvil que estemos analizando.

Con esos indicadores, el fenómeno migratorio se vuelve un poco más preocupante, pero decía hace un momento que debemos quitarnos también la idea de que son las migraciones quienes están generando este problema, porque no es nuevo. No es nuevo que somos una ciudad con alto desempleo y alta informalidad; ahora, que este fenómeno va a presionar los indicadores a corto plazo, sí, y en el mediano y largo plazos dependerá de las acciones que tomemos.

En el corto plazo, tenemos una fuerte población que viene en edad de trabajar, ansiosa de vincularse al mercado laboral, que claramente va a presionar nuestros indicadores. Pero los datos han sido algo curiosos, si vemos el último boletín del DANE que es mayo-julio, y miramos cómo ha ido evolucionando la población en edad de trabajar, efectivamente ha incrementado y lo primero que se nos viene a la cabeza es el tema de las migraciones.

Claro que las migraciones vienen a presionar la cantidad de personas que están disponibles para trabajar, sin embargo, cosa curiosa, la población económicamente activa ha disminuido. Entonces uno se preguntaría, ¿cómo, si tenemos más personas en edad de trabajar económicamente activas, hay menos? y ¿qué son



Joven migrante en el comedor de la iglesia La Capuchina, en Bogotá.

© Hugo Eduardo Ramírez Arcos

las personas económicamente activas? Son los que desean participar del mercado, no solamente están en edad de hacerlo, sino que además quieren participar en el mercado laboral.

¿Qué podemos concluir de esta hipótesis?, porque también tendríamos que hacer un estudio un poco más profundo para decir que es exactamente producto de las tasas de desempleo que hemos presentado en los últimos diez años; si tenemos desempleos tan altos, en economía probablemente estaremos explicando que eso genera una desmotivación para participar en el mercado laboral. Es decir, si una persona busca empleo hace un año y no lo consigue, producto de ser parte del 16% de la población desempleada, lo más probable es que esta persona se desanime del mercado laboral. Es lo que está sucediendo, entonces este desempleo de tan larga duración ha venido generando desestímulos para participar activamente en el mercado laboral; eso podría ser una respuesta a lo que ha estado sucediendo.

Sin embargo, es muy preocupante para nuestra ciudad y lo más preocupante del último informe en temas laborales, tomando el tema de las migraciones, es el comportamiento que ha tenido la tasa de ocupación que disminuyó porque se destruyeron alrededor de 6.000 empleos. Eso es grave para una ciudad como la nuestra, para un departamento como el nuestro, en el que mencionaba inicialmente tenemos un tejido empresarial débil para generar vacantes. Estos indicadores sí que nos preocupan un poco en el texto que estábamos analizando y es una de las problemáticas que dejamos aquí planteadas.

1.2.3. El derecho a la educación migrante en frontera

Eimer Barajas⁹

Quería aprovechar este espacio académico porque es importante que desde las universidades se profundice mucho en las partes

⁹ Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública, profesional en Relaciones Económicas e Internacionales de la Universidad Autónoma y maestro en Fronteras e Integración de la Universidad de los Andes de Mérida, Venezuela. Tiene experiencia en distintas universidades de la región, ha sido asesor y ejecutor de proyectos de desarrollo sociales, económicos y de cooperación internacional.

epistemológicas del tema de la frontera, sobre todo para que podamos, ojalá en este escenario, discernir un poco que la frontera tiende a ser concebida como una zona, un territorio, un eje entre los países, pero este ejercicio de la academia busca precisamente mejorar la epistemología del concepto; y es que a veces solemos confundir el concepto de frontera con el concepto de límite, entonces el límite es ya el hito jurídico que separa los territorios.

Uno escucha muchas veces decir que se cierra la frontera, pero la frontera nunca está cerrada, como decía el representante de la Cancillería, en Norte de Santander hay tres pasos oficiales fronterizos, lo que se cierra es el paso oficial de la frontera; el paso oficial de los dos países; por consiguiente, la frontera, todo el resto del territorio, es totalmente permeable, y es a partir de esa permeabilidad del territorio en el límite que está en el marco de la zona de frontera, que se genera el fenómeno del contrabando de alimentos y de gasolina por los pasos que están identificados dentro de lo que llaman “las trochas”. Y toda esa dinámica fronteriza no es solamente de ahora, sino que es histórica; porque a estos los llamamos pueblos hermanos, porque en el siglo XIX crearon un límite que generó la separación de lo que somos como pueblos hermanos. Entonces esa dinámica de frontera lleva muchos elementos particulares y vamos a mirar aquí que trae muchos problemas multisectoriales; uno de ellos, el fenómeno migratorio. Y desde la ESAP venimos haciendo un ejercicio especialmente en el tema educativo.

Norte de Santander, a junio de 2019, tenía dentro de sus instituciones educativas 20.762 estudiantes extranjeros, la mayoría venezolanos, como sabemos todos; solamente Cúcuta tiene 9.762 estudiantes en esa condición. Pero, ¿qué es lo preocupante? Que del año 2018 a 2019, el municipio presentó un incremento del 142% en las matrículas de los escolares en las instituciones educativas.

A nivel departamental existen toda una serie de problemáticas, entonces no solamente llega población a Cúcuta, lo que estamos observando en este estudio es que en todo el departamento hay población escolar que de una u otra manera se ha registrado

como población venezolana, o población en condición de retorno. De gran parte de esa población que viene, solamente el 2% de los muchachos, de los niños, jóvenes o adolescentes que se matriculan están registrados con una visa, o con una cédula de extranjería. Por consiguiente, el 98% de ellos tiene un ingreso de no ser oficializado dentro de las instituciones. ¿Cómo se matriculan?, con el Permiso Especial de Permanencia, con el número estudiantil que la Secretaria de Educación les da a aquellos niños que llegan sin ningún tipo de papel, o con la Tarjeta de Movilidad Fronteriza. De algún modo esto genera unas situaciones muy particulares que está viviendo el sistema educativo.

Nosotros nos venimos articulando con las secretarías de Educación departamental y del municipio para contarles de la ESAP, entender el fenómeno con mayor profundidad y de esta manera poder hacer un análisis de la oferta y la demanda de los servicios educativos para este tipo de población.

Esperamos que se puedan establecer pautas para formular propuestas de política pública para ese ejercicio académico, porque los niños demandan más profesores, más aulas, más recursos académicos, y eso amerita que también se tenga que hacer un esfuerzo desde los entes territoriales municipal y departamental, así como desde el orden nacional, para poder garantizar sobre todo la atención preferencial que tienen los niños dentro del derecho internacional, buscando asegurar su derecho y acceso a la educación.

1.2.4. Factores de violencia en un contexto migratorio

Neida Albornoz¹⁰

Cuando se nos pedía hacer este ejercicio, de parte de la Universidad Simón Bolívar primero hicimos un contexto de lo que es ver la problemática con un enfoque binacional, porque una frontera la conforman dos territorios que están separados por un límite, como decía el profesor Eimer Barajas. Entonces intentamos mirar

¹⁰ Profesora e investigadora de la Universidad Simón Bolívar. Doctora en Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad de Córdoba, España, e investigadora en la Universidad Católica del Táchira, Venezuela.

los rostros de la migración venezolana, cuál fue la transformación que vivió o que está viviendo actualmente la movilidad humana venezolana, y es que hubo una transformación profunda.

Esto no quiere decir que Venezuela nunca fue un país migrante: fue receptor de migrantes por muchos años, pero actualmente es expulsor de migrantes. Cuando fue receptor de migrantes, a su vez, había movilidad de venezolanos en otros países, pero era una movilidad sociocultural básicamente; el Gobierno motivó la movilidad de profesionales que iban a otros países a través del programa “Gran Mariscal de Ayacucho”. Eran personas que se preparaban en otros países con la premisa de que retornaban para apostar a lo que era el desarrollo y la formación, o el efecto multiplicador de otros profesionales. Actualmente la movilidad de Venezuela como país expulsor es producto de una migración forzada; eso se ha repetido aquí y tampoco quiero hacer el contexto de los indicadores porque ya también los mencionaron.

El tema de la informalidad y el desempleo son las dos estadísticas más álgidas en lo que corresponde al departamento de Norte de Santander. Y tampoco es que la migración ha empujado estos indicadores al alza; desde 2013 hemos visto que han permanecido prácticamente iguales. ¿Qué ocurre?, creo que voy a enfocar mi intervención en un solo punto, que es el tema de la violencia en la región.

Desde la academia sabemos que hay muchísimos modelos para poder explicar lo que es el fenómeno de la violencia, entonces me limité a trabajar en este documento en un modelo sociológico para poder analizar el fenómeno de la violencia, uno de los ingredientes que también reina en la región, y hacer reflexiones desde los factores macrosociales, mesosociales y microsociales, que originan, promueven y fomentan lo que es la violencia. Es aquí donde tanto la academia, los gobiernos locales, departamentales y nacional, la sociedad civil y el sector privado, tenemos que abonar esfuerzos para poder trabajar en torno a la superación de lo que es el tema de la violencia y la inseguridad.

Hablaban anteriormente de lo que es la securitización de las fronteras. Al parecer no es la única vía para buscarle solución,

pero este modelo sociológico dice que hay factores macrosociales relacionados directamente con lo que es la sociedad y la cultura, pero que tienen que ver con nuestra población, principalmente con la joven.

Es un verdadero problema que los jóvenes no estudien, no trabajen, entonces en qué ocupan el tiempo los jóvenes desempleados, cómo satisfacen sus necesidades. Se encuentran en un contexto social normado ya sea por la familia, el colegio, la escuela, la empresa, la sociedad civil que los educa y orienta en base a normas de comportamiento y de control social. La religión cumple un rol normativo en función del control social.

En función de los factores mesosociales, me refiero a los que fomentan la violencia y tienen que ver con la forma territorial, como se conforman las ciudades, los barrios, etcétera, y pareciera, o la literatura dice, que los asentamientos cuando son ocupados de manera informal, son un factor que fomenta la violencia, es difícil el acceso por el entramado que ocupan estos sectores sociodemográficos, lo que fomenta la diseminación de bandas criminales que controlan los pasos, lo que es toda la economía negra, contrabando, tráfico de drogas, etcétera.

Por último, los factores microsociales tienen que ver directamente con actores que intervienen en el porte ilícito de armas, consumo de estupefacientes, consumo de alcohol; digamos que toca hacer un trabajo de base para intentar superar estos factores que originan, facilitan y fomentan la violencia en la zona.

1.2.5. Discursos frente a las problemáticas fronterizas

Mario Zambrano¹¹

Me parece importantísimo no solo hablar de la coyuntura del tema de la migración, o la importancia de su repercusión a nivel regional y nacional, sino sobre todo apuntar que este tipo de espacio

¹¹ Docente investigador de la Universidad Libre. Economista, licenciado en Ciencias Sociales, especialista en Gestión Pública, maestro en Gobierno y Políticas Públicas.

permite de alguna forma encontrarnos y discutir los temas que son fundamentales para el futuro de esta región. Propongo reflexionar, en primer lugar, en la forma como entendemos muchas veces la crisis en la frontera. Hay dos tipos de discursos que prevalecen cuando aparece la problemática de la frontera, sea por el cierre, sea por los conflictos diplomáticos que hay entre los distintos gobiernos, o sea por el tema migratorio y las decisiones arbitrarias que toman los gobiernos centrales.

El primer discurso refiere a que la crisis se asume siempre desde el discurso de la securitización; el tema de la seguridad prevalece sobre cualquier otra cosa y, por ende, la frontera, los fenómenos, los individuos y ciudadanos que habitamos la frontera, somos entendidos desde tal perspectiva. Eso me parece importante, a veces necesario, pero no es toda la historia. El segundo discurso, y con el respeto que se merece, digamos que el que sector empresarial también es clave para entender esta dinámica, es el de la competitividad. El cierre fronterizo es perjudicial porque hay pérdida de empleo y ya no podemos sacar carbón por el lado de Maracaibo, sino también porque los costos logísticos y económicos son más altos.

Aparecen entonces dos tipos de discursos que son fundamentales para entender la crisis fronteriza: el discurso de la securitización y el discurso de la competitividad, que son claves entre sí. Se hacen un montón de reuniones para discutir los asuntos de agenda de región, pero los temas sociales y culturales quedan en segundo plano. Olvidando el activo más importante que tiene la zona de frontera, siempre lo sociocultural pasa a ser un aspecto marginal o de segunda mano para ser discutido y me parece que ahí se encuentra la base fundacional del desarrollo: si no entendemos la cultura, no podemos pensar en un modelo de desarrollo.

Por un lado, están los actores que componen el territorio y la forma como ellos piensan el territorio, la cosmovisión que tienen del mismo, y esa tiene que ver con la misma historia del Catatumbo y Cúcuta. Fernán González hace un estudio muy interesante en torno a su concepto de legitimidad diferenciada para mirar cómo

la presencia del Estado, el vacío del Estado está claro sobre todo en regiones como el Catatumbo, pero sobre todo como nos hemos insertado al proyecto de Estado-Nación colombiano.

Hay una clara diferencia entre Cúcuta y la zona del Catatumbo originada en las migraciones y las colonizaciones campesinas, que explican en gran parte la dinámica y el desarrollo del Catatumbo. Esa visión rebelde frente al Estado colombiano y su dinámica de alguna forma fracturada frente a la capital, que viene siendo Cúcuta. Hay visiones del territorio que son bastante complejas: primero, la de unas organizaciones sociales campesinas que hablan de una zona de reserva campesina, a partir de una norma; está la visión empresarial y el monocultivo, por ejemplo, de la palma, que es una apuesta interesante de la región; hay también la visión de los indígenas, que no están de acuerdo muchas veces con la zona de reserva campesina.

Entonces encontramos la mirada de una zona de frontera porosa, afectada por la dinámica de la economía subterránea e ilegal que de alguna forma irriga no solamente la dinámica ilegal e informal, sino también la dinámica legal que, por ejemplo, tiene lugar en ciudades como Cúcuta. Estamos frente a un reto grandísimo y soy un poco crítico, porque a pesar de que es una presentación muy interesante, creo que la zona a futuro es también de securitización, lo que prevalece sobre las demás.

Es una interpretación que pongo aquí para que se dé el espacio de discusión frente a esa perspectiva, porque pareciera entonces que los PDT están en función de y no de hacer cómo, que sería la versión inversa o contraria. Lo expongo para que se genere un poco de discusión y no sea solamente un monólogo de exposiciones de ideas interesantes sobre la región, sino para que pensemos críticamente la región y discutamos sobre los asuntos que son trascendentales, porque si no hablamos de paz, si no hablamos del conflicto del Catatumbo, si no hablamos de la relación directa entre el Catatumbo y Cúcuta y la construcción de los discursos y la forma como representamos también, no estamos haciendo absolutamente nada.

1.2.6. Dificultades de los migrantes en Norte de Santander

Xiomara Ramírez¹²

Como los representantes del Gobierno nacional y mis compañeros han tratado los indicadores y temas conceptuales, quiero dirigirme básicamente a Norte de Santander, y a la ciudad de Cúcuta en específico. Desde finales de 2017, liderados por la Red Socio-Jurídica en cabeza de la secretaria técnica, la doctora Beatriz Londoño de la Universidad del Rosario, nosotros desde la UDES hemos trabajado en cinco nodos de Colombia y en cada uno de ellos tuvimos alguna intervención en comunidades vulnerables donde se están asentando tanto los migrantes venezolanos como los retornados colombianos.

En el caso de Cúcuta, trabajamos con el apoyo de la Gobernación del departamento, la Secretaría de Fronteras, la Red Colombo Venezolana de Movilidad Humana, la Universidad Simón Bolívar y la Universidad Libre. ¿Qué vimos allí?, pues como todos ustedes saben, fue una situación que excedió la capacidad del Gobierno, inicialmente en 2015 sobre todo esta capacidad ha estado supremamente excedida, no se sabía quién era el que debía organizar, quién iba a llevar las riendas de la situación, pero con el paso del tiempo, pudimos darnos cuenta de que la situación se había sumado a los problemas que ya tenían tanto el departamento como la ciudad. Mis compañeros han hablado de los índices de informalidad, de las dificultades en el sector de la educación, y se han sumado todas estas dificultades con el número de venezolanos y de retornados colombianos que se han asentado.

Para los migrantes ha sido muy difícil el asunto de la salud. Algunos de ustedes saben que únicamente se atienden urgencias vitales, pero ellos llegan con problemas de enfermedades crónicas, a las cuales el Hospital Universitario Erasmo Meoz no les puede brindar atención, por la misma legalidad. Sin embargo, desde allí,

¹² Ingeniera civil, doctora en Educación, investigadora junior de Colciencias. Líder del Grupo de Investigación Ciempiés, adscrito a la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables de la Universidad de Santander (UDES).

los funcionarios, las enfermeras, los médicos, tratan de aliviar de alguna manera estas enfermedades y aunque no los pueden llevar a consulta externa, ni los pueden hospitalizar, sí dentro de las mismas urgencias, por lo menos, controlan los dolores que tienen y buscan solucionar en parte algo de esta situación de salud.

Nos encontramos con personas, tres o cuatro miembros de una misma familia, que acompañaban al enfermo y que cuando en el hospital se repartían los alimentos para los pacientes, pues los del enfermo eran compartidos por todos. Algo parecido a lo que el Padre nos hablaba también allá en la Casa de Paso. Entonces, estos problemas de salud dificultan, igual que los problemas de empleo, el no poder trabajar, ser profesional, tener un posgrado y, sin embargo, estar vendiendo tintos o haciendo artesanías, o mirando a ver las señoras si se ocupan en oficios domésticos. Tantas cosas que han tenido ellos que cambiar de su vida laboral y de su vida familiar, cuando llegaron acá a Cúcuta y estuvieron asentados.

Quiero resaltar el tema de la zona rural. Desde hace mucho tiempo, la zona rural de Cúcuta ha estado alejada de la mano del Gobierno local, en la ciudad tenemos 10 corregimientos, muchos de ellos con problemas de servicios, de agua, de alcantarillado. En un mismo patio de una casa, están el pozo séptico y el pozo de donde se extrae el agua para comer, entonces han sido sitios en los que la actividad comercial predominante es el contrabando. Ustedes todavía van a Buena Esperanza, a Agua Clara, y ven las motos, los muchachos salen de los colegios y no tienen una oportunidad de servicio, dónde van a ir a trabajar, dónde se va a dar un emprendimiento, y entonces estos chicos lo que hacen es sumarse a los procesos de contrabando.

Esto se agudiza con la llegada también de los hermanos venezolanos y de los retornados colombianos, es una situación a la que hay que ponerle mucho cuidado. Estuvimos con la ESAP visitando cinco de estos corregimientos en un proyecto que realizamos y vimos cómo el Gobierno, en su plan de desarrollo, hace mucho énfasis en una economía naranja, en una economía de emprendimiento, pero ya al bajarlo al Gobierno regional, a los beneficiarios se les entregan materias primas (gallinas para las señoras)

y no les dicen ni siquiera cómo es que tienen que manejar su pequeña empresa, qué tienen que hacer, se comen el plante y hasta ahí llegó todo.

Aunque la situación ha sido muy desordenada, me parece que el Gobierno nacional con la creación del puesto de mando unificado, en el que están 35 funcionarios que se reúnen semanalmente, ha tratado de darle respuesta a todas estas situaciones que se nos han presentado. Creo que la situación puede empezar a mejorar desde que consideremos también a nuestros hermanos como una oportunidad para llegar a aspectos agroindustriales de la región que podríamos mejorar.

1.2.7. Una migración de seres humanos

Marina Sierra¹³

Muchos temas ya están tratados, pero se nos está olvidando el más importante, y es la visión de la migración y de la frontera, somos los seres humanos en la frontera y los seres humanos en la migración. La migración, cualquiera que se a el origen, voluntaria o forzada, siempre es el resultado de las desigualdades que existen en los territorios y en los grupos sociales. En Colombia eso ha existido y se ha notado muchísimo en las regiones de frontera; alguien dijo que las regiones de fronteras son las más ricas en biodiversidad y son ricas en petróleo y minas, eso es cierto.

Las fronteras somos muy importantes en la geopolítica de Colombia, pero desafortunadamente hemos sido las más olvidadas. Por eso, cuando llego la migración, lo que hubo realmente fue un incremento de los indicadores socioeconómicos, que son en este momento muy graves, pero tenemos que decirlo en este auditorio, soy crítica de algunas de las cosas que pasan en el país y me excusa el profesor Julio Londoño, pero uno de los problemas que hemos tenido es la política exterior de Colombia.

¹³ Docente e investigadora de la Universidad Francisco de Paula Santander, Departamento de Estudios Internacionales y de Fronteras. Especialista en Gestión de Entidades Territoriales, con maestría en Administración de empresas; es Candidata a doctora en Educación.

La política exterior de Colombia no ha sido una política de Estado, casi nunca. Ha sido de gobierno y entonces cambia cada cuatro años, y lo que menos importan son los seres humanos, porque siempre hemos mirado hacia lo que llaman la “estrella polar”.

La “estrella polar” es Estados Unidos, entonces nos movemos alrededor de lo que ese país quiere y por eso convocar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) ha sido una respuesta, porque Maduro usó el Ejército allá en Agua Clara en la línea fronteriza, así que lo tomamos como una amenaza, que seguramente lo es, pero no podemos llegar a una guerra frontal con Venezuela. Quiero que todos los aquí presentes digamos si estamos dispuestos, los estudiantes, a hacer la fila para que nos enrolen en el Ejército y defender la frontera; y los papás, a prestar sus hijos para la guerra. Si estamos desbastados en todos los indicadores sociales y económicos, imagínense cómo quedaríamos después de un enfrentamiento donde realmente Venezuela está apoyada por Rusia, con maquinaria y fuerza militar muy importantes.

Voy hablar de la última investigación que hicimos, donde uno de los objetivos era los anhelos de los venezolanos. Entonces es esa mirada al ser humano de los venezolanos, al que yo llamo el *boomerang* de la movilidad humana en la frontera, porque en los años anteriores la violencia interna en nuestro país hizo que muchos colombianos se fueran para Venezuela, a algunos no les gusta que uno diga cosas buenas de Chávez, pero como todo dirigente y como toda persona, tuvo sus cosas buenas, sus equivocaciones también. Con la doctora Francesca Ramos que está aquí, en una oportunidad hicimos un evento muy importante en el que tratamos de estudiar y de adelantarnos a lo que ocurriera, a lo que está pasando ahora en la frontera, porque hay que mirar quiénes son las personas y qué hacen.

Los anhelos de los venezolanos, óiganme bien, son los anhelos de cualquiera de ustedes, los venezolanos cuyas edades de mayor migración están entre los 25 y los 40 años, en edad totalmente productiva, anhelan volver a recuperar su vida, pero un 46% están aquí estancados en la frontera, esperando que algo pase, porque les hemos

dado la emoción de que algo va a pasar y que va a haber cambios, y entonces todos estamos esperando que los venezolanos se vayan. No, los venezolanos van a durar aquí bastante tiempo.

Debemos tener rápidamente un plan de desarrollo integral de frontera y puede ser una diferencia importante; la frontera es de la línea para dentro, ahí están Villa del Rosario, Cúcuta y los demás municipios; lo otro se llama la relación transfronteriza, esa que nunca se cierra, y en la que hay dinámicas buenas y malas. Aquí los que mandan son los delincuentes en la frontera, los habitantes de la zona sentimos que nuestra vida cotidiana está siendo afectada y que necesitamos urgentemente del Estado. Y hablo de Estado nacional, de Estado departamental y de Estado municipal.

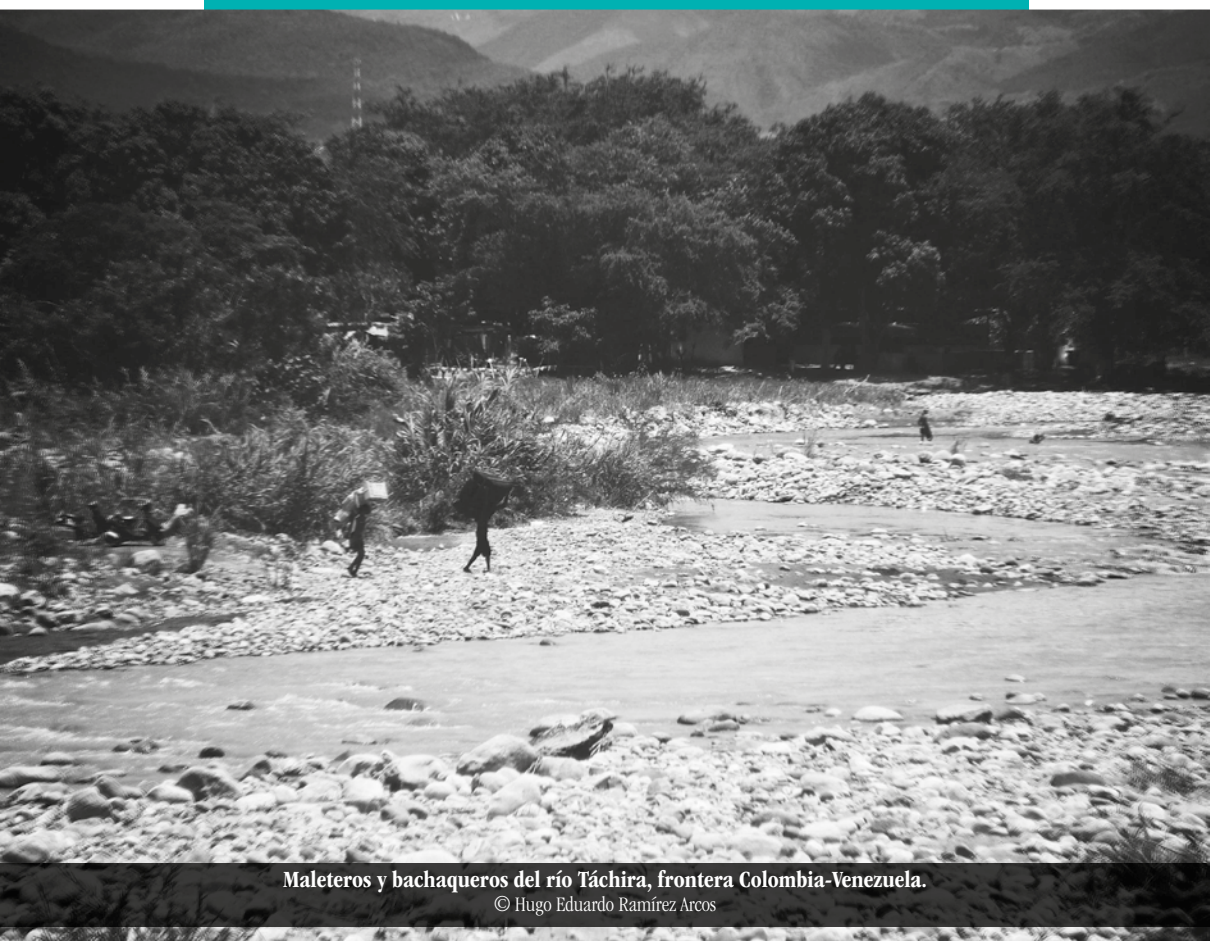
Otro problema que encontramos son los niños, todos van caminando, siempre hablamos de los adultos y nos olvidamos de los niños, pero ellos son las nuevas generaciones. Aplaudo que les hayan dado la nacionalidad a los niños en este gobierno, pero falta la educación y una serie de cosas más.

¿Quién ha pensado en las mujeres? Aquí todo el mundo las mira despectivamente, las llaman las “venecas” y se fijan en la prostitución, pero no ven que las mujeres somos la base de la sociedad y que se debe prestar atención a las retornadas, porque hay colombianas retornadas ejerciendo la prostitución, no solo son las “venecas”.

Algunos grupos poblacionales requieren una atención importante. Aquí hablaron de problemas de salud, pero tenemos incrementos del sida y de una serie de enfermedades en la frontera, y de verdad el hospital ya no da abasto. Algunos dicen: “pero, por qué atienden a los venezolanos y a nosotros no”, bueno, nos tocó, y tenemos que, como dijo el Padre, “echarle una mirada desde Dios”, la religión, los principios, los valores. Nos está impactando la migración, sí, en forma positiva y negativa porque siempre ha sido así en el mundo, pero los migrantes son los que han podido transformar las regiones y los países, siempre y cuando los que vivamos en la frontera los miremos como seres humanos, nos fijemos en sus capacidades y ayudemos a organizar con el Gobierno, la Iglesia y los gremios, esa migración que también trae cosas positivas a la región.

1.3.

Las voces de los empresarios



Maleteros y bachaqueros del río Táchira, frontera Colombia-Venezuela.

© Hugo Eduardo Ramírez Arcos

Alejandro Cheyne (moderador):

Esta sección busca entablar un dialogo con algunos de los empresarios de Norte de Santander y reconstruir sus percepciones sobre lo que está pasando y lo que va a pasar con las empresas en esta región del país. Un panel con el sector empresarial es muy importante para todos nosotros, porque finalmente los empresarios representan un motor imprescindible de toda nuestra economía y para esto hemos preparado un conjunto de preguntas. La primera: ¿realmente es posible crear empresa en una región con tanta violencia, con tantos grupos que van en contra del bienestar de la comunidad, con el desempleo, etcétera?; o sea, ¿es posible crear empresas con tantas externalidades negativas?

1.3.1. ¿Es posible crear empresas con tantas externalidades negativas?

Germán Hernández¹⁴:

Pienso que es posible crear empresa en Cúcuta y que independientemente de la situación de la ciudad, como un fenómeno aislado o como un fenómeno particular, en Colombia los problemas que se deben resolver son estructurales y tienen que ver con la vocación empresarial de nuestro país. Colombia necesita ciertas transformaciones de fondo y desde la base en su perfil empresarial y en su transformación hacia el siglo XXI, en las facilidades que tienen los nuevos emprendedores para iniciar proyectos empresariales, creo que esto tiene que ver no solamente con la situación de la ciudad, sino con el perfil empresarial que toma el país cada día.

Los problemas en la región son indiscutibles, pero en la medida que el país transforme su vocación empresarial, se generarán múltiples oportunidades para ciudades como Cúcuta, para que haya un desarrollo industrial y empresarial que permita soportar las dificultades que existen debido a la coyuntura.

.....

¹⁴ Gerente general y propietario de Calzado Mussi.

Héctor Santaella¹⁵:

Voy atraerles algo a colación que me parece importante y poco se toca: el componente humano. Norte de Santander, a pesar de las crisis y de la dificultad migratoria, es un departamento de gente pujante, como decimos aquí, “de gente berraca”. Las cifras no mienten y los números menos. Desde la Cámara de Comercio detectamos que hemos venido creciendo entre un 25% y un 3% en la creación de nuevas empresas año por año en el departamento. Estamos hablando de que cada año en Norte de Santander, principalmente en los 18 municipios donde tiene jurisdicción la Cámara de Comercio de Cúcuta, se crean entre 8.000 y 8.500 empresas.

Sí existe y sí se está viendo que en realidad pude haber un crecimiento de la mano de la nueva creación de empresas, lo importante es que podamos atacar la informalidad, que es lo que nos está consumiendo. Estamos en un departamento con un índice de informalidad que supera el 69%: de cada diez personas que trabajan en nuestro departamento, siete son informales. Creería que podríamos triplicar el crecimiento de empresas si pudiéramos concientizar a toda la población de que en realidad ser legal paga y que la formalidad es un asunto que nos compete a todos, porque nos genera desarrollo económico.

Para terminar, hay un punto muy importante y es que nosotros como Cámara de Comercio, en esta nueva etapa de transformación, hace cuatro meses venimos trabajando fuertemente en dos temas: la innovación y el emprendimiento. El gobierno del presidente Duque ha sido muy claro en el tema de la economía naranja, y estos muchachos que están hoy acá estoy seguro serán los próximos empresarios, serán los próximos emprendedores, de modo tal que la invitación es que sigamos emprendiendo, innovando y, lógicamente, creando empresa. Si lo estamos haciendo con la crisis, imagínense ustedes cómo serán Cúcuta y el departamento en dos o tres años, cuando todas estas vicisitudes terminen y podamos empezar nuevamente a proyectarnos hacia otros mercados,

.....
¹⁵ Presidente ejecutivo de la Cámara de Comercio de Cúcuta.

como lo estamos haciendo. Hoy por hoy nuestro mercado no es solamente Venezuela, eso hay que decirlo, actualmente nuestros empresarios miran a Ecuador, Perú, Chile, ahí está el potencial. Me alegra mucho poder compartir con estudiantes, porque ellos son la base del emprendimiento y de la innovación del departamento.

1.3.2. La paradoja del talento humano, ¿qué estímulos ofrece la región a los jóvenes?

Alejandro Cheyne:

Estábamos hablando con nuestros empresarios que en general América Latina, Colombia, y seguramente ciudades como Cúcuta, tienen lo que se conoce como la paradoja del talento humano, ¿en qué consiste esto?, en que existen muchísimos jóvenes que realmente quieren trabajar, pero que desafortunadamente están en el desempleo. Se podría afirmar que existe excedente de mano de obra, pero cuando uno va al sector empresarial, los empresarios afirman que no encuentran los jóvenes con las competencias que ellos requieren; por eso la paradoja es que existen excedente y escasez de jóvenes al mismo tiempo. Pregunto ahora a nuestros tres actores del sector empresarial: ¿realmente es posible atraer a los jóvenes para que trabajen en regiones como esta?, ¿es posible mantenerlos y además cuidarlos y desarrollar sus competencias para aumentar la productividad en las empresas?, ¿o estamos condenados a que desafortunadamente los jóvenes se formen y se vayan a otros lugares seguramente con mayor número de oportunidades?

Rodrigo Lara¹⁶:

Soy palmicultor nacido en Cúcuta, pero estoy en Tibú desde niño, mi papá generaba allá gran parte de sus ingresos. Entonces no me voy a referir a la aparte citadina, sino que me voy a referir a esa parte del Catatumbo que es Tibú. Ustedes veían esta mañana los mapas que nos presentaba el consejero de Seguridad, Rafael Guarín, donde

.....
¹⁶ Gerente y propietario de Palma Norte, en Catatumbo.

básicamente el 80% de los cultivos ilícitos están en Tibú, en la parte norte, y hay una parte blanca que es la que nosotros llamamos La Palma.

La Palma es un proyecto que muestra la potencialidad que tenemos. Hemos sembrado 30.000 hectáreas en Tibú y en las zonas aledañas: Sardinata, Cúcuta y el Zulia, donde hace 15 años, cuando comenzamos, no había un técnico en palma; todo lo hemos formado en su gran mayoría, en un 95%, con gente de la región. Cúcuta y las zonas aledañas tienen gente de Norte de Santander, algunos, los primeros profesionales, fueron externos, básicamente costeños y nariñenses que eran los que ya tenían palma en el país. Pero tenemos unas potencialidades geniales para todo el mundo, una cantidad de tierra donde trabajar y, por supuesto, este no es un tema para Rodrigo Lara que ya pasó de los sesenta años, sino para la gente joven que necesitamos que emprenda, que recupere esa parte de Tibú, porque ahí donde usted ve los cultivos ilícitos, ahí está el potencial más importante de la región, y es para los jóvenes, no es para nosotros. Obviamente, existen todos los problemas, como lo dijo el Consejero de Seguridad, pero así hemos nacido y florecido, en medio de ese problema.

Es posible atraer a los jóvenes y, además, son necesarios. Al que llega sin formación lo hemos formado y seguimos formando con las ayudas estatales, con las ayudas del SENA y de las empresas, hemos estado formando gente porque todos los días necesitamos más.

Germán Gustavo Ruiz¹⁷:

Sí es posible atraer los jóvenes a la región, definitivamente la historia nos deja una gran enseñanza, más de 40 años que hemos tenido de desorden empresarial, porque no tuvimos la cultura de visionar e industrializar nuestra región para no depender del comercio solamente como zona de frontera.

.....
¹⁷ Gerente y propietario de Dotar S.A.S.

En este momento nos enfrentamos a una gran realidad: unir a todos los sectores para sacar adelante nuestra región y darle todas las oportunidades a este semillero de estudiantes que pronto serán profesionales y empresarios. Encontramos en nuestro agro el patio de nuestra casa totalmente desordenado, es ahí donde hay que aplicar todos los conocimientos de este semillero, en las infraestructuras, las vías, los diseños con el apoyo del Estado. Definitivamente es imperiosa la necesidad no solo de estos foros que dan la oportunidad y los espacios propicios para avanzar en el desarrollo, sino de la toma directa de decisiones reales.

Se necesita además el compromiso definitivo del Estado, que pueda brindar ese cariño, ese enamoramiento, a esos nuevos semilleros de empresas con los incentivos necesarios, porque nuestra región necesita recuperarse prontamente, con urgencia, para poder multiplicar no solo esas 8.500 pequeñas empresas que vienen andando, sino llegar a 30.000 empresas anualmente, porque el desempleo que tenemos es el segundo a nivel nacional; necesitamos reducirlo con urgencia, aprovechar esa oportunidad tan grande que tiene nuestro agro y que no suceda lo que acaban de mencionar, que vienen universidades de otros lugares a aprovechar los proyectos porque no tenemos cómo fortalecerlos.

Aquí hay mucho con qué fortalecerlos, constantemente estamos en la tarea de industrializar nuestro departamento y apoyando en los distintos sectores y reuniones, pero necesitamos el compromiso decidido del Estado de sanear, no solo de darle la mano a empresarios nacientes o a los que ya estén organizados, sino a los que tienen mucho tiempo dando la batalla, saneando la problemática social que se cruza en estos momentos con los incentivos, dando esas exenciones tributarias para que se pueda sanear la industria total, el pequeño, el mediano, el grande, para que podamos superar de la mano esta crisis que atravesamos y lograr ese objetivo tan imperioso de industrializar nuestra región. Todo este semillero será el futuro de nuestra región, en manos de estos jóvenes está nuestro futuro, por eso tenemos que apoyarlos, mostrarles el camino como se viene haciendo hasta el momento con la alianza del agro que es tan importante.

Como lo dijo el doctor Santaella, se viene cambiando esa antigua tradición de ineficacia y desde hace cuatro o tres años se está fortaleciendo una metodología en la que vienen continuamente de los ministerios, la Vicepresidente, por ejemplo, que ha estado tan involucrada, el doctor Duque, están apersonándose y ese trabajo lo necesitamos hacer de la mano con la Cámara de Comercio y con todos los dirigentes gremiales.

Es importante que se nos oiga en distintos espacios, que tengamos estas mesas de trabajo, estos foros, así podemos aportar una visión más clara, porque no es solo la estructura que conciben los estudios que hacen en la capital, ustedes saben muy bien que nuestra región es atípica y requiere de un trato supremamente especial.

En algún momento, hace tres o cuatro años, hicimos gestión en las Cámaras de Comercio y dijimos: “¡estamos en crisis!”, nos respondieron: “no, eso es un tema del pasado, ya las cosas cambiaron” y les advertimos que la situación se pondría peor. No visionaron las cosas, pensaron que eso dentro de un mes abren la frontera y ya esto vuelve a arreglarse, pero no, realmente esto va de mal en peor. Por eso necesitamos la toma de decisiones reales, que estén aquí los ministros para la toma de decisiones en compañía de la Cámara de Comercio y de los entes. Pero no solo de la clase politiquera, sino de los gremios empresariales que son los que pueden apoyar también.

Reinaldo Viccini¹⁸:

Represento al grupo de industriales que mencionaba Víctor Bautista, industriales cucuteños que estábamos ubicados en la zona de Ureña y San Antonio. Tenemos dos temas muy puntuales. El departamento perdió 50% de su mercado natural hace cuatro años, nosotros antes vendíamos libremente y la cosa se complicó. Para las personas que se preguntaban sobre el tema de las migraciones, para los cucuteños y para los venezolanos, quiero recordarles, por si no sabían, que se perdieron 30.000 empleos directos de colombianos en Ureña y San Antonio. De hecho, las empresas establecidas en el

.....
¹⁸ Director de la Corporación Recrecimiento.

otro lado de la frontera solo pueden crecer si utilizan la mano de obra cucuteña y de frontera, porque la cantidad de mano de obra disponible del otro lado es muy pequeña, es decir, que cuando haya una reactivación, todo ese flujo de empleo que nosotros en este momento no tenemos va a ir a llenarse con colombianos trabajando en la parte de Venezuela.

Ahora, pensemos la explicación de si podemos retener, o no, a nuestros muchachos y en si podemos absorber más. Aquí hay un asunto muy importante que es el emprendimiento, pero viene tendido y yo se lo quiero transmitir a todos ustedes, estamos hablando de que se crean muchas nuevas empresas, como dice el doctor Santaella, pero también tenemos que ir más allá del emprendimiento.

Mi teoría favorita de desarrollo tiene que ver con Hoffman, quien habla de la complejidad económica. Nosotros armamos una empresa porque sabemos producir, por ejemplo, algún material o algo que nos sirva bien, pero no tenemos una persona que sea experta en conseguir dinero, el gerente que pueda administrar; o sea, tenemos una capacidad de asociación en los emprendimientos prácticamente nula y a eso le aunamos que en la región no hay dinero, o hay concentración de dinero y no está organizado un esquema de financiamiento de emprendimientos. Hablamos, por ejemplo, de esquemas de fondos, de inversores ángeles; aquí hay gente que tiene dinero, excedentes de caja para invertir, pero no los pude usar porque no sabe qué emprendimientos hay.

Si nosotros logramos hacer fábricas de fábricas, o una huerta de empresas, generamos empleo. Solamente estamos pensando como persona individual, entonces el único negocio que podemos montar es uno de alimentos o algún servicio. Nosotros solamente sofisticamos nuestras propuestas de servicios a través de la posibilidad de unirnos para entre todos generar productos más complejos y así mejoramos nuestra capacidad de asociación.

El emprendimiento es la clave, no esperen a que las empresas actuales tengan la capacidad para absorber una mano de obra que está saliendo y que además está llegando. No tomemos esto como un punto de vista negativo, como sé que muchos de

ustedes lo pueden ver: no es que viene el venezolano a regalar y entonces mi puesto no da. No, quiero decirles que solamente en el sector que manejamos, ahora tenemos más potencialidad en confección de la que teníamos hace cinco o seis años, porque los empresarios se han venido para Colombia. También una potencialidad tremenda en plásticos, que es un segmento complementario increíble que nos genera grandísimas probabilidades; en el sector automotriz, que hace unos años no teníamos; en el sector metal-mecánico, que aquí en Cúcuta realmente no existió; y también se fortaleció el trabajo en el área del calzado que aquí siempre fue tradicional, pero existía esa dualidad.

¿Piensan que el mercado venezolano se murió?, no señores, no se ha muerto, el mercado venezolano existe. ¿Qué tenemos que hacer?, de todo lo que falta allá. ¿Qué podemos proveer nosotros desde aquí?, ¿de una manera o de otra? La formalización de los puentes es un punto decisivo para que las cosas funcionen bien. Sin embargo, de cualquier modo la gente necesita seguir produciendo, necesita seguir viviendo. Si nosotros anteriormente atendíamos el mercado de San Cristóbal para las cosas básicas, ahora atendemos un mercado mucho más reducido que puede llegar a Valencia, Barquisimeto y hasta Zulia.

Entonces, sí podemos es la respuesta, con emprendimiento, pero emprendimiento más allá del yo, dentro de nuestras cámaras de comercio, dentro de nuestros gremios. La idea es que tenemos que generar un esquema de financiamiento para estos negocios interesantes que pueden reunirse, juntándote a ti que eres administrador, a ti que eres ingeniero industrial, a ti que eres químico, allí tú que eres biotecnólogo, pero si no tienes el vendedor, ni tienes el gerente que te va a manejar las cosas, estás perdido.

1.3.3. ¿Cuáles son los cuellos de botella, compromisos y dolores de los empresarios?

Alejandro Cheyne:

El tema del emprendimiento realmente es la gran alternativa, pero lo que se requiere es un ecosistema. Sin duda, para un emprendedor

solo, la probabilidad de que pueda sobrevivir es nula. Voy a hacer una pregunta final que realmente se divide en dos. Primero, ¿cuáles son los dos cuellos de botella, según el criterio de cada uno de ustedes, para que el sector empresarial se pueda fortalecer? De alguna manera, lo que les estoy preguntando es: ¿cuáles son sus dos dolores?, o sea, ¿qué es lo que más le duele a cada uno de ustedes y cree que no le permite fortalecerse aún más? Y la segunda pregunta, que es muy importante finalmente porque en este escenario lo que estamos haciendo es comprometernos: ¿a qué te comprometes como empresario delante de todos los jóvenes que están aquí sentados?

Germán Hernández:

Nosotros estamos en el segmento moda, particularmente en el sector calzado, y debo decir que es un orgullo trabajar en Cúcuta y somos cucuteños de empresa cucuteña de más de 35 años. Insisto en que los dolores que tenemos son los mismos de cualquier empresa que trabaja en un país con poca vocación industrial y un ecosistema empresarial poco desarrollado.

Para resumirlo, los dos principales problemas que nosotros tenemos, que sufrimos, son el acceso al conocimiento tecnológico, científico y empresarial, y la dificultad en los trámites, temas tributarios aduaneros, administrativos.

Creo que la maraña de dificultades que hay en Colombia para hacer empresa en materia tributaria administrativa y operativa no tiene similar en ningún lugar de América Latina, en Venezuela tal vez es igual de difícil, pero nuestro país debería bajarle a las complejidades y a los obstáculos operativos y de trámites que nos ponen a los empresarios en nuestro día a día de labor; eso sería un gran alivio al cuello de botella de la actividad empresarial.

Pienso que nosotros, como empresarios, nos debemos comprometer a hacer las cosas cada día mejor, nuestros productos, con conciencia laboral, ambiental, ética y dentro de un margen de respeto a nuestro contrato con la sociedad. Es decir, debemos ser capaces de devolverle a nuestro entorno, a nuestra sociedad, lo que nos ha facilitado.

Esa reciprocidad empresa - sociedad, creo que debe ser la base de nuestro compromiso, pero siempre teniendo en cuenta que de antemano debemos esforzarnos por ser cada vez más competitivos y ser cada vez mejores, porque estamos compitiendo en un mercado global y en cualquier pasillo de centro comercial de Colombia competimos con las mejores marcas del mundo. Por lo tanto, debemos estar a la altura en diseño, calidad, precio, entrega, servicio. Entonces, ese contexto de compromiso debe ser prácticamente lo que nos obligue y nos alimente día a día como empresarios.

Héctor Santaella:

Hemos venido desarrollando desde la Cámara de Comercio varias mesas de trabajo con diferentes sectores. No sé si ustedes lo conocen, estamos trabajando en un proyecto que se llama Cámara Abierta, donde le damos la posibilidad a todos los empresarios, a todos los comerciantes y a todos los emprendedores del departamento, de tener un diálogo mucho más directo con nosotros, buscando saber eso: ¿cuáles son los cuellos de botella que realmente existen?

Realmente la Cámara no puede propender por un sector, nosotros debemos propender, vigilar, aunar esfuerzos y trabajar por todos los sectores productivos de nuestro departamento. De esas mesas de trabajo, hemos identificado realmente dos puntos importantes, que vale la pena resaltarlos y en los cuales ya estamos trabajando con compromiso.

El primero: infraestructura vial. Desafortunadamente nuestro departamento, a pesar de los esfuerzos grandes que hace la Gobernación, carece de vías suficientes para poder sacar todo ese producto que elaboramos y que producimos; ahí hay una gran falencia.

Segundo: se quejan mucho los comerciantes y los emprendedores de la financiación. Creo que ahí nosotros, como Cámara, tenemos que hacer un trabajo mucho más grande con el Gobierno nacional, buscando recursos que permitan sobrellevar esta difícil

situación para los empresarios en el departamento, procurando que las entidades financieras de primer nivel, me refiero a los bancos, puedan tener unas tasas mucho más blandas con unos beneficios muchos más grandes, para todos los empresarios en el país y, lógicamente, aquí, en el departamento.

¿A qué se compromete la Cámara de Comercio? En este punto quiero hacer énfasis y es un compromiso que voy a adquirir con todos ustedes. Yo también soy joven, bueno, 34 años bien vividos, creo y estoy convencido de que si en realidad hay un apoyo a los jóvenes desde antes de terminar la universidad, en el momento cuando están empezando a pensar “¿qué voy a hacer con mi vida?”, ahí es donde la Cámara de Comercio tiene que jugar un papel muy significativo. De hecho, acabamos de terminar un ciclo muy importante, un programa que se llama Empréndelo.

Empréndelo le dio la oportunidad más grande comercialmente hablando a más de 50 jóvenes de nuestro departamento. Se me eriza la piel porque es un orgullo decirlo, jóvenes que hoy empezaron un trabajo no como empleados, sino como propietarios, como dueños y como empresarios de sus propios negocios.

¿Cuáles fueron esos negocios? Sus ideas, ellos lograron y entendieron que lo que estaba acá era necesario traducirlo a algo material y hoy por hoy son empresarios, son personas que tienen su registro en la Cámara de Comercio y ya tienen cuentas corrientes. Son muchachos que ya están empezando a ver cómo pueden desarrollar su producto, en eso la Cámara se ha comprometido y en muy poco tiempo ustedes se van a dar cuenta de una gran idea que tenemos para el mes entrante de cómo apoyar a los emprendedores nortesantandereanos y les voy a botar la perla.

Vamos a crear los primeros minimercados donde usted consiga 100%, única y exclusivamente, producto nortesantandereano. Son minimercados en los que solo va a encontrar productos hechos en Cúcuta, en Villa del Rosario, en Tibú, en Bochalema, en Gramalote, en Hacarí, en Sardinata, en Convención, en Ocaña, van a ser centros en los que única y exclusivamente, no me canso de

decirlo, vamos a tener productos elaborados por manos y empresas nortesantandereanas y ahí es donde tenemos que dar continuidad para que esas ideas no mueran, porque en realidad si bien estamos creciendo en la creación de empresas, también la tasa de mortalidad empresarial está aumentando.

Otro compromiso que también quiero hacer hoy acá es que vamos a buscar los recursos desde la gerencia de la Cámara de Comercio de Cúcuta con las diferentes entidades de gobierno, con el Banco Interamericano de Desarrollo, con las entidades que tengamos que buscar, para poder implementar de nuevo el programa Empréndelo en el departamento.

Es un programa nada económico, tiene unos costos supremamente elevados, porque es coger al muchacho, preguntarle por su idea y empezar a transformar esa idea en *marketing*, en diseño, en producción, y lograr después de ocho, diez meses, tener una empresa formada y que en realidad pueda prestar un servicio, o pueda entregar un producto a la comunidad cucuteña.

Creo que ahí están los dos grandes compromisos; darle continuidad a esos jóvenes emprendedores para que sigan desarrollando su producto, para que la ciudadanía los apoye, porque es importante también decirlo, necesitamos que cada uno de ustedes en sus hogares deje de tener productos que sean de afuera.

Es muy triste ver, y yo lo hacía, ya llevo dos meses no haciéndolo, a los cucuteños comprando leche de la costa, de Bucaramanga, y tenemos aquí una excelente pasteurizadora; o comprando productos de aseo de marcas conocidas, siendo que aquí tenemos más de dos y tres empresas que se dedican a hacer jabones, desinfectantes, detergentes para lavar ropa, etcétera; vamos a comprar jamones y escogemos los de afuera, de Medellín y demás, pero tenemos aquí productores de salami, chorizos ahumados, jamones, mortadela. ¡Hombre!, ahí el compromiso también es de la comunidad y es donde nosotros tenemos que empezar a aportar.

Ahí están, pues, planteados los compromisos, la Cámara de Comercio está abierta para todos, es una Cámara que transforma y es también una Cámara incluyente.

Rodrigo Lara:

Hablar de dos dolores en el Catatumbo no es fácil. Indiscutiblemente el primero, como decía el Presidente de la Cámara, es la infraestructura. Un camión cargado de Campo Dos a Astilleros dura cinco horas en 50 kilómetros, no hay razón para que eso suceda. Y de Astilleros a Ocaña, a 22 kilómetros, a Aguachica a 22 kilómetros por hora. Eso, por supuesto, es un cuello de botella para todo el departamento con unos sobrecostos que ¿quién paga?, no los paga el importador, tampoco el exportador, los paga el productor primario. Eso va en contra del campesino, no contra los otros miembros de la cadena.

El segundo punto, tengo que decirlo, ya vieron la conferencia de seguridad, es la ilegalidad; tenemos que tratar de formalizar esas dos líneas imaginarias que hacen la frontera de Tibú con el sur del lago de Maracaibo. Somos la misma región, se produce palma aquí y allá. Esto me lo han oído decir muchas veces: hay que formalizar los pasos. Sé que no hay contraparte al otro lado, pero si nosotros formalizamos algunos pasos, vamos a darle formalidad a la legalidad: si la gente tiene por donde pasar, la estamos protegiendo. Pero mientras esté en manos de la ilegalidad cualquier tránsito por la frontera, no estamos ayudando a la región.

El otro problema, y perdonen que me vaya a tres y de pronto a cuatro, es la tenencia de tierras. La Ley de Tierras del país no permite que usted aglomere tierras, entonces nunca habrá grandes cultivos. El cultivo más grande tiene 500 hectáreas, lo que en el mundo es pequeño, puede que para nosotros eso sea gigante, pero también la contraparte es que los campesinos no tienen acceso a tierra. Entonces usted ve ahí un programa.

Por ejemplo, el primer programa de sustitución de cultivos de esta etapa, no de la anterior: 200 personas y cinco tienen tierra.

Entonces no podemos hablar de problemas mientras no arreglemos el de tierras. Esos muchachos que tienen 20.000 hectáreas de coca en el departamento, con un promedio de tres a cuatro hectáreas por cabeza, son 500 familias, pero no tienen tierra, ellos no están trabajando la coca en sus tierras. ¿Qué vamos a hacer, los vamos a arrollar? Tenemos que arreglar el problema de tierras, la tierra está, pero eso es un problema para que el Catatumbo crezca.

El último tema es que los cucuteños hablan mucho de Catatumbo, de Tibú, pero no meten un peso allá, no lo voltean a mirar. Somos muy pocos los cucuteños que estamos en ese municipio y damos mucho empleo a los cucuteños, pero ningún proyecto va a andar sin un integrador, sin un responsable, los cucuteños tenemos que mirar eso. La palma se dio porque Carlos Murgas, que es vallenato, vino e hizo de integrador en el proyecto, si no lo hacemos nosotros los cucuteños, vendrá otro a hacerlo y después queremos ser dueños de la industria. Eso es un punto importante.

¿Qué promesas hay para el Catatumbo?, yo no voy a prometer hoy. El compromiso para todo el mundo es que tenemos que luchar por sanear el Catatumbo, ya oímos al Consejero hablar de seguridad. El Catatumbo puede ser infinito si seguimos y apoyamos. Nosotros lo hemos hecho, lo estamos haciendo y estamos fomentando que más gente lo haga, estamos patrocinando a todo el que quiera hacerlo, pero no solo nosotros, los cucuteños tienen que plantearse que allá tienen un foco de desarrollo al cual pueden acudir y vamos a crear nuevas industrias agropecuarias, no solamente de palma podemos vivir, pero además tenemos que consumir palma, da para consumir como lo sabemos, o sea llegando a lo de la química, acuérdense que el petróleo es un aceite, la palma es un aceite, todo lo que usted hace con petróleo lo puede hacer con aceite de palma.

Tengan la idea, hay que mejorar las cadenas de todo lo que hacemos y que se hagan dentro del departamento, aquí solamente estamos extrayendo el aceite, ahora necesitamos procesarlo y darle el valor agregado, eso es un tema en el cual estamos, no podemos hacerlo pero tenemos que estar todos en eso.

Germán Gustavo Ruiz:

Tal vez uno de los dolores de la región es que se necesita trabajar en equipo y no hemos sido suficientemente asociativos para enfrentar la realidad y lograr los desarrollos; y dos, definitivamente pedirle al Estado el apoyo en saneamiento tributario que tanto se ha pedido y no se ha podido, porque esos empresarios que vienen luchando, el sector de la silla, el de los plásticos, que de alguna forma han sido atropellados por la crisis de frontera necesitan ese apoyo para poder crecer y superar estas pruebas.

¿Cuál es nuestro compromiso? Lo venimos demostrando hace un buen tiempo, dando una fuerte batalla en la parte de investigación para sustituir los procesos y las materias primas tradicionales, apoyando a la Universidad de Pamplona, a la Francisco de Paula Santander, incluso a la UIS, en el último proyecto del estudio de la línea para la extracción de los residuos de la palma con recursos que tristemente se estaban perdiendo de nuestra región, y para que se pierdan es mejor apoyar así sea otras universidades que puedan, que tengan la forma de lograr los desarrollos.

Hay muchos más desarrollos allá, estamos muy pobres en conocimiento para lograrlos, necesitamos unir los esfuerzos, los conocimientos, los empresarios y todos los estudiantes con una firme visión de futuro, porque es el futuro de ustedes y el de nosotros, cuando ya hayamos logrado esa gran misión de industrializar nuestra región como nos han visto en los distintos sectores. Tal vez ese es nuestro sentir.

Reinaldo Viccini:

Dos temas, uno humano y uno económico. El problema humano que ustedes pueden resolver y es a lo que deben comprometerse: tenemos que mejorar nuestra capacidad de asociación interdisciplinaria para formar ideas de negocio que verdaderamente funcionen, para que no se queden en la nada y puedan recibir los apoyos y el financiamiento que necesitan. Segundo, el tema económico: definitivamente, como región, estamos quedados,

necesitamos crecer como departamento, que nuestro PIB crezca entre el siete y el diez por ciento durante los próximos quince años; eso es tremenda labor, pero este es el secreto mejor guardado de Colombia, podríamos estar dándole un punto del PIB al país si alcanzamos a generar esos crecimientos.

¿Cómo lo hacemos? Priorizando inversiones públicas y que esas inversiones utilicen proveedores locales. Podemos hablar nuevamente de la generación de huertas de fábrica, de huertas de nuevos negocios y estructurar el tema de los inversores ángeles, porque yo, con mucho respeto, puedo decir que podemos tener aquí dinero para financiar cosas, pero financiamiento bancario iniciando un negocio aquí, en Estados Unidos, en cualquier parte del mundo, es bastante difícil, hasta que un negocio no esté bien establecido. Los inversores ángeles son los que nos pueden dar la posibilidad de financiamiento de los negocios que ustedes proponen, multidisciplinarios y asociados, que son interesantes. Debemos impulsar también que vengan de afuera y que nos traigan conocimientos para superar la brecha de conocimiento de la que están hablando, porque es importantísimo.

Hay una cosa que nosotros queremos plantear y que podemos pedir independientemente de temas tributarios: el tema de Cúcuta y de Norte de Santander ha recibido mucho énfasis a nivel mundial, necesitamos exposición a mercados y especialmente las nuevas empresas, y así como a las empresas no les da miedo hablar de responsabilidad social empresarial, hablemos de sobre costos o un *markup* de las empresas que están empezando: si vamos a formar un proveedor de aquí que va a generar empleo local, tenemos que pensar que eso puede ocasionar un sobre costo, el cual puede ser responsabilidad social empresarial y es ciento por ciento deducible, ¿no les parece?

El compromiso dentro del trabajo que estoy haciendo es atraer empresarios, nosotros creemos que Cúcuta es la ciudad perfecta y estamos hablando de ella en Táchira, Barinas, Mérida y Zulia para que empresarios que en este momento trabajan en Venezuela en negocios medianos o grandes puedan desarrollar sus propios negocios

hacia el mercado colombiano, o puedan comprar sus materias primas acá, para que lleven sus negocios a otros estados.

El compromiso nuestro es ese, tratar de lograr que los inversionistas vengan para que generen empleo, para que desarrollen ideas, para que nos visiten simplemente con nuevas posibilidades de hacer cosas, porque eso lo teníamos y si trabajamos hacia nosotros, y muy buena la idea del doctor Santaella, yo también barro para adentro, todos ustedes barran para adentro, vamos a comprarle la leche a los de aquí, vamos a tratar de contratar servicios con personas que sean de aquí; de esa manera vamos a generar el movimiento del dinero que necesitamos para crecer, porque estamos atrasados y no es desde hoy, llevamos diez años de rezago.

Héctor Santaella:

Nosotros, como agentes económicos de desarrollo, vamos a hacer también compromisos. Quiero comprometerlos, y ya lo he hecho con algunas empresas y algunos empresarios venezolanos, lleguen a la Cámara de Comercio de Cúcuta y nosotros les vamos a prestar toda la asesoría que ustedes necesiten para que en realidad puedan tener empresas formalizadas.

Quiero ser muy claro en que no apoyamos la informalidad en el departamento de Norte de Santander, ni tampoco apoyamos a las empresas que vienen con capitales golondrinas, que están un momento y se van. Creo que aquí el trabajo tiene que ser que permanezcan, generen empleo y monten esas industrias en el departamento.

Ya estamos cansados pues llevamos más de cuarenta años, lo decíamos, de comprar en cien y vender en doscientos, o después el tiempo cambió y comprábamos aquí en cien y vendíamos allá en doscientos. Eso se tiene que acabar, tenemos que llegar a una etapa de industrialización y es exigiéndoles a los empresarios que en realidad hagan acá su empresa y den empleo a personas de Norte de Santander. Independientemente si son cucuteños, si son migrantes, si son refugiados, pero bajo un índice total y claro de formalidad y de legalidad.

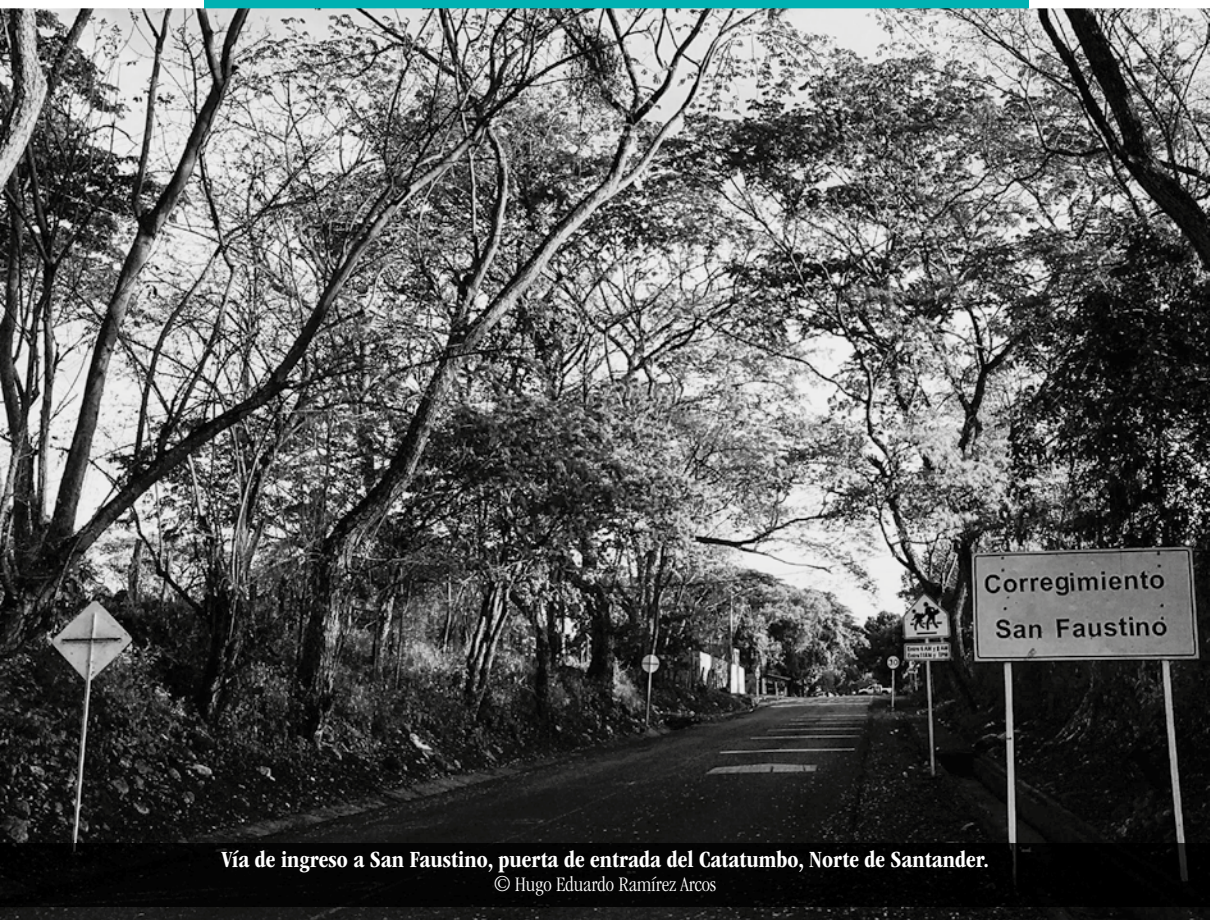
El compromiso está, la Cámara de Comercio está abierta, ya hemos reunido a más de cuarenta personas que vienen desde Venezuela y quieren crear empresa, nosotros les vamos a brindar el apoyo necesario en educación, implementación, formalización. De modo tal que tenemos las puertas abiertas y esperamos ahí que ese personal que en realidad quiere venir, esos capitales que usted quiere traer, pues lógicamente sean atendidos de primera mano por parte de la Cámara de comercio de Cúcuta.

Alejandro Cheyne:

Como nos podemos dar cuenta, los empresarios han generado un conjunto de compromisos que yo llamaría muy “rosaristas”. ¿Qué significa esto? Los empresarios se comprometen a dar, sin dudar, mucho más de lo que les corresponde. Quiero que ustedes también hagan lo mismo, que todos los jóvenes que nos acompañen se comprometan.

1.4.

La versión de los alcaldes del Catatumbo



Vía de ingreso a San Faustino, puerta de entrada del Catatumbo, Norte de Santander.

© Hugo Eduardo Ramírez Arcos

1.4.1. Administrando Tibú en medio de las dificultades

Edulfo Peña (moderador):

El Catatumbo es el sector que más cultivos ilícitos tiene: cerca de 30.000 hectáreas de coca, incluso pueden ser un poco más. Con todos los problemas que eso genera, con todos los actores ilegales, como lo planteó el consejero de Seguridad, Rafael Guarín, no hay otra zona más compleja del país para gobernar y administrar. Estas personas que ustedes ven aquí, tienen ese desafío hoy. Señor alcalde de Tibú, ¿cómo hace usted para administrar una ciudad en medio de tanta dificultad?

Jesús Alberto Escalante (alcalde de Tibú):

No es fácil por la falta de gobernanza en un territorio como el nuestro, donde todos quieren o pueden mandar, menos quienes tienen la autoridad legítima. Nosotros debemos afrontar todos los problemas y buscar las soluciones legales. Pero hay que tener mucha paciencia y hay que estructurar algo muy serio. Hay que acompañarse de lo bueno que tiene el Gobierno y, por supuesto, caminar de la mano con todos los habitantes del territorio.

Cuando uno se da cuenta de que caminar solo con los ti-buyanos no es suficiente, entonces toca tomarse de la mano de los alcaldes de Hacarí, Sardinata, El Tarra y El Carmen, donde los problemas son iguales. A todos, tal vez a Tibú en mayor medida, nos afecta esa frontera porosa que tenemos. La coca nos afecta de la misma manera. Pero hay que tratar de entender la problemática, asumirla para poder transformar el territorio.

Entendiendo que la gobernanza no es fácil, hay que empezar a cambiar los paradigmas. Hay que pensar y repensar las estrategias para que podamos gobernar en conjunto. Nosotros decimos cosas tan sencillas como que la coca llegó al Catatumbo por contagio. La gente se dio cuenta de que cuando cultivaba coca, le llegaba plata y fácil. Eso es como ordeñar. Nadie dijo nada. Ni trató de enseñar y corregir. Por fortuna, con los acuerdos de paz, el Gobierno trató de generar algo que se llama planes de desarrollo con enfoque territorial y se

construyeron con los líderes sociales, presidentes de junta, comerciantes, deportistas, estudiantes y jóvenes. Con todos.

Tibú tiene aproximadamente 50.000 habitantes y de manera efectiva 2.100 ciudadanos hicimos parte de ese proyecto. Se empieza a visionar cómo transformamos el territorio. De la mano de todos empezamos a gobernar, a sentirnos respaldados y no a posicionar que en Tibú el Alcalde va a hacer lo que se le dé su voluntad, sino que es algo que viene apalancado con toda la ciudadanía. Los proyectos que se hacen no son impuestos desde el Gobierno nacional, sino desde el conocimiento. Hay trabajos firmes para hacer y maneras para caminar. Lo he dicho repetidamente: hay mil maneras para arrancar la coca y hay mil maneras para transformarse. Pero, así como crecieron un cultivo ilícito y la violencia, también creció una transformación en el territorio a través de la palma de aceite. No solo de la palma puede vivir el Catatumbo, y menos con ese gran potencial que tenemos, pero los hijos de la palma, de la agroindustria, para nosotros hoy son trabajadores sociales, psicólogos, agrónomos, todo lo que ustedes quieran. Porque nos atrevimos a pensar en grande, que sí podíamos.

Eso se planeó hace casi 20 años. Empezamos a trabajar en cómo mover los cimientos. Y por eso le trabajamos todos al PDET. Hoy hay revuelo porque una fundación dice que va a invertir USD 200.000.000 en el Catatumbo. Pero no llovieron del cielo. Ahí hay el trabajo de todo un gran número de campesinos manejando una estrategia que generó el gobierno anterior, liderada de manera excepcional por el gobierno actual. Se le delegó al doctor Emilio Archila, se lo trató y se convenció. Y al Gobierno nacional no lo convenció él, ni los alcaldes de Tibú o Hacarí, sino la comunidad. Porque fue algo similar a lo que sucede aquí, un conversatorio más informal en el que, por ejemplo, una mujer que se echa al hombro una cantidad de racimos de palma, o un bulto de cacao o yuca, saludó y dijo: “esto es lo que queremos en el territorio y lo que soñamos”. Pero hay que atrevernos a soñar desde el comienzo.

La única manera de generar gobernanza, respaldo y credibilidad a nivel nacional es apoyándose con el vecino, trabajando de la mano de las comunidades y construyendo con ellas. Es algo que

a la gran mayoría se le olvida y desconoce. Así nació el cultivo de palma de aceite en Tibú, de la mano de 34 familias cultivadoras de hoja de coca, o de coqueros, o como les quieran llamar. Así le dije a Howard Buffet el día que llegó y vio todo el cultivo de palma. Perdón, estoy diciendo mentiras, y dijimos que no nos íbamos a decir mentiras, siete de esas familias no cultivaban coca, pero les tocó decir mentiras para que el Gobierno los metiera dentro del curso porque aquí beneficiamos al infractor. Eso es tema de una política que por fortuna se replanteó. Hoy ese crecimiento se ha dado, pero nació de un hecho muy bien pensado, que se generó a través de una parcela demostrativa de 10 hectáreas de palma, en la vereda Villanueva, donde el Gobierno municipal cedió los terrenos y el Gobierno nacional empezó a darle forma. Carlos Murgas hizo esa prueba ahí y dio un excelente resultado. Esa es la manera. Y mi amigo el alcalde de Hacarí tiene algo parecido, tratando de construir desde la sábila. Pero será él quien les cuente su vivencia y las dificultades que todos tenemos en el territorio.

1.4.2. La apuesta de Hacarí para superarse en medio de un mar de coca

Edulfo Peña:

A Tibú tal vez Tumaco le compite con mayor área de cultivos ilícitos sembrados. En Tibú puede haber cerca de 17.000 hectáreas cultivadas. Pero comenzamos a mirar otro punto, el de la palma. Comenzamos a tener noticias como la de ayer, del señor Warren Buffett, en Estados Unidos, anunciando una inversión de USD 200.000.000. Su hijo vino hace cuatro meses a Tibú, es el resultado de eso. Ahora le doy la palabra al alcalde de Hacarí, que también nos tiene la historia de cómo un municipio, en medio de un mar de coca, puede superarse.

Milcíades Pinzón (alcalde de Hacarí):

Hacarí es uno de los municipios más pobres de Norte de Santander, con 78% de las necesidades básicas insatisfechas. Eso indica lo difícil que es administrar un municipio de esta categoría. Fuera de eso, con un conflicto armado donde Hacarí ha sido el epicentro de la situación.

Decía el compañero alcalde de Tibú “debemos buscar ayuda”. Nosotros pertenecemos a la Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del César. Allí todos los alcaldes nos reunimos, hacemos los proyectos para presentarle al Gobierno central. Pero es sumamente complicado administrar y gobernar un municipio donde a los alcaldes todo el mundo nos tira piedra. Gracias a la Providencia Divina que nos da la paciencia de poder sacar adelante la gobernabilidad en esos municipios.

El año pasado en marzo se genera un conflicto entre pelusos y elenos. El 1 de abril, un paro armado, nos toca hacer presencia, se constituyen tres refugios humanitarios y hay siete desplazamientos. Fue uno de los municipios más afectados, con un presupuesto paupérrimo. Ahora con el gobierno Duque se creó el proyecto Catatumbo Sostenible, en cabeza del doctor Emilio Archila. Ojalá eso se hubiera creado al principio de este cuatrienio, porque todos los meses nos estamos reuniendo para que él sea el vocero ante el Gobierno central de la situación que tiene la región.

En Hacarí están la disidencia de las FARC-EP, el EPL, Los Pelusos y el ELN. Todo el mundo quiere mandar en esta situación. Al principio de mi administración, como lo dijo el Alcalde de Tibú, quisimos apuntar a un proyecto para derrocar la coca, que es el infierno más grande. Entonces le apuntamos al cultivo de sábila orgánica, para generar desarrollo, mejorar la economía campesina y que así se fueran esquivando los cultivos ilícitos. Al principio Fe en Colombia dijo que nos iba a dar la mano, pero se quedaron en promesas. Tenemos 18 fincas en Hacarí cultivando sábila orgánica, nadie nos ha dado la mano.

Considero que está bien la presencia de la fuerza pública, bienvenida. En Hacarí teníamos un problema, vivíamos sin Dios, ni patria, ni ley. Los policías no salían de su puesto, encerrados día y noche porque aparecían los francotiradores pelusos o elenos. Ya con la entrada de la fuerza pública, se hacen patrullajes en la zona urbana, están en las zonas rurales. Pero fuera de eso, necesitamos inversión social. Para hacer producir el sector agropecuario, el sector rural, para mejorar la economía campesina. Tenemos una asociación de cacao, muy buena, bien montada, pero nadie nos da la mano.

¿Cómo quieren derrotar la coca con tiros? No, no la vamos a derrotar con tiros. La derrotamos con cultivos lícitos, donde se mejore la economía campesina. Aplaudo lo que dijo el compañero de la Cámara de Comercio, vamos a trabajar con los jóvenes. En Hacarí tenemos la Asociación de Jóvenes Historia, Sueños y Leyenda. Allá se produce el helado de yuca, no de forma rutinaria, pero nadie nos ha dado la mano.

Le hemos dicho al Gobierno que se acabe la estigmatización que hay sobre el Catatumbo. En nuestra región hay gente muy buena, campesinos, emprendedores. Puede que un grupo nos haya ensuciado la cara, pero hay otro de gente muy trabajadora, de empuje, que quiere que el Catatumbo cambie y que el Gobierno lo mire con otros ojos.

1.4.3. Somos y no somos: Cúcuta como puerta de entrada del Catatumbo

Edufio Peña:

El tema de la seguridad tenía que ver mucho con los municipios del Catatumbo y, aunque a estos municipios los afecta la migración, es Cúcuta el lugar donde más se reciben migrantes de Venezuela. Por eso queremos escuchar la experiencia de la ciudad en relación con el problema migrante que va creciendo.

Wilmer Cepeda (secretario de la Alcaldía de Cúcuta):

Quisiera cumplir con lo que me ha pedido el señor moderador. Con 35.000 venezolanos que cruzan de manera pendular y con 5.000 que creemos que se quedan todos los días, pero creo que esa crisis social de la migración la hablamos todos los días en muchos espacios.

Quisiera hablarles hoy, y en la misma línea que mis compañeros de panel, un poco de la zona rural de San José de Cúcuta. Nuestro alcalde lo ha llamado en varios espacios y de manera muy acertada “la puerta de entrada del Catatumbo”. Cuando hablamos del Catatumbo, con todo respeto y guardando las proporcionalidades de Tibú, Hacarí, Convención, El Tarra y demás, hablamos de

lo que sucede en la zona rural de la ciudad, que es la puerta de entrada a esta región.

Nuestros corregimientos de Palmarito y Banco de Arena no tienen nada que envidiarle a Tibú o Hacarí. Sucede exactamente lo mismo que en el Catatumbo. Pero somos y no somos. A hora y media de aquí de la Universidad Francisco de Paula Santander, tenemos en cifras informales, 300 hectáreas de coca entre Palmarito y Banco de Arena, y presencia de todos los grupos armados conocidos en el país: pelusos, rastros, disidencias de las FARC-EP, ya estamos hablando de presencia del ELN y todas las BACRIM. Aquí, a una hora del centro de la ciudad.

Tenemos la misma situación del Catatumbo en Palmarito y Banco de Arena, dos corregimientos de San José de Cúcuta. Pero repito, somos y no somos. Ningún sector de nuestra área rural pertenece a las zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC) y tenemos toda la presencia del conflicto en nuestra ciudad. No pertenece nuestra zona rural a ninguno de los PDET, ni al Catatumbo Sostenible, que siempre lo aplaudimos, ni a algún proyecto del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PENIS).

Insisto, somos y no somos Catatumbo. La zona rural de San José de Cúcuta no hace parte de ninguno de los proyectos del Gobierno nacional en torno al posconflicto. Tenemos una muy buena relación con la COCCAM, la Cooperativa de Cultivadores de Coca y Marihuana. Ellos nos han dicho de manera decidida: “queremos sustituir nuestros cultivos, sabemos dónde están, quiénes son los productores, lo queremos hacer”. Le hemos pedido al Gobierno nacional que sean incluidos en esos procesos y estamos por fuera de todos.

Es decir, en estos momentos, puedo decir que los cultivadores de coca de la zona rural de San José de Cúcuta quieren sustituir sus cultivos y en el Estado nos hemos tenido una respuesta para darles. Hemos intentado desde el Gobierno local adelantar algunos proyectos, igual que en el Catatumbo, de cacao, de sábila, ya vamos a llegar a 800 hectáreas de palma cultivadas también. Tenemos importantes temas de arroz y agroindustria. Estamos incursionando en la caña, apoyando un proyecto de ese cultivo. Pero realmente

podemos decir que no tenemos una respuesta clara para el tema del conflicto armado en la zona rural de San José de Cúcuta.

Por eso, con perdón del moderador, más que hablar en este momento de crisis migratoria, que creo que se ha hablado en varios espacios, yo quise en la misma línea que mis antecesores, contarles cómo el Catatumbo empieza en la zona rural de Cúcuta. Y a este auditorio y al orden nacional que nos ve a través de las redes, contarles un poco lo que sucede y también pedirles su ayuda. Así como lo hacemos con la migración venezolana, con los retornados, con la situación socioeconómica que atraviesa la ciudad, pedirles una mano para la zona rural de San José de Cúcuta, que es la puerta del Catatumbo.

Eduardo Peña:

Señor Secretario, aquí ha estado con nosotros el alto consejero de Seguridad Nacional, el doctor Rafael Guarín. Hay un equipo de él y estoy seguro de que están tomando nota de sus observaciones. Y para que vea usted cómo nos equivocamos los que venimos de Bogotá, yo pensaba que en Cúcuta el tema más grave evidentemente sería la migración, porque es el punto donde más llegan los migrantes. Pero usted ha hecho un asterisco muy especial sobre el tema de seguridad en Cúcuta, que también es muy grave. De manera que apenas concurren los dos temas que hemos planteado para nuestro encuentro hoy, seguridad y migración.

1.4.4. Recomendaciones para los alcaldes sucesores

Eduardo Peña:

Señores alcaldes y señor Secretario, ustedes están a tres o cuatro meses de terminar sus mandatos, tenemos elecciones dentro de unos pocos días. Les pido una respuesta muy puntual: si tuvieran que hacer una recomendación a sus sucesores que llegan por los cuatro años que vienen, ¿qué les dirían?

Jesús Alberto Escalante:

Yo creo que cuando la rueda está inventada, uno debe usarla y tratar de mejorarla. Cuando las cosas vienen funcionando hay que trabajar sobre esa base y sobre esa fórmula. A nosotros, si bien es cierto los

recursos no fluyeron porque el Gobierno tiene un déficit, lo poco que hemos logrado conseguir a hoy se ha dado por dos vías. Una, por la unidad entre todos los alcaldes del Catatumbo, todas las comunidades, que hemos compartido los dolores y las alegrías.

La ruta está trazada y son los planes de desarrollo con enfoque territorial. Ahí está la fórmula para transformar el futuro del Catatumbo. No es la panacea, no está todo, pero sí hay una ruta, hay que imponerla y decirle al Gobierno que esa es la fórmula. Ahí está lo de seguridad, porque todos nos volvemos como gatos patas arriba cuando hablamos de seguridad. Ahí está el tema de vías, del fortalecimiento a los proyectos productivos. Y está, uno de los pilares fundamentales, o tal vez el prioritario: la tenencia de tierras. De ahí partimos y los recursos que van llegando son esos. El tema es que está dado y hay que trabajar de la mano de la comunidad, enfocándose en los PDET que tienen todo. Esos serían los dos hechos puntuales en los que se soporten los que nos sucedan.

Milcíades Pinzón:

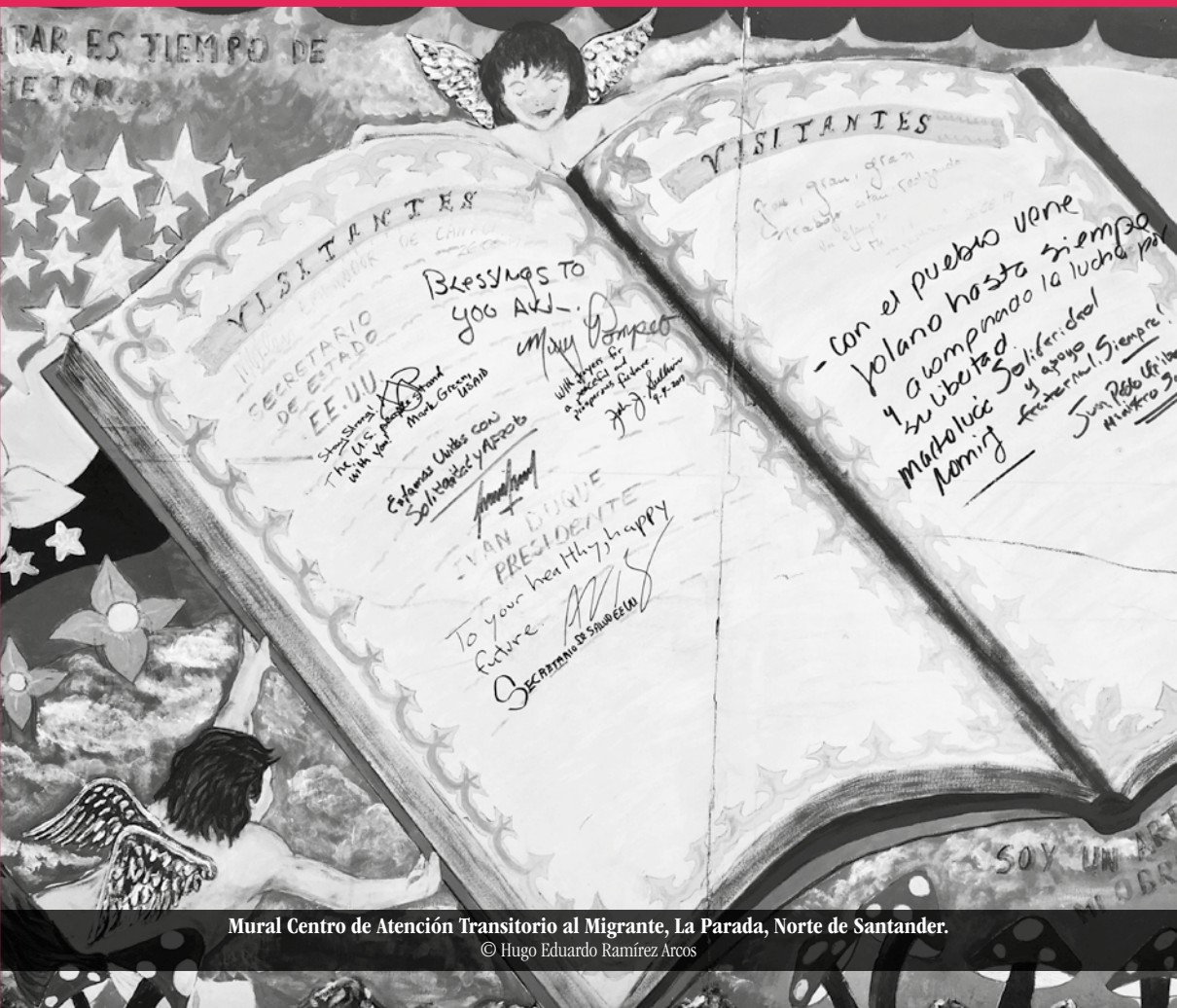
Dos cosas. Hay en manos del Estado, tanto departamental como nacional, una agenda de la problemática del Catatumbo y de los proyectos que hemos presentado, que no los pierda de vista, esa es la brújula para sacar adelante el Catatumbo y, especialmente, el municipio de Hacarí.

Ullman Cepeda:

Es importante pedirle al próximo alcalde tener una mirada decidida sobre la zona rural de la ciudad, porque muchas veces nos quedamos en los problemas del casco urbano. Aquí se limitan nuestros programas. Este alcalde tiene una mirada hacia la zona rural, espereemos eso continúe. El 90% del territorio de San José de Cúcuta es área rural. Y hay todo el terreno y las condiciones necesarias para que a través de la agroindustria podamos generar empleo y transformar la economía de la ciudad. La industria cucuteña debería apuntar hacia la zona rural. Además, toda una zona rural de frontera porosa con Venezuela. Entonces, definitivamente la recomendación para el próximo Alcalde, entre todos los problemas de nuestra ciudad, es que tenga una mirada decidida hacia el campo cucuteño.

2

Documento conjunto elaborado por las universidades de Norte de Santander



Mural Centro de Atención Transitorio al Migrante, La Parada, Norte de Santander.

© Hugo Eduardo Ramírez Arcos

2.1. El contexto del esfuerzo de articulación y comprensión desde la perspectiva regional

Hugo Ramírez Arcos¹⁹

Son cada vez menos los ‘pimpineros’ en las calles de la capital nortesantanderana. En su momento, en una misma frontera, la gasolina venezolana, una de las más baratas del mundo, producto de una economía petrolera y una larga historia de subsidios, circulaba y, por sus costos, hacía imposible la competencia con nuestra gasolina colombiana. En años de contrabando, informalidad e incluso complicidad con esta situación, no solo las estructuras criminales se articularon a este negocio, muchas familias colombianas y venezolanas supieron leer las oportunidades originadas en las diferencias de los modelos económicos de ambos países. En un territorio sin mayores oportunidades, encontraron formas alternativas de sustento; en una economía regional que ya tenía una vocación hacia el vecino país, la frontera cumplió su papel integrador en su sentido más amplio.

Si bien varios ciclos económicos habían impulsado la movilidad de productos y mercancías de un lado al otro de la frontera, hoy la balanza comercial y migratoria se distorsiona por completo a nuestro favor. Las imágenes de comercios repletos de ciudadanos venezolanos en la búsqueda de productos básicos de la canasta familiar son complementadas con estaciones de gasolina y farmacias registrando sus mayores ventas en los últimos años. Las calles de Villa del Rosario y Cúcuta están llenas de migrantes buscando una oportunidad. En un contexto de crisis multisectorial, el comercio no se detiene, se reconfigura, y así demuestra una vez más tanto la resiliencia de los habitantes de frontera para adaptarse a las coyunturas políticas que los sobrepasan, como la habilidad de los actores ilegales para ocupar espacios estratégicos, como una condición que les ha permitido actuar en medio de las distancias entre dos naciones que no han logrado entender aún las particularidades sociopolíticas de sus territorios vecinos.

¹⁹ Profesor de la Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales, codirector del Semillero de Migraciones y Fronteras.

Para los conductores nortesantanderanos resulta extraño manejar con gasolina colombiana: “es que el octanaje de allá es mayor, pero igual aquí estamos funcionando”, cuenta un taxista, en medio de la indignación que le despiertan las renovadas filas de las estaciones de gasolina y el precio del comercio ilegal que incluso en los últimos días, debido a la escasez, se equipara por primera vez al precio nacional. Hoy somos testigos de los cambios más inesperados en las dinámicas transfronterizas; este es solo uno de tantos ejemplos.

Pese a los grandes esfuerzos de distintas entidades del Gobierno nacional para producir información sobre lo que sucede en el departamento, cada vez más se hace urgente contar con una academia comprometida con acompañar y documentar los múltiples procesos que hoy desencadena el gran fenómeno de movilidad humana hacia nuestro territorio. Este documento es un esfuerzo de coordinación en esa vía.

Un viejo chiste del periodo de la Guerra Fría referencia las diferencias entre países amigos y países hermanos. Con el pragmatismo de la época, la apuesta era simple: a los hermanos no se los elige. En un periodo cuando las distancias y tensiones entre ambas naciones llegan a su mayor punto en toda la historia, debemos desde diferentes sectores seguir insistiendo en ese destino común, en la “hermandad” fronteriza, que nos obliga a pensarnos en conjunto y a buscar caminos si no de conciliación, al menos de una convivencia que permita generar menores tensiones en los territorios de frontera y, por supuesto, mejores condiciones para los más vulnerables.

Esta sección del documento es un recuento del esfuerzo de las universidades regionales por comprender los puntos más relevantes de la actual coyuntura, surge como un trabajo de articulación de la Red Colombo Venezolana de Movilidad Humana en la cual, a partir de un diálogo entre pares y la articulación en distintas actividades, académicos interesados en los temas de frontera y migración realizamos un esfuerzo por articularnos, privilegiando la mirada desde los territorios.

2.2.

Universidad Francisco de Paula Santander²⁰: Norte de Santander, su frontera y su realidad



Caminantes reciben atención en la Fundación Nueva Ilusión, antes de emprender su ruta hacia el interior del país.

© Hugo Eduardo Ramírez Arcos

²⁰ Héctor Miguel Parra López, rector. Grupo de Investigación Euler del Departamento de Estudios Internacionales y de Frontera; Johanna Milena Mogrovejo Andrade, Olga Marina Sierra de Rodríguez y Óscar Arnulfo Mera Ramírez. Facultad de Educación Artes y Humanidades: Jesús Ernesto Urbina Cárdenas, decano, y Martha Isabel Monsalve Gómez. Facultad de Salud: Gloria Omaira Bautista Espinel, Andrea del Pilar Botello y Silvia Liliana Ruiz Roa. Facultad de Ciencias Agrarias y del Ambiente: Gustavo Adolfo Carrillo Soto y Jessica Lorena Leal Pabón.

2.2.1. Migración

Históricamente han existido en el país zonas de alto conflicto armado y con fuerte presencia de economías subterráneas, ricas en recursos naturales, las cuales se han convertido en corredores estratégicos para los grupos al margen de la ley. La región del Catatumbo no ha sido ajena a la crisis de Venezuela, lo que ha llevado a que la población migrante venezolana sea víctima de desplazamiento forzado, homicidio y reclutamiento infantil, a manos de los grupos armados. Algunos venezolanos han desaparecido y algunas mujeres y niñas han sido víctimas de violencia sexual. Asimismo, se muestra preocupación por el desconocimiento de estos migrantes sobre los procedimientos para reportar los abusos a las autoridades o el temor que tienen de ser deportados si denuncian los hechos.

Los movimientos migratorios, en cualquiera de sus manifestaciones, bien como migraciones forzadas o voluntarias, reflejan las desigualdades y los desequilibrios entre territorios y grupos sociales. Esta relación dispar provoca inseguridad e incertidumbre al estar originada en situaciones de pobreza, conflicto armado, conflictos étnicos o religiosos, del poder ejercido por gobiernos autoritarios, violencia social, violación de los derechos humanos, crisis económica o degradación ambiental. Además, es producto del derecho a la movilidad humana, inesperada y no dimensionada en la frontera colombo-venezolana; así como del desconocimiento de realidades que se venían tejiendo desde hace más de una década, en las que se privilegiaron los desencuentros y la falta de diplomacia, de negociación propositiva de las diferencias propias de dos ideologías opuestas, de un seguimiento serio que contribuya a evitar situaciones como las de hoy. La migración en la ciudad de Cúcuta está conformada en 43% por venezolanos, 23% de colombo-venezolanos y 33% de retornados colombianos, asentados en barrios periféricos de la ciudad donde ya existían los mayores indicadores de pobreza, marginalidad e inseguridad.

El reto para la gobernabilidad de la ciudad y otros municipios es la incorporación de estos nuevos habitantes, cuyas edades están en el marco de la productividad (20-39 años), en su mayoría

hombres y con bajos niveles de escolaridad, pero con anhelos de encontrar soluciones para recuperar en algo su calidad de vida, venciendo la indiferencia, la xenofobia, los maltratos hasta de sus propias autoridades y el desconocimiento de las normas básicas de nuestro país. Preocupan el incremento de indicadores de desempleo, informalidad e inseguridad, el hacinamiento en los barrios, el incremento en el uso de servicios básicos ya deficientes para los pobladores nativos de la región, pero también los brotes de violencia, los desaparecidos y los feminicidios. Todo ello produce una sensación de cambios reales en nuestra vida cotidiana.

2.2.2. Seguridad

Otra de las problemáticas del departamento de Norte de Santander pasa por los conflictos e intereses concernientes a las disputas por el dominio del territorio. Según Wilfredo Cañizares, director ejecutivo de la Fundación Progresar, hablamos de:

“Una zona con 12.000 militares y 4.000 policías, que cuidan 48 pasos y trochas fronterizas, [donde] se han reactivado los tráfico ilegales, en especial el de personas hacia el interior de Colombia y el sur del continente; 49 líderes sociales fueron amenazados, 10 asesinados y 5 secuestrados; se registraron 350 casos de desaparición forzada, 70 de ellos en la frontera; 29 civiles han sido secuestrados. Todo ese pie de fuerza y seguridad y no hay información de quién está cometiendo los delitos y el 99% de las denuncias no tiene una sola respuesta”.

Las problemáticas del departamento en temas de seguridad que se presentan hace ya varios años, junto a la informalidad y la crisis migratoria, alimentan los grupos ilegales: en la actualidad hay 12 actores armados ilegales; clara muestra de la falta de políticas de seguridad claras y efectivas en el departamento.

Tras la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno y algunos grupos con presencia en la región, pese a la salida del territorio del grupo armado más antiguo y con mayor número de combatientes

(FARC-EP), el conflicto armado se ha recrudecido en algunos municipios del Catatumbo debido a los enfrentamientos entre el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) por el control territorial de la zona. Este tipo de situaciones generan una serie de problemáticas sociales que en Colombia constituyen una de las principales amenazas para el acceso y la permanencia de los menores al sistema educativo, e impactan la pertinencia y calidad de la educación a la que acceden los estudiantes. Dentro de las más recientes situaciones de problemática fronteriza, se encuentra el desplazamiento masivo en el municipio de Hacarí, que según el último censo consolidado (5 de noviembre de 2018) ha afectado a 730 personas (214 familias) pertenecientes a ocho veredas (OCHA, noviembre de 2018).

La educación para la paz contribuye a crear entornos de aprendizaje de calidad, adaptados para atender las necesidades existentes entre la población estudiantil, basados en la inclusión, la garantía de derechos, el pensamiento crítico y demás factores asociados al proceso de enseñanza-aprendizaje que permiten mejorar condiciones de vida desde las realidades individual y colectiva. Es necesaria una educación para la paz, capaz de reconocer el entorno desde las conflictividades y empezar a generar transformación en el marco de una cultura pacífica.

2.2.3. Economía e inserción laboral

Desde hace ya varias décadas, tras el cambio del modelo económico y político de Venezuela, el vecino país enfrenta un sinnúmero de problemas socioeconómicos que se le han salido de las manos al actual Presidente venezolano. Esta situación ha llevado al éxodo de miles de venezolanos hacia los países de la región latinoamericana, en especial al nuestro, pues recibe una cantidad que rodea las 900.000 personas, según Migración Colombia. Es un reto el control de estos migrantes y su actuar en las calles de las ciudades y municipios del departamento, lo cual impacta indicadores económicos como el empleo y más aún en ciudades como Cúcuta y su área metropolitana, donde precisamente se tiene una de las tasas más altas de desempleo y ni qué decir de

la tasa de informalidad que es la más alta del país. El tema de la migración masiva es hoy en día una problemática no solo económica sino social, que ahonda en el problema de informalidad e inseguridad en las regiones fronterizas.

Dicha problemática ha sido tratada desde la institucionalidad, formalizando la permanencia de muchos migrantes a través del Permiso Especial de Permanencia (PEP), que les permite trabajar de manera legal y obtener ingresos para sus familias. Un gran porcentaje de inmigrantes no logra formalizarse o conseguir un empleo con las mismas condiciones laborales de los colombianos, lo que los obliga a trabajar en la informalidad en las principales ciudades del departamento. Esta situación promueve que algunos empresarios terminen abusando de las condiciones laborales de estos migrantes en cuanto a cantidad de horas de trabajo y valor pagado por cada hora; muestra de ello es que, según la propia Cancillería, un gran número de empresas han sido sancionadas por esta situación.

A pesar de las altas tasas de informalidad que históricamente se han presentado en Cúcuta y su área metropolitana, la alta oferta de ciudadanos venezolanos ha provocado que estos índices terminen siendo aún más altos y así han propiciado problemas no solo económicos sino sociales y de seguridad. Según la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), alrededor de 500.000 personas se encuentran buscando una oportunidad laboral en Colombia, hecho que si bien no es la única causa del desempleo en el país, influye para que este indicador no muestre síntomas de mejoría.

En conclusión, la problemática migratoria se convierte hoy para Colombia y demás países de la región en un reto político, no solo de orden nacional sino global, pues ha sido claro que ninguno estaba preparado para afrontar la situación que se está presentando, la cual plantea desafíos a las políticas económicas y de aceptación de extranjeros, ya que este fenómeno actual termina cambiando los mapas de demografía y ello posiblemente nos lleve a entender que Colombia es, y debe llamarse también, un país de migrantes. Ante esta crisis, el Gobierno nacional ha venido haciendo presencia en

la zona de frontera, pero a pesar de los anuncios no se evidencia realmente en el corto plazo una clara política especial para la zona de frontera, que mitigue lo que está sucediendo en esta zona y demás zonas fronterizas.

2.2.4. Frontera

En este contexto, nuestra frontera colombo-venezolana está actualmente en la fase de “frontera-fractura”, caracterizada por un régimen de incomunicación, con efectos negativos en cuanto al desarrollo de la zona y región transfronteriza, bajo el concepto militarista de “frontera como seguridad” que diseñó el mundo en el siglo XX, opuesto al de zona de contacto o “espacios comunes”, que define una realidad donde convergen factores geográficos, históricos, culturales y sociales comunes. Desde el concepto de “frontera-costura”, algunos actores sociales de la región intentamos comunicarnos para suprimir los efectos negativos de la “frontera-fractura”, en la que se mantiene una estricta barrera de controles y regulaciones que impiden u obstaculizan la libre circulación de personas, bienes y servicios. Esta situación tiende a generar para los pobladores de la zona fronteriza una “regalía” representada por los ingresos que generan las demoras ocasionadas en la aplicación de controles y regulaciones excesivas, engorrosas y signadas en ocasiones por brotes de corrupción y ausencia de respeto a los derechos humanos (CEPAL, 1994).

Es cada vez más pertinente considerar qué se requiere del límite hacia adentro, a partir de la construcción social de la “frontera como potencialidad”, en la que impere una institucionalidad creada, que opere para atender diferentes situaciones propias de las interacciones sociales, económicas, culturales y políticas existentes. En síntesis, la construcción de un espacio para las oportunidades legales, el cual debemos reconstruir a partir de la necesidad de un Plan de Desarrollo Integral, desde sus potencialidades endógenas y, ojalá en muy corto plazo, con la diplomacia como instrumento de integración y cooperación, con acuerdos binacionales que regularicen los intercambios propios de esta región.

Para nosotros la frontera colombo-venezolana es un lugar donde nace una identidad cultural propia de sus habitantes, no valorada por el resto del país. En ella se construyen redes humanas de interrelaciones diversas, propias de su heterogeneidad y diversidad, pero hoy se ha convertido en una barrera humana explosiva y cruel, fruto de los desacuerdos de la ausencia de los dos Estados, del temor fundado en la inseguridad de todo tipo; de no saber del futuro, del presente, de quién soy al cruzar el límite y a dónde voy. Aparentemente cerrada pero más con forma de bisagra, la frontera hoy se abre según el interés de quienes la controlan, aberrantemente a nombre de una institucionalidad débil, que ejerce controles dependiendo de las circunstancias y de los intereses de diferentes actores propios y extraños de lado y lado del límite impuesto bajo la premisa de la soberanía, pero violentado sin reparos ni dolientes. Ello favorece las transferencias de actividades ilícitas que le dan la mala fama que se extiende, creando connotaciones de inestabilidad, hostilidad e imagen deteriorada, inviable para la inversión privada, que la alejan cada día más de indicadores positivos de desarrollo aún en contravía de sus potencialidades y de su historia como protagonista de la creación de la República, del primer periódico (*La Bagatela*), de ser la cuna del “hombre de las leyes”, hace ya casi 200 años.

No queremos que se olvide que en ella vive gente que con su ingenio no solo ha sabido sobrevivir a la indiferencia de todos los gobiernos, sino que ha cultivado el arte de acomodarse a climas y gustos económicos cambiantes, gente urgida de la aprobación e implementación de una ley y de políticas públicas integrales sobre migraciones, que hagan posible contar, y de manera urgente, con soluciones que disminuyan los indicadores socioeconómicos de desempleo, informalidad e inseguridad agravados con el asentamiento de la población migrante venezolana.

Según la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Norte de Santander, para el mes de julio de 2019, contaba con 185.432 migrantes venezolanos, de los cuales el 69% se encuentran en condiciones de irregularidad. En el municipio de San José de Cúcuta la situación es alarmante, dado que es la

unidad territorial del departamento que concentra el 60% de esta población, lo cual genera un incremento para el presente año del 213% en los eventos de vigilancia en salud pública comparado con 2018.

Partiendo del análisis realizado en el taller “Migración: desafíos y oportunidades”, organizado por la Secretaría de Fronteras de Norte de Santander el pasado mes de agosto, se identificaron cuatro áreas de trabajo prioritarias para atender las necesidades del sector salud en la población migrante: 1) aseguramiento y vinculación al sistema de salud, con una ruta clara y conjunta de información donde se articulen las entidades involucradas (Migración Colombia, SISBEN, Registraduría Nacional, entre otras), que permita a la población migrante agilizar el proceso de afiliación al sistema de salud; 2) fortalecer programas de promoción y prevención articulando el trabajo de las empresas sociales del Estado e instituciones cooperantes, para incidir en la población de 12 a 25 años, donde se incrementaron los eventos de notificación obligatoria; 3) formular una ruta de atención en salud que permita apoyar la atención primaria con la red de entidades cooperantes, apoyando con la prestación de servicios que requiere esta población; 4) consolidar un sistema de identificación biométrica de la población migrante y fortalecer el sistema de vigilancia en salud pública (SIVIGILA) para garantizar el seguimiento de los casos de notificación obligatoria.

2.2.5. Problemáticas emergentes: mujeres y menores migrantes

Preocupan los grupos especialmente vulnerables, los niños y los retornados colombianos en edades que superan los 60 años a su regreso, sin un mínimo vital, sobreviviendo de la asistencia que por fortuna ofrece la Iglesia católica en los lugares de paso. La cooperación internacional dirigida a este tipo de migrantes y otros aún no se ve reflejada en los indicadores socioeconómicos ya existentes en el área metropolitana de Cúcuta antes de su llegada. Cabe resaltar la importancia del marco jurídico y social de los menores, o de un proceso de integración en la sociedad receptora, buscando comprender las razones del movimiento

migratorio de la población venezolana y sus componentes poblacionales: mujeres, hombres, ancianos y niños.

En la comprensión del fenómeno migratorio se ha privilegiado el estudio del papel económico de los hombres y las mujeres, sin reconocer que los menores de edad, como actores sociales, también están inmersos en esta realidad. Es relevante ahondar en estudios sobre sus diferentes dimensiones y participaciones en el proceso migratorio, con miras a comprender la complejidad de la situación de los menores.

Se requiere, además, la implementación urgente de lo propuesto en el CONPES 3950 de 2018, materializarlo en una ley y en políticas integrales de atención a los diferentes retos de la realidad existente, porque el 69% de los venezolanos está en Colombia a la espera de que “algo” pase en su país, una esperanza que no los deja ir a otros lugares y que, aunque quisieran, no cuentan con los recursos para ello. Según Migración Colombia, 151.803 migrantes están radicados en los municipios fronterizos de Norte de Santander. Por otro lado, es necesario comprender cómo se configura el proceso de migración, a través de los cambios y continuidades en la trayectoria vital de la población migrante en general, a través de las trayectorias de vida de los migrantes en la zona de frontera.

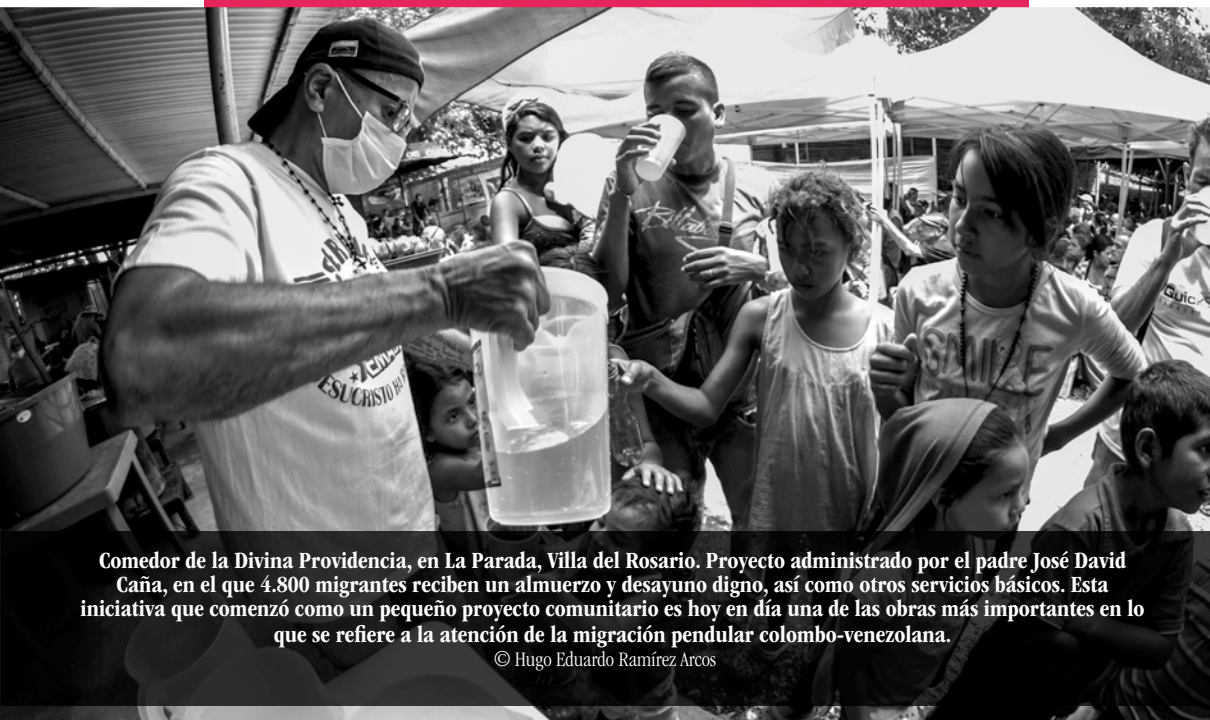
Independientemente del carácter de los movimientos migratorios, las personas en su mayoría se trasladan a las zonas urbanas, confiando en beneficiarse de la mayor disponibilidad de servicios y en la búsqueda del acceso a una mejor infraestructura y oportunidades de generación de ingresos que les permitan contar con medios de subsistencia más estables. Cuando la migración está bien gestionada puede inducir una dinámica social y económica que mejore la capacidad de los migrantes para hacer frente a conmociones y presiones, sin embargo, los movimientos hacia las ciudades también entrañan riesgos sociales; en este caso, los asentamientos humanos informales en las periferias de las ciudades.

Se evidencia, además, el fenómeno de la migración masiva de mujeres en zona de frontera, quienes deben enfrentar retos, dificultades y adversidades muy particulares al asentarse en un país

que no es el suyo, tal como lo evidencia una de las investigaciones en curso de la UFPS, sorteando diferentes factores que inciden para asumir las problemáticas personales, familiares y de trabajo, buscando generar resiliencia atenuando el efecto de la adversidad y saliendo fortalecidas de la misma. Al establecer las principales adversidades y dificultades psicosociales que afrontan las mujeres migrantes en zona de frontera se pueden distinguir diferentes afectaciones, tales como: el contexto comunitario y sus afectaciones en las relaciones familiares (el cual ejerce una fuerte influencia sobre las variables educativas relacionadas con sus hijos) y el riesgo de la falta de acompañamiento y apoyo de sus familias. Se evidencia que la mujer migrante necesita sentirse acompañada por su núcleo familiar, y que mayor y mejor es la actitud de confrontar esas adversidades al contar con ese apoyo.

2.3.

Universidad de Santander (UDES)²¹: temas relevantes de la región desde la perspectiva local



Comedor de la Divina Providencia, en La Parada, Villa del Rosario. Proyecto administrado por el padre José David Caña, en el que 4.800 migrantes reciben un almuerzo y desayuno digno, así como otros servicios básicos. Esta iniciativa que comenzó como un pequeño proyecto comunitario es hoy en día una de las obras más importantes en lo que se refiere a la atención de la migración pendular colombo-venezolana.

© Hugo Eduardo Ramírez Arcos

²¹ Carmen Elisa Arque Pérez, rectora campus Cúcuta y Xiomara Ramírezparis Colmenares, líder del grupo de investigación Ciempiés de la Facultad de Ciencias Económicas Administrativas y Contables.

2.3.1. Migración

El perfil migratorio del país, preparado por Ramírez, Zuluaga y Perilla (2010) para OIM Colombia, señaló que las cinco zonas que presentaban mayor asentamiento de personas de nacionalidades diferentes a la colombiana eran Bogotá, Valle del Cauca, Antioquia, Norte de Santander y Atlántico, debido a que en estos lugares se concentra la mayor inversión extranjera.

Los motivos de la migración y el retorno al país, sin embargo, se modificaron a partir de 2015, año en el que miles de colombianos que habían construido sus hogares vinculados con actividades laborales en los diferentes sectores económicos de Venezuela fueron expulsados, en algunos casos sin oportunidad de recoger sus pertenencias, y la frontera entre Colombia y Venezuela se cerró indefinidamente. Inicia a partir de ese momento una migración paulatina de venezolanos buscando mejores condiciones de vida, la cual se acentúa desde 2017 y lleva al departamento Norte de Santander a enfrentar y atender un flujo migratorio para el que no estaba preparado.

Según el Plan de Desarrollo de Norte de Santander 2016-2019, la política integral migratoria del país se articula deficientemente a la realidad vivida como territorio de frontera, dada la información poco clara de las rutas de atención a migrantes, la atención deficiente en la llegada permanente de migrantes y el manejo improvisado de la atención jurídica a nacionales con situaciones jurídicas en Venezuela. El documento CONPES 3603 que direcciona la política integral migratoria en Colombia, identifica como un efecto negativo las condiciones de trabajo desfavorables, consecuencia de la insuficiente atención del Estado a los fenómenos migratorios; fija algunas pautas para facilitar el acceso de la población migrante colombiana al mercado laboral extranjero, pero no establece rutas, recursos, ni estrategias específicas, para un trato equitativo de los migrantes que ingresan al país.

El Gobierno colombiano, luego de analizar la situación presente en las fronteras, especialmente la de los departamentos que colindan con Venezuela, establece un nuevo documento CONPES

3950 (aprobado en noviembre de 2018) el cual fija las estrategias para la atención de la migración desde Venezuela y tiene en cuenta la información de migrantes desde ese país según el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, RAMV.

En el tema de la migración, la situación ha excedido la capacidad del Gobierno departamental. El tránsito y asentamiento de los venezolanos por la ciudad y la ausencia de oportunidades laborales producen brotes esporádicos de pánico colectivo y xenofobia, dado que la población de acogida no ha tenido oportunidades en la misma materia.

Tanto el Gobierno nacional como el departamental durante los últimos dos años han realizado foros, mesas de trabajo y encuentros para determinar estrategias que lleven a solucionar la crisis que enfrentan. Estos eventos han contado con el apoyo de organismos internacionales, los funcionarios encargados del tema migratorio, la academia y la sociedad civil. Se creó el puesto de mando unificado con representantes de 35 entidades que tienen que ver en el tema, los cuales se reúnen semanalmente para hacer una evaluación de la situación e implementar acciones para mejorarla.

El CONPES 3950 es un paso en la consecución del logro, pero es precisa una política pública migratoria para la atención efectiva de las situaciones que se presentan en el tema y la responsabilidad financiera de su ejecución.

2.3.2. Seguridad

La región presenta desde hace algunos años una visión de ilegalidad y violencia debido a fenómenos como el contrabando, las bandas criminales, la pobreza y una escasa aplicación de políticas claras. Aunado a esta condición propia de la región, el fenómeno migratorio contribuye a incrementar situaciones de ilegalidad y violencia.

Con el cierre de la frontera ocurrido en el mes de febrero de 2019, el paso migratorio legal ubicado en La Parada (Puente Internacional Simón Bolívar, municipio de Villa del Rosario) ha dejado de registrar la entrada a Colombia de la mayoría de las

personas provenientes de Venezuela, ya que allí no están abiertas al público las oficinas de migración y extranjería, lo que impide sellar la salida del vecino país. Quienes deben ingresar a Colombia por situaciones diferentes al estudio de sus hijos o a la atención médica, lo hacen por las trochas ilegales, cancelando una cuota establecida para tal fin y sometiéndose a los riesgos que implica este procedimiento.

“Existen cerca de 52 pasos ilegales identificados en los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario y Puerto Santander, de los cuales 39 han sido destruidos en los dos años anteriores” (*La Opinión*, 2018). Esta situación ha propiciado en el Gobierno colombiano el diseño de una serie de estrategias para superar el estancamiento y las crisis económicas en que se ha visto inmersa la zona metropolitana de Cúcuta, sin que se vean los resultados previstos. Se han establecido una serie de medidas económicas para la ciudad, plasmadas en leyes, acuerdos, proyectos o programas que no han sido aprovechados por los actores a quienes van dirigidos.

Debido a la falta de empleos, algunos de los migrantes venezolanos optan por cometer actos ilícitos y prostituirse, se acentúa el tráfico de armas y el contrabando de productos y en algunos colombianos se empiezan a notar brotes de xenofobia, pues se sienten desplazados e invadidos, ante un gobierno que no les ha cumplido con sus derechos.

En lo relativo al ámbito de protección de los derechos humanos dentro de esta región, según la Corporación Compromiso y el Observatorio Nororiental de Desarrollo y Derechos Humanos, el nororiente presenta en total 112 casos por violación al DH, 119 por DIH y 51 en VPS.

Algunos de los tipos de violencia son las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición, la tortura, las amenazas, los atentados colectivos, la violencia sexual, la deportación y el secuestro realizado por organizaciones insurgentes, entre otros.

Es preciso realizar controles más efectivos, buscar una solución a los altos niveles de violencia que se han visto incrementados

en la zona fronteriza, donde se han registrado homicidios, desmembramientos y decapitaciones.

Se hace necesario buscar nuevas estrategias para contrarrestar las acciones criminales de grupos armados que buscan el dominio de las rutas del narcotráfico en la frontera colombo-venezolana.

2.3.3. Economía e inserción laboral

En San José de Cúcuta, específicamente, se observan grandes debilidades en el desarrollo económico y productivo, existe un alto índice de desempleo, así como proliferación de la economía informal, lo cual, lejos de ayudar al desarrollo de la región, dificulta cada vez más la adecuada interacción de sus habitantes para engranar esfuerzos encaminados a la consolidación de actividades económicas que faciliten y garanticen la calidad de vida de sus habitantes. A este panorama es preciso sumar la llegada masiva de venezolanos que salen de su país en la búsqueda de un trabajo que les permita mejor calidad de vida y se encuentran con enormes dificultades para acceder a él por falta de oferta laboral.

De acuerdo con el RAMV, de los 442.462 migrantes desde Venezuela regulares registrados en 2018, el 32% tiene un empleo informal y el 29,5% son trabajadores independientes; el 1,03% reporta tener un empleo formal, pero ello no necesariamente implica que cumpla con todas las condiciones de ley (i.e., estar afiliado a salud y pensiones). Esta cifra resulta similar al porcentaje de formalidad por afiliación a seguridad social de los venezolanos que surge del módulo de migración de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH, el cual corresponde al 5,4%.

Igualmente, afirma el registro que de la población inscrita en edad de trabajar, el 62,43% solo cuenta con educación secundaria y otro 14,65% apenas tiene educación primaria. Si bien casi 20% de los inscritos en el RAMV tienen educación superior, en muchos casos no cuentan con los documentos que les permitan validar su título profesional en Colombia. Esta situación es preocupante dadas las estrategias que ha venido implementando el Ministerio de Educación Nacional para incrementar los indicadores de calidad

en los aprendizajes correspondientes a todos los niveles de educación en Colombia.

A título de ilustración, es importante señalar que conforme al Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos citado en *El Espectador* (2019), la población de migrantes venezolanos en Colombia alcanza un total de 1.408.055 personas, de los cuales 185.433 se encuentran en Norte de Santander y 111.023 en Cúcuta.

Durante el desarrollo del foro “Desafíos de la política pública migratoria en Colombia: una perspectiva desde la gestión del conocimiento”, convocado por el Gobierno de Colombia en 2018, la mesa correspondiente a la temática de generación de ingresos identificó cinco principales problemas, dos de ellos considerados muy importantes: ausencia de atención especial diferenciada en frontera para la generación de ingresos de los migrantes y retornados y dificultades para la estimulación de emprendimientos que puedan generar ingresos para la población migrante.

Los esfuerzos a nivel investigativo del grupo Ciempiés de la Universidad de Santander se han dirigido hacia esta temática, como se puede evidenciar en los proyectos citados a continuación:

- » Ortega, Ramirezparis y Sepúlveda (2018), en *Propuesta para armonizar la oferta y la demanda de mano de obra en el mercado regional que permita proteger el derecho al trabajo de los migrantes asentados en las comunas 6 y 7 del municipio de Cúcuta* del Programa de Administración Financiera, Universidad de Santander, utilizaron un enfoque mixto para buscar una explicación de cómo se concibe la realidad en la temática propuesta. Se especificaron las características laborales de los migrantes en la zona objeto de estudio, lo que mostró la situación a que se enfrentan diariamente y que se refiere especialmente a la dificultad de tramitar documentos para ejercer la profesión y la escasa oferta laboral que se presenta en Cúcuta, debido en parte al gran número de venezolanos que se han asentado en la ciudad. Algunos de ellos tenían sus microempresas en

el área de la belleza, las confecciones o los alimentos, otros laboraban en centros médicos o gubernamentales.

La informalidad origina vendedores ambulantes tanto colombianos como venezolanos por todas las zonas. También es preciso tener en cuenta la inseguridad y la prostitución; debido a la falta de empleos, algunos de los migrantes venezolanos optan por cometer actos ilícitos y prostituirse, se acentúa el tráfico de armas y el contrabando de productos y se empiezan a notar en algunos colombianos brotes de xenofobia, pues se sienten desplazados e invadidos, ante un gobierno que no les ha cumplido con sus derechos.

- » Prado, Morales, Ramirezparis y González (2018) en *Diseño de una propuesta que contribuya a la protección del derecho al trabajo de los migrantes asentados en las comunas 3 y 4 del municipio de Cúcuta y de la población de acogida* del Programa de Comercio Exterior, Universidad de Santander, seleccionaron como informantes claves a migrantes venezolanos y funcionarios colombianos e hicieron uso de las entrevistas como instrumento principal de recolección de información. Su trabajo arrojó como resultado que el tema de la migración ha sido en los últimos años una circunstancia bastante compleja en cuestiones de la vulneración de los derechos humanos en contra de las personas y sus familias que entran de manera irregular a otra nación, corriendo el peligro de trata de personas, explotación laboral, muerte o desaparición forzosa.
- » Ramirezparis, Sepúlveda, Herreño y Sierra (2019) en *Migración en el nororiente colombiano*, publicado por la Universidad del Rosario en el marco del proyecto de la Red Sociojurídica sobre el diagnóstico de la migración en Colombia con enfoque en DD.HH. (2014-2018), con respecto a la situación de los derechos de la población migrante asentada en las comunas 3, 4, 6 y

7 del municipio de Cúcuta, recopilaron información de varias fuentes teniendo en cuenta datos obtenidos de diferentes entidades relacionadas con la migración a nivel nacional e internacional, para confrontarlos y aportar elementos estadísticos en el tema de investigación.

El análisis cualitativo se realizó a partir de la investigación-acción por medio de entrevistas abiertas y en profundidad con funcionarios y migrantes asentados en la zona de estudio, las cuales posibilitaron conocer la realidad que se vive al operacionalizar las orientaciones o resolver las necesidades. En el caso de los migrantes, se utilizó un procedimiento de tipo no probabilístico, con el que se recabó información de las características de su vida en Venezuela, las expectativas que tenían al llegar a Colombia y las barreras de acceso, entre otras.

Como conclusiones se presentan la necesidad de fortalecer la economía de la región con nuevos emprendimientos que permitan la generación de empleo en la frontera, apunten al desarrollo de la región y fomenten oportunidades para todos. Igualmente, se hace necesario identificar los perfiles de los migrantes para proponer estrategias que posibiliten su inserción en el mercado laboral colombiano.

Muchos de los adultos migrantes o retornados que llegan a la región tienen posgrados, trabajaban en el sector petrolero o industrial, así que con ellos hay una oportunidad para que en Cúcuta se consolide un proceso agroindustrial y se tenga otra opción aparte del comercio.

Los jóvenes y las mujeres tienen condiciones diferentes; hay que acogerlos de manera diferenciada, ir dejando a un lado el asistencialismo y propender por el fortalecimiento de las buenas prácticas.

2.3.4. Frontera

Las zonas de frontera representan espacios en los que confluyen personas que cruzan permanentemente de un país a otro con el propósito de acceder a servicios básicos que mejoren su calidad de vida, como es el caso de la salud y la educación, realizar intercambios culturales o comerciales, u obtener un trabajo con el cual percibir un salario que garantice un bienestar económico a su familia. Esa ha sido la dinámica permanente entre el departamento Norte de Santander (Colombia) y los estados Táchira y Zulia (Venezuela).

En el caso de Colombia, luego de una serie de discusiones y análisis sobre el tema, el Congreso promulga la Ley 191 de junio 23 de 1995 o Ley de Fronteras, según la cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera. En su artículo segundo, la Ley establece como uno de los objetivos, la “creación de las condiciones necesarias para el desarrollo económico de las zonas de frontera, especialmente mediante la adopción de regímenes especiales en materia de transporte, legislación tributaria, inversión extranjera, laboral y de seguridad social, comercial y aduanera”.

Los sectores económicos predominantes y los gremios que los representan han efectuado acciones aisladas, tendientes a dinamizar la economía, pero que no causan el impacto esperado. Temas como las zonas francas, las zonas especiales de exportación y la formalización de las empresas, están plasmados en leyes, acuerdos, proyectos o programas que no han sido aprovechados por los actores a quienes van dirigidos.

Se requieren políticas complejas de carácter estructural que prioricen la frontera para la generación de empleo, apunten al desarrollo de la región y fomenten oportunidades tanto para nativos y retornados como para migrantes.

2.3.5. Problemáticas emergentes: zonas rurales, derecho a la salud y el trabajo

La zona rural del municipio de Cúcuta es estratégica para el desarrollo regional, pero a pesar de tener unas tierras aptas para diferentes

actividades agropecuarias y atractivos turísticos históricos y naturales, alberga una población que tradicionalmente ha basado su economía en el contrabando de productos provenientes de Venezuela, a la cual no se le han ofrecido mayores alternativas para mejorar su calidad de vida. Es perentorio caracterizar las dinámicas migratorias presentes en la zona, identificando y fortaleciendo las capacidades de los migrantes y retornados colombianos para potenciarlas en beneficio del desarrollo socioeconómico de la región.

Si el panorama se presenta difícil en la zona urbana, la zona rural tiene menos posibilidades de expandir sus negocios y acceder a nuevos mercados, se recibe el flujo migratorio constante con necesidades humanitarias ligadas a la búsqueda de oportunidades de empleos, acceso a servicios de salud y educación, alimentos y medicinas, de colombianos retornados así como de venezolanos.

La falta de asociatividad y la dificultad para formular proyectos es otro de los inconvenientes que se presentan. Aunque el Gobierno nacional ofrezca incentivos para crear o fortalecer empresas y mejorar la calidad de vida, la población rural tiene muy poco acceso.

Los corregidores y los presidentes de las juntas de acción comunal deben hacer innumerables gestiones ante los alcaldes respectivos para conseguir que atiendan sus necesidades; en la mayoría de los casos, cada uno va por su lado priorizando sus intereses, lo que hace más difícil conseguir la meta.

Es perentorio contar con políticas públicas en el tema de migración y retorno que tengan en cuenta la participación de las comunidades e incluyan acciones articuladas que propicien el desarrollo del territorio y mejoren la calidad de vida de los habitantes rurales.

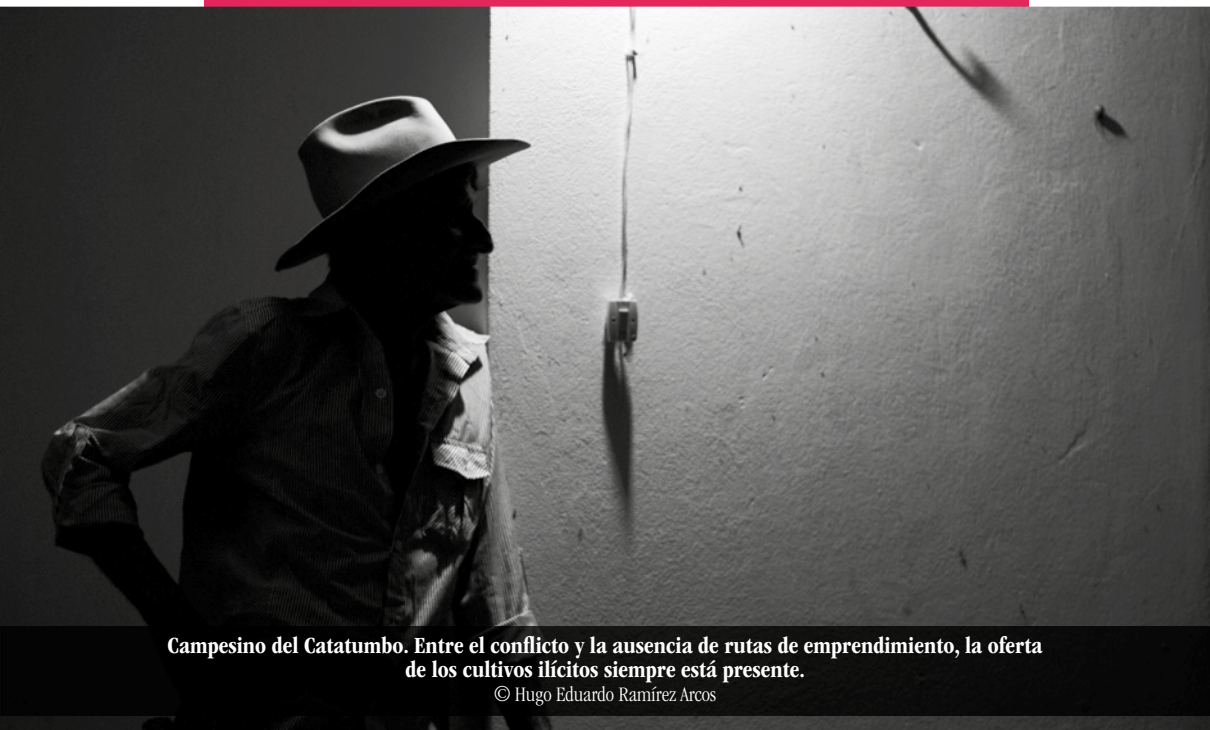
El tema de acceso a la salud y emergencia para extranjeros solo está referido a la estabilización médica, es gerenciado por las autoridades locales, gobernaciones, alcaldías y sus entes de salud gubernamentales y centrales, que no tienen la competencia

jurídica ni política para tomar decisiones estructurales y tampoco cuentan con capacidad operativa presupuestal para responder. Los colombianos expresan su inconformidad ante la congestión de los servicios y la dificultad para lograr atención médica.

Los funcionarios y los empresarios de los sectores salud, educación y trabajo deben conocer los requisitos y procedimientos para atender las necesidades que se presentan en esta población. Los ministerios del Trabajo, Salud y Educación necesitan reforzar su presencia en las fronteras, con jornadas de actualización en el tema de los derechos y deberes que tienen los extranjeros e incluir en sus agendas los desplazamientos hacia las zonas rurales para que sean efectivos polos de desarrollo.

2.4.

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)²²: diversas realidades de la región



Campesino del Catatumbo. Entre el conflicto y la ausencia de rutas de emprendimiento, la oferta de los cultivos ilícitos siempre está presente.

© Hugo Eduardo Ramírez Arcos

²² Rosalba Villamizar Laguado, directora territorial; Eimer Alexis Barajas Román, docente investigador; Jorge Milton Matajira Vera, docente investigador. ESAP Territorial Norte de Santander-Arauca.

2.4.1. Migración

Es de conocimiento público y del Estado la problemática migratoria que viene afrontando Colombia y en especial Norte de Santander, con la llegada masiva de población proveniente de Venezuela. Como respuesta a esta situación, la ESAP viene realizando el proyecto de investigación “Análisis de la oferta y demanda educativa escolar a migrantes de Venezuela en Norte de Santander-Arauca, 2015-2018”, cuyo propósito es dar una mirada desde la academia para impulsar la garantía del goce efectivo del derecho a la educación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) venezolanos y colombianos en condición de retorno.

De acuerdo con información del Sistema de Matrícula (SI-MAT) de la Secretaría de Educación del municipio de Cúcuta y la Gobernación, a corte de junio de 2019, existen 20.762 NNAJ en el sistema educativo regional. Solo en Cúcuta, el 8,1% de la población estudiantil son NNAJ extranjeros, con una tasa de crecimiento de los cupos escolares de 142,4% respecto al año 2018. Situación similar se presenta en los restantes 39 municipios de Norte de Santander. Ello requiere la consecución de recursos, en una articulación entre los entes territoriales y el nivel central para hacer frente a las demandas educativas de esos NNAJ y, a su vez, implica la necesidad de disponer de una oferta para atender a esta población, en términos de: docentes, recursos didácticos, infraestructura física, transporte, alimentación escolar, entre otros.

La ESAP viene articulando, desde la academia, la consecución de consultorías que permitan a los entes territoriales contar con información científica, tener una mirada integral del fenómeno migratorio en el sector educativo y así conocer a profundidad la problemática. En esta medida se procura que los entes territoriales puedan contar con herramientas y conocimiento al momento de interlocutar con organismos del orden local, regional y nacional, así como con las organizaciones de cooperación internacional.

2.4.2. Seguridad

La ciudad de Cúcuta durante los últimos años está en el ojo de los estudios de violencia en el mundo: para el año 2017 se ubicó entre las 50 ciudades más violentas, según el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal. Ante esta realidad, la ESAP territorial viene realizando el estudio “Análisis del homicidio y sus factores en el Municipio de San José de Cúcuta 2010-2018: insumo para la política pública de seguridad”, cuyo propósito es caracterizar los homicidios, ubicar su ocurrencia e identificar los factores socioeconómicos e institucionales que inciden en ellos. Este estudio que dará insumos al ente territorial municipal para la toma de decisiones en materia de seguridad, se viene realizando con actores estratégicos del territorio, como la Policía Nacional.

La ESAP, desde su ejercicio misional académico, ha llegado al territorio del Catatumbo en municipios como Tibú y Ocaña, apoyándose en la formación universitaria en Administración Pública Territorial y entendiendo que estos territorios, golpeados fuertemente por la violencia, necesitan contar con personal local capacitado profesionalmente en el saber de lo público, que les permita no solo mejorar sus oportunidades y capacidades para el trabajo, sino también contar con herramientas de planeación y gestión del desarrollo de su territorio. Igualmente, ante la grave problemática de violencia, la ESAP se ha dado a la tarea de abrir la Maestría en Derechos Humanos, Gestión de la Transición y el Posconflicto, a fin de estudiar, analizar y gestionar acciones para garantizar la vida y los derechos en un territorio que desea la paz en sus diferentes dimensiones.

2.4.3. Economía e inserción laboral

La ESAP Territorial, a través de los ejercicios de investigación, ha logrado encontrar una relación entre la pobreza, el desempleo y la violencia. A partir del uso de la cartografía ha logrado evidenciar que los barrios con mayores necesidades y expansión urbana son aquellos donde se presentan más homicidios.

Se considera entonces que los aportes que se pueden hacer desde los procesos de investigación son coherentes con las problemáticas del entorno. Desde el punto de vista de la educación, garantizar el acceso al sistema educativo y el goce efectivo del derecho permitirán la deseada permanencia de los adolescentes y jóvenes en las aulas, para así alejarlos de las calles, de los tentáculos de las bandas criminales y los grupos armados ilegales, cuyas oportunidades laborales están ligadas con el microtráfico, la extorsión, el control territorial en negocios como el gota a gota y todas las expresiones locales de violencia.

Desde el punto de vista económico, se puede observar un reacomodo de las fuerzas laborales en el marco de la crisis económica, estructuralmente caracterizada por la alta informalidad. Por ejemplo, han desaparecido los ‘maneros’ que se dedicaban a la compra y venta de bolívares, los mototaxistas que cruzaban con sus pasajeros de Colombia a Venezuela y viceversa, el contrabando al menudeo de alimentos, medicinas, gasolina.

Nuevas actividades aparecen en el corregimiento La Parada, como los ‘maleteros’ que ayudan los contingentes de personas y el arrastre de pasajeros para llenar los buses con destinos a Bogotá, Quito, Lima y Santiago de Chile y facilitar el paso por las trochas, negocio de los grupos armados ilegales en un territorio donde el crimen organizado es actor clave y dueño de las páginas judiciales de la prensa local. Las comunidades añoran la institucionalidad encargada de la seguridad.

En Cúcuta, con los beneficios que ello deriva en el comercio en sus alrededores, el terminal de transporte diariamente se encuentra copado de migrantes buscando pasajes con destino a Bucaramanga y todo el interior de Colombia. Las casas de cambio continúan viviendo su agosto debido a los flujos diarios de divisas que reclaman los venezolanos por efecto de las remesas de sus connacionales en el mundo. Ese dinero fluye hacia el comercio local, ante la creciente demanda de bienes que compran los migrantes pendulares (los que al menos una vez al mes llegan de Venezuela a Cúcuta) y que llevan en maletas hacia sus ciudades de

origen en Venezuela. Ante esta realidad, lo último que quieren los gremios económicos es que se cierre el paso limítrofe.

La seguridad es además uno de los factores determinantes de los flujos de inversión local, regional, nacional e internacional; si la región quiere impulsar una economía real, que genere empleo formal y que ayude a mitigar los problemas de pobreza que derivan de la falta de oportunidades, deberá concentrar esfuerzos y garantías a los empresarios en este aspecto.

2.4.4. Frontera

La frontera, desde la geopolítica internacional, es un concepto que está ligado al territorio, zona o área donde convergen dos o más países. Como territorio, está compuesta por una zona espacial que incluye los recursos ambientales, naturales del ecosistema, y la población que allí habita. Dependiendo de la condición socio-anropológica de esta área, en el tiempo se pueden ir configurando ciertas relaciones entre los habitantes que la pueblan.

Hoy es común en las calles y los eventos o encuentros que se realizan para analizar el fenómeno migratorio, escuchar a personas del común, medios de comunicación y empresarios, que la frontera está cerrada, que la van a cerrar o que la abrieron. La frontera, por su condición espacial, nunca estará cerrada si recordamos que la zona está compuesta, en el caso nuestro, por territorios de ambos países.

Esto sucede porque se confunde el concepto de frontera con el concepto de límite. El límite entre dos o más países es la expresión jurídica de un tratado internacional, en el que las partes reconocen hasta dónde llegan los confines territoriales propios y del otro. Así, el límite divide política y geográficamente los países. Sin embargo, esos límites se definen artificialmente, y son las líneas que todos vemos en los mapas y se expresan georreferencialmente.

Las relaciones diplomáticas binacionales Colombia-Venezuela han definido por los sitios por donde deben cruzar oficialmente

las personas, las mercancías, los vehículos particulares y los de carga; es decir, concertaron el paso limítrofe oficial. En el caso de Norte de Santander, existen tres pasos oficiales: Puente Unión (Puerto Santander-Boca de Grita), Puente Simón Bolívar (Villa del Rosario-San Antonio) y Puente Francisco de Paula Santander (Cúcuta-Ureña). Cuando las relaciones binacionales se han fracturado políticamente, como lo acontecido en agosto de 2015, se ha cerrado el paso limítrofe oficial.

Como el espacio fronterizo no se cierra, las dinámicas sociales y de las economías informales y subterráneas no se detienen. Por ello siguen pasando personas por los ríos y trochas; sigue pasando el contrabando de gasolina, carne, repuestos automotrices, vehículos y el mismo tráfico de armas y drogas.

La zona de frontera constituida por el departamento Norte de Santander y el estado Táchira se ha caracterizado históricamente por ser un paso masivo de población migrante pendular bidireccional, sin embargo, la situación de crisis política, económica y social en Venezuela hace que sea hoy la región del país con mayor paso migratorio de la diáspora venezolana hacia el interior de Colombia, primer nación a cruzar en la odisea hacia nuevas oportunidades y proyectos de vida en Ecuador, Perú, Chile y Argentina.

Ante la caída en la oferta de bienes y servicios en Venezuela, existe una gran población pendular que se abastece de alimentos, medicinas, vestido, calzado, repuestos de vehículos, maquinaria y hasta útiles escolares. Así mismo, los migrantes vienen en busca de servicios de medicina general, urgencias, hospitalización, cirugías y tratamientos médicos. Este último hecho ha ocasionado parte de la crisis del Hospital Erasmo Meoz, el cual invirtió, hasta marzo de 2019, rubros por más de \$44.000 millones en atención a la población migrante.

En esta dinámica, la ciudad de Cúcuta termina siendo receptora de familias pendulares de la zona de frontera que día a día se rebuscan sus ingresos en la economía informal, junto a la población migrante que decidió hacer su vida en la capital nortesantandereana. Es común ver personas en las calles vendiendo productos

venezolanos como pan, carne de cerdo, bananos, naranjas, galletas, paños húmedos, malta, harina pan, entre otros; es común ver también personas venezolanas en las avenidas principales cantando, haciendo acrobacias, limpiando parabrisas o vendiendo dulces. Sin olvidar la masa de mujeres que se dedican a la prostitución al calor del día y de la noche.

De acuerdo con los diversos escenarios de discusión y análisis de esta realidad, muchos migrantes no pueden acceder a educación para el trabajo, a salud, vivienda o empleo, por su condición de irregularidad en Colombia; existe una gran masa poblacional que no cuenta con el Permiso Especial de Permanencia (PEP) que entregó el gobierno colombiano hasta el año 2018. Se hace necesario facilitar el proceso de regularización de migrantes si se quiere una verdadera respuesta del Estado colombiano a la garantía de los derechos internacionales de esa población.

Finalmente, es importante resaltar que las problemáticas de la migración venezolana y de la región del Catatumbo —cultivos ilícitos, comercio de armas, producción de coca, guerra por el control territorial y desplazamiento forzado— siguen generando condiciones de recepción y expulsión de la población hacia la capital del departamento, situación que ahonda las condiciones de demanda de bienes y servicios del Estado y reproduce las condiciones de pobreza (según el DANE, de un 31,5% para 2018), lo cual profundiza las problemáticas descritas anteriormente.

De otra parte, no hay que olvidar que en el Catatumbo hay cuatro municipios —Teorama, El Carmen, Convención y Tibú— que son fronterizos con Venezuela en el estado Zulia. Ese corredor fronterizo, si bien es cierto no tiene la dinámica del área metropolitana de Cúcuta, igualmente presenta un tráfico de bienes y mercancías ilegales dominado por los grupos armados; por allí pasan bienes como coca, precursores químicos y armas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que existe un flujo de personas por esa zona de frontera que han ingresado a Colombia en condición de retorno o simplemente población venezolana migrantes en busca de oportunidades o trabajo en los cultivos ilícitos.

2.5.

Universidad Libre²³: desafíos de Norte de Santander



Uno de los muchos puestos de 'pimpineros' de Norte de Santander, ubicado en el barrio La Conquista, Comuna 6 de Cúcuta. En estos puestos se amontonan las 'pimpinas' de combustible de contrabando traído desde Venezuela y ofrecido por comerciantes informales a precios con los que no puede competir una estación de servicio en Colombia.

© Hugo Eduardo Ramírez Arcos

²³ Débora Guerra Moreno, rectora, y Mario de Jesús Zambrano Miranda, docente investigador.

2.5.1. Migración

La migración venezolana es un fenómeno complejo, especialmente para una región fronteriza, dinámica y desafiante como la ciudad de San José de Cúcuta. Estos desafíos están en varios frentes. Por un lado, se encuentra la xenofobia: según la encuesta de percepción de Cúcuta Cómo Vamos, el 74% de los ciudadanos encuestados consideran la migración como una amenaza y no como una oportunidad, con un aumento de ocho puntos porcentuales respecto al año anterior. Esta situación debe llamar la atención en especial para los procesos de integración y cohesión social que son vitales y exigen acciones de sensibilización.

Otro aspecto importante en este tema tiene que ver con la protección a la primera infancia, a los jóvenes y adolescentes, donde a pesar de los avances sobre temas de atención en educación y salud, existen problemas que demandan acciones contundentes por parte de las autoridades. Es perentorio mejorar el sistema de información para la caracterización de este segmento de la población; además, implementar rutas de prevención que permitan mitigar la mendicidad y de esa forma evitar la explotación laboral y sexual y el reclutamiento de grupos al margen de la ley en zonas rurales, así como fortalecer los programas de salud mental para atención psicosocial.

Es importante reconocer el papel que ha jugado la cooperación internacional no solo en la atención humanitaria, sino en la apuesta por generar procesos de desarrollo local en distintos frentes, al fortalecer las capacidades institucionales, y de igual forma en la articulación con actores públicos y privados propiciando espacios de gobernanza que a pesar de la magnitud del fenómeno migratorio, son un ejemplo de trabajo articulado y de la necesidad de mejorar el capital social.

2.5.2. Economía e inserción laboral

Cúcuta y su área metropolitana han presentado indicadores laborales preocupantes, ubicándose en los primeros lugares de

desempleo e informalidad. En el último informe trimestre móvil marzo-abril-mayo, la tasa de desempleo fue 16,2% y la informalidad estuvo en 73%. Equivocadamente la opinión pública atribuye este problema a la migración, una especie de ‘mito’ que ha cobrado fuerza, pero si se miran estos indicadores antes de 2015, el territorio vivía una situación muy parecida (no se pueden confundir las causas con los efectos).

Indiscutiblemente, un aumento de la fuerza laboral producto de la migración ha profundizado el problema y ha derivado en menores oportunidades laborales y baja calidad del empleo que se traduce en poca productividad, presión a los salarios, sustitución de mano de obra en algunos sectores (comercio, restaurantes, servicios personales) y, por otro lado, en una mayor presión social en indicadores como pobreza monetaria e indigencia que se mantienen como grandes retos y que no se han logrado reducir en los últimos años. Empero, el tema de fondo es el modelo de desarrollo de la frontera.

Es importante tener en cuenta que la fuerza laboral venezolana que ingresa es población en edad económicamente productiva y esto puede ser una oportunidad en términos de la transición demográfica colombiana y de la región, pero solo puede ser efectiva si se desarrollan políticas integrales en los campos educativo y económico, flexibilizando y eliminando algunas barreras legales y administrativas que no les permiten a los migrantes acceder, por ejemplo, a la oferta institucional de emprendimiento del SENA o a la homologación y convalidación de títulos independientemente de su categoría migratoria, e impiden al Estado colombiano tener un sistema de información que permita conocer las características socioeconómicas de la población en función de sus conocimientos y habilidades, ya sea para reforzar aprendizajes o cerrar brechas.

2.5.3. Frontera

La frontera debe ser entendida en un sentido más amplio que el asignado por el modelo westfaliano: una visión rígida y centralista,

que en el caso de los Estado-nación de estas latitudes es ambigua, dada la configuración histórica de la misma.

Teniendo en cuenta los acontecimientos del cierre fronterizo, la crisis social y económica no solo de Venezuela, sino de la frontera, se logran avizorar varias cosas: por un lado, la prevalencia del discurso de la securitización de ambos gobiernos que en la retórica y el cálculo político tiene réditos, pero que no logra materializarse debido a la subversión de las dinámicas conflictivas atizadas por economías sumergidas; por otra parte, el discurso económico fundamentado en la competitividad.

Aunque ambas visiones son importantes, eclipsan otras perspectivas claves que sirven no solo para resistir la crisis actual, sino para tejer una urdimbre social más fuerte, como es el caso de la cultura y la identidad. La región transfronteriza comparte una historia común, unas prácticas culturales que anudan lazos, como música, gastronomía, mitos e historia que pueden generar condiciones para restaurar la frontera “fracturada” y fortalecer los procesos de solidaridad que han emergido y permitido el engranaje entre la institucionalidad, la cooperación internacional y la sociedad civil. En esos elementos hay un insumo para la generación de unas condiciones de desarrollo local alternativo.

2.6.

Universidad Simón Bolívar²⁴: reflexión sobre migración y seguridad en la frontera colombo-venezolana



Campamentos de caminantes en la ruta a Pamplona.

© Hugo Eduardo Ramírez Arcos

²⁴ Carlos Corredor Pereira, vicerrector, y Neida Albornoz-Arias, docente investigadora miembro del grupo de investigación Altos Estudios de Frontera (ALEF) e investigadora de la Universidad Católica del Táchira.

2.6.1. Migración

Durante años Venezuela fue un país receptor de inmigrantes. En la década de los setenta, la política migratoria venezolana buscó incrementar el número de trabajadores extranjeros en el país, creando la infraestructura organizativa y firmando tratados bilaterales y convenios para la circulación de trabajadores, lo cual conllevó al aumento de los extranjeros con residencia permanente en el país. Luego, con la crisis petrolera disminuyeron los inmigrantes de otros continentes, pero aumentó la población migrante en los estados fronterizos con Colombia, entre varias razones, porque la vocación productiva de los mismos implicaba una demanda de trabajo para la mano de obra colombiana.

Por el conflicto armado, la pobreza y la violencia estructural de Colombia, muchos de sus nacionales migraron a Venezuela; así, hubo migrantes forzados y migrantes económicos. En los municipios fronterizos siempre han existido diferentes tipos de movilidad humana, inmigrantes que trabajan en el día en Colombia y vuelven a Venezuela en la noche, inmigrantes que cruzan la frontera para actividades diversas e inmigrantes que quieren quedarse en territorio venezolano, según lo explicado por Raquel Álvarez de la Universidad de Los Andes (Venezuela). Actualmente, también existen inmigrantes que desean quedarse en territorio colombiano. Esta es una característica de los habitantes de frontera que además están unidos por lazos familiares, culturales y sociales.

En este contexto, Venezuela era un país receptor de inmigrantes que llegaron para aportar a su desarrollo y modernización. Por otro lado, en esa misma época, la experiencia de venezolanos como migrantes internacionales era motivada principalmente por estudios, formación y profesionalización, a través de iniciativas nacionales de becas como lo fue el programa de la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho, que a partir de 1975 destinó recursos para la formación del capital humano venezolano en universidades de prestigio internacional, bajo la premisa que este personal retornaría a Venezuela para contribuir con el desarrollo del país o ser multiplicador en la formación de otros profesionales. Hoy Venezuela vive

una situación de migración internacional forzada como resultado de una crisis socioeconómica.

No obstante, antes del éxodo actual de venezolanos, la emigración venezolana pasó por varios momentos: uno con la devaluación del bolívar luego de 20 años de estabilidad, en el llamado viernes negro (18 de febrero de 1983); otro en 1989, cuando ocurre el Caracazo como protesta a las medidas económicas instauradas por el presidente Carlos Andrés Pérez y comienza el retorno de inmigrantes europeos a sus países; en 1994, con la intervención y el cierre de varios bancos de Venezuela, lo que promovió la emigración de venezolanos para resguardar sus capitales, fase acompañada de la tramitación del pasaporte europeo de los hijos de esos inmigrantes; y el último es a los pocos años de Hugo Chávez asumir la presidencia, al existir incertidumbre sobre el futuro del país, según lo señalan Tomás Castillo y Mercedes Reguant.

A partir del año 2000, comienza una inseguridad jurídica, política y económica en Venezuela que produce frustración en algunos jóvenes universitarios y recién graduados por la incertidumbre en el país; entonces inicia la migración de venezolanos en búsqueda de mejores condiciones de vida y oportunidades laborales. Desde 2010, la migración venezolana ha ido en aumento, una proporción importante de los emigrantes constituye una migración calificada, lo que significa para Venezuela una pérdida del capital social e intelectual y bono demográfico para los países receptores.

Otros factores que han impulsado la migración internacional de venezolanos son la pobreza, la violencia y la falta de oportunidades; así lo revela el *Informe de movilidad humana venezolana, realidades y perspectivas de quienes emigran, 9 de abril al 6 de mayo de 2018* del Servicio Jesuita de Refugiados de Venezuela, la Universidad Católica del Táchira y la Universidad Simón Bolívar de Colombia. La actual crisis económica, social y política venezolana ha deteriorado el nivel de vida de los hogares, existe escasez de alimentos y medicinas y se ha presentado una hiperinflación que limita el acceso a bienes y servicios. Sumado a ello, Venezuela tiene una tasa de homicidios de 81,4 por cada 100.000 habitantes

que lo convierte en el país más violento de América Latina, según las cifras del Observatorio Venezolana de Violencia en 2018. Estas motivaciones son denominadas por el experto en migraciones internacionales Douglas Massey como “deseo de mejorar el bienestar” y están incitadas por la búsqueda de mejoramiento material, satisfacción simbólica, manejo de riesgos, conexión social y evasión de amenazas.

Según el informe de movilidad humana venezolana antes referido, también existen razones psicosociales por las cuales emigran los venezolanos, como son la inseguridad, la desesperación por lo que sucede en el país, la incertidumbre por no saber qué va a pasar en el país, la imposibilidad de acceder a medicinas, el hambre y los altos niveles de estrés en el día a día. Los venezolanos emigran ante la necesidad y la imposibilidad de tener una vida digna y, por ello, la mayoría busca mejores oportunidades de trabajo.

El deterioro de las condiciones de vida de los venezolanos ha hecho que Venezuela sea un país de emigrantes forzados, cuyo principal destino es América Latina. De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en el primer semestre de 2018, 2.328.949 venezolanos han emigrado; la emigración se concentra en Colombia, Estados Unidos y España, pero se ha diversificado a nuevos destinos como Panamá, islas del Caribe, Argentina, Chile y Perú, entre otros.

Según estadísticas de Migración Colombia al 31 de diciembre de 2018, entre los principales países de destino de los inmigrantes venezolanos se encuentra este país, debido a la cercanía geográfica con Venezuela y por las dinámicas transfronterizas binacionales. Según cifras oficiales del gobierno colombiano, el total de venezolanos en el país, al 31 de enero de 2019, asciende a 1.174.743 personas, de las cuales 695.496 (59,2%) se encuentran con estatus migratorio de regular y 479.247 (40,8%) irregular.

Con relación a los venezolanos con situación migratoria regular, el mayor porcentaje corresponde a quienes tienen Permiso Especial de Permanencia (PEP). Del total de los venezolanos con estatus migratorio irregular, 39% superaron el tiempo legal de

permanencia y cambiaron su estatus de regular a irregular, mientras que 61% ingresaron sin autorización (cifras proyectadas considerando un análisis de las verificaciones migratorias realizadas por la oficina de Migración Colombia). Los migrantes irregulares son aquellas personas que Katharine Donato y Douglas Massey denominan migración indocumentada, irregular y no autorizada, es decir, los migrantes vulnerables porque jurídicamente tienen derechos y protecciones limitados.

Por otra parte, la estimación de concentración de venezolanos (considerando todos los estatus migratorios antes referidos) es el resultado del cruce de los registros administrativos del Sistema de Información de Registro de Extranjeros (SIRE), del Permiso Especial de Permanencia (PEP), de las entradas migratorias (intención de hospedaje) y del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV). La información registrada corresponde a lo manifestado voluntariamente por los venezolanos en los sistemas dispuestos y a la recolección generada de las verificaciones migratorias desarrolladas por Migración Colombia, teniendo en cuenta la permanencia estimada de venezolanos en el país y discriminada por departamentos.

Bogotá es el lugar donde más se concentran los venezolanos (261.174 personas), seguidamente se encuentran los departamentos Norte de Santander (167.958 venezolanos) y La Guajira (138.370 venezolanos) y estos dos últimos comparten frontera con Venezuela. También se destaca que la cifra podría ser mayor debido al ingreso diario de venezolanos por cruces no oficiales (trochas) que existen en la frontera entre los dos países, personas con estatus migratorio irregular (Human Rights Watch, 2018).

Ciertamente, la frontera con Colombia es el corredor migratorio más importante para la movilidad venezolana; también alberga gran parte de la población venezolana asentada del lado colombiano o venezolano, producto de la migración interna en Venezuela, fenómeno que también está ocurriendo. En otras palabras, en nuestra frontera pueden observarse diariamente el tránsito de todos los rostros de la migración venezolana:

- » Migrantes regulares que se movilizan desde Venezuela a través de este corredor migratorio y se dirigen hacia otras ciudades de Colombia u otros países.
- » Venezolanos irregulares que ingresan diariamente por las trochas (pasos informales), muchos de ellos se encuentran en condición de migrantes pendulares porque viven del lado venezolano, pero hacen vida durante el día del lado colombiano, no han sido habitantes de frontera, sino que hicieron migración interna en Venezuela y se radicaron en esta región fronteriza. Son una cara vulnerable de la migración venezolana y llegan a una frontera donde las dinámicas sociales, culturales y económicas son distintas a sus lugares de origen. Son niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos con necesidades básicas insatisfechas, algunos tan vulnerables que podrían ser atraídos por las bandas o grupos que operan en la zona; así como niñas, adolescentes y mujeres jóvenes en riesgo de ser reclutadas por bandas, ser impulsadas a realizar trabajo sexual para obtener ingresos (no siendo esa su ocupación) o ser cautivadas por proxenetas que las utilizarían para la explotación sexual.
- » Migrantes irregulares que inician su proceso migratorio a través de este corredor y se desplazan caminando hacia cualquier otra ciudad de Colombia u otro país.
- » Migrantes pendulares (venezolanos que se movilizan por pocos días desde cualquier parte de su país hasta la frontera y luego retornan a su lugar de origen). Ellos transitan por la frontera con la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), con la finalidad de cobrar remesas en territorio colombiano, visitar familiares, comprar alimentos, medicinas, repuestos, entre otros bienes y/o servicios. El consumo de bienes y servicios de estos migrantes se realiza principalmente en esta frontera, es decir, de una u otra manera mantienen activos ciertos sectores de la economía local.

- » Movilidad de los habitantes de frontera oriundos de esta región, también realizan movilidad pendular y pueden vivir en cualquier lado de la frontera, no son migrantes irregulares porque posiblemente tienen doble nacionalidad, transitan con el PEP o la TMF.

La crisis migratoria venezolana viene a representar un cambio radical en los patrones de movilidad de los venezolanos, la cual pasó de ser una migración sociocultural entre los años setenta y ochenta (migración para la formación de profesionales que regresarían al país a contribuir con la formación de otros profesionales y con el desarrollo), a una migración forzada impulsada por la crisis económica representada en incremento de la pobreza, escasez de alimentos, medicinas y otros bienes, así como violencia, inseguridad e incertidumbre.

En el ámbito fronterizo, del lado colombiano tampoco pueden desconocerse las actuales cifras de desempleo (15,5%), cinco puntos porcentuales por encima de la tasa de desempleo nacional, e informalidad en Cúcuta (70,3%) con 23,4 puntos porcentuales por encima de la tasa de informalidad de las 13 ciudades y áreas metropolitanas de Colombia, a junio de 2019 según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística; datos que son bastantes similares a cuando no existía crisis de la movilidad venezolana.

Con relación a la migración, el desempleo y la informalidad en el punto fronterizo entre Norte de Santander (Colombia) y Táchira (Venezuela), merece la pena hacer el siguiente planteamiento: ¿la crisis migratoria venezolana ha impactado en las tasas de desempleo e informalidad en la región? Pareciera que no existe tal impacto, por ser una problemática propia de la frontera que debe ser también atendida.

2.6.2. Seguridad

Son múltiples los factores que inciden en la violencia como comportamiento colectivo y/o social y existen diversos modelos para explicar este fenómeno. Desde la sociología, Roberto Briceño León,

experto en dinámicas de violencia en América Latina, explica un modelo que permite el estudio de los determinantes culturales y materiales-situacionales, así como las relaciones entre distintos niveles sociales:

- » *Macrosociales*: originan la violencia, se relacionan con las condiciones de la sociedad y la cultura, siendo la desigualdad social el elemento que más violencia genera; pensar que sea la pobreza podría ser un error. Por ejemplo: ciertamente, es un verdadero problema que los jóvenes no estudien ni trabajen, por lo tanto, ¿en qué ocupan el tiempo los jóvenes desempleados?, ¿cómo satisfacen sus necesidades básicas?, ¿se encuentran en un contexto social normado, ya sea la familia, la escuela, el colegio, la empresa, una cooperativa, que los eduque y oriente con base en normas de comportamiento o de control social?, ¿la religión cumple su función de control social a través de su rol normativo?
- » *Mesosociales*: fomentan la violencia y se relacionan con el contexto material de la vida urbana y expresiones de las subculturas del contexto. Este nivel se refiere a la forma territorial de las ciudades, donde numerosos estudios han evidenciado que la violencia se concentra en zonas geográficas no planificadas, asentamientos ocupados de manera informal, algunos con alta población pero donde el tránsito e ingreso a la zona es enmarañado por la misma falta de planificación, por lo que estos contextos facilitan la operación y el control social de bandas criminales, tráfico de drogas y contrabando y dificultan el ingreso de los cuerpos de seguridad.

Este nivel también se conecta con un sesgo de violencia (subcultura del contexto), pues la violencia se relaciona principalmente con la masculinidad y son los hombres los protagonistas, los que operan y actúan porque se enfocan en ascender socialmente ganándose

el “respeto” a través del uso de la violencia. Al pensar en nuestro contexto fronterizo, se trata entonces del mercado de la droga y/o contrabando de gasolina y mercancías que ha predominado en la zona de frontera durante mucho tiempo, motivo por el cual también se enfrentan distintas bandas criminales que controlan los pasos ilegales de mercancías pero también de personas (debido al paso controlado o los cierres temporales que ha vivido la frontera colombo-venezolana en los últimos cuatro años).

Dado que la violencia en la frontera colombo-venezolana está ligada entonces a la apropiación de una riqueza y muchas veces a la imposición de una voluntad, viene siendo un mecanismo de interacción social donde muchas actividades normales se realizan apelando a la fuerza física para arreglar desacuerdos o lograr un objetivo, pues se trata de un comportamiento no basado en normas legales y, en algunos contextos y situaciones, tampoco se fundamenta en normas sociales formales para una buena y sana convivencia.

- » *Microsociales*: factores que facilitan la violencia considerando los distintos actores que intervienen en la misma. Este nivel refiere al porte de armas principalmente de fuego porque contribuyen a que los hechos violentos sean letales, pero también al consumo de alcohol y estupefacientes pues facilita las conductas violentas.

2.6.3. Propuestas

- » Evaluación del indicador de cobertura escolar en los cuarenta municipios de Norte de Santander para tener conocimiento sobre la capacidad para dar respuesta al acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes. Es fundamental la educación, pero sobre todo la prosecución de los estudios y la incorporación a la

educación media y superior, tanto de la población colombiana, población desplazada víctima del conflicto armado colombiano, así como la retornada y migrante.

- » Formulación de programas, acciones e iniciativas para disminuir la deserción escolar de niños, niñas y adolescentes en todos los municipios de Norte de Santander, así como de los niños, niñas y adolescentes nacionales, población desplazada víctima del conflicto armado colombiano, retornados y migrantes.
- » Fomento de programas de educación en valores para construir una cultura de paz, a través de campañas de sensibilización, siendo el actor principal la universidad y los medios de comunicación. Esta iniciativa debe incluir a población colombiana, población desplazada víctima del conflicto armado colombiano, retornada y migrante.
- » Fomento de programas de educación en materia de derechos sexuales y reproductivos, dirigidos a población vulnerable colombiana, población desplazada víctima del conflicto armado colombiano, retornada y migrante.
- » Diseño de programas de empoderamiento en materia de “proyecto de vida” de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, con énfasis en educación y trabajo formal en población colombiana, población desplazada víctima del conflicto armado colombiano, retornada y migrante.
- » Cierre de las brechas entre oferta y demanda de los mercados laborales. Frente a los indicadores de desempleo e informalidad de Norte de Santander y Cúcuta y Área Metropolitana, se hace necesario sincerar el volumen de trabajadores dispuestos a trabajar, tanto colombianos y población desplazada víctima

del conflicto armado colombiano, como retornados y migrantes (oferta laboral), frente a la cantidad de empresas o empleadores dispuestos a contratarlos (demanda laboral), con el propósito de enfocarse en la generación de empleo y autoempleo formal. Si las personas lograran ingresar al mercado laboral formal, desde allí son posibles los aportes al Estado y el pleno ejercicio de derechos: acceso a la educación, alimentación, salud, vivienda, entre otros. Para ello es necesario trabajar tres aspectos: normativos, socioeconómicos y socioculturales, a fin de que la integración sea desde el enfoque de la cohesión social; así como el fortalecimiento del trabajo conjunto entre empresa, universidad de frontera, Estado y sociedad civil.

- » Fortalecimiento del tejido social para la contención de la violencia y la inseguridad, es decir, fomento de la ocupación de espacios públicos y de actividades culturales, para que las personas se reúnan y se conozcan, se creen lazos de solidaridad y confianza, siendo una forma colectiva de apoyo y protección mutua.
- » Impulso de una gobernanza para la migración integrada y orientada en dar respuesta a las diferentes categorías de migrantes y abordar sus necesidades en caso de emergencia, facilitando oportunidades para la inclusión y consolidación del bienestar socioeconómico del Estado.
- » Fortalecer la resiliencia de comunidades receptoras de migrantes, población desplazada víctima del conflicto armado colombiano, retornados y migrantes, con énfasis en la familia para facilitar su inclusión en la sociedad (asistencia psicosocial comunitaria).

2.7.

Universidad de Pamplona²⁵: una economía regional impactada



Casas de cambio desiertas en el paso fronterizo de Paragachón.

© Hugo Eduardo Ramírez Arcos

²⁵ Ivaldo Torres Chávez, rector, Dennys Jazmín Manzano López, directora ejecutiva del Observatorio Socioeconómico Regional de Frontera (OSREF), y Eder Alexander Botello Sánchez, coordinador del Programa de Economía.

2.7.1. Migración

Dada la crisis económica que se ha ido agravando durante la última década en Venezuela, muchos venezolanos han abandonado su país y según la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), para el año 2019 más de cuatro millones habrían migrado en búsqueda de oportunidades que permitan mejorar sus condiciones económicas y con ello satisfacer sus necesidades más básicas, (alimentación, salud, etcétera). Esto ha convertido el fenómeno migratorio en el tema neurálgico de la política internacional de América Latina e incluso del mundo, dado su carácter humanitario y que a todas luces su abordaje supera las capacidades institucionales no solo de Venezuela sino de los países latinoamericanos de forma individual.

En ese orden de ideas, Colombia, como país vecino, es uno de los primeros en ser impactados directamente y en diversos campos (económicos, sociales, culturales, etcétera), pues de acuerdo con el último reporte entregado por Migración Colombia a corte de junio de 2019, más de 1.408.000 venezolanos se encontrarían radicados acá, cifra que posiciona al país como aquel con la mayor concentración de migrantes venezolanos, situación que es necesario analizar desde las regiones, en especial las fronterizas, las cuales se convierten en los escenarios próximos de las nuevas dinámicas migratorias. En tal sentido, Norte de Santander es el departamento que más concentra migrantes venezolanos después de Bogotá, con una cifra de 185.433 venezolanos que representan el 13,17% de toda la diáspora venezolana en Colombia, en donde Cúcuta alberga cerca del 60% de los migrantes en el departamento.

A partir de lo anterior, las dinámicas en la frontera mutan conforme a la magnitud y los nuevos móviles de la migración venezolana, por lo cual, en regiones como la nortesantandereana, el escenario se hace más complejo, dado que los migrantes en búsqueda de oportunidades arriban a un territorio cuyos indicadores en términos de productos, mercado laboral, seguridad y pobreza, entre otros, no son los más alentadores. Sin embargo, es necesario aclarar que el escenario nortesantandereano no puede ser explicado a través de la migración, toda vez que los

principales indicadores socioeconómicos apenas han variado antes y después de la migración; no obstante, es posible señalar que estos resultados sí se podrían explicar en mayor medida por la condición fronteriza y la interdependencia histórica con la economía venezolana. Dicho escenario complejo se configura teniendo en cuenta que las necesidades del territorio son apremiantes y la migración imprime un reto aún mayor, uno que demanda acciones más efectivas cuyo alcance no es solo local o regional, por tanto, sería apresurado hacer un balance del fenómeno migratorio en términos de sumas y restas.

2.7.2. Seguridad

En temas tan amplios como la seguridad, Norte de Santander tiene diversos resultados y su condición fronteriza juega un papel fundamental, en donde el control y la presencia del Estado en gran parte del territorio de frontera son escasos y configuran uno de los factores que permiten la presencia de todo tipo de actores (guerrillas y bandas criminales) y actividades ilegales (contrabando y narcotráfico), que explican en gran medida la economía subterránea o sumergida del departamento. Es conocido a nivel nacional que la subregión denominada Catatumbo no solo es un corredor del narcotráfico, sino que además ha experimentado un aumento progresivo de hectáreas sembradas de coca desde 2015, con un crecimiento acumulado a 2018 del 191% y aunque esta tendencia al alza es de orden nacional, en el país las cifras son significativamente menores con un crecimiento acumulado del 75% y que del año 2017 al 2018 a nivel nacional se redujeron de 171.494 a 169.018 hectáreas, logro que no se replicó en el departamento, donde las hectáreas sembradas aumentaron de 28.244 en 2017 a 33.597 para 2018.

El contrabando y el narcotráfico pueden explicar variados indicadores de violencia, que son el resultado de conflictos entre bandas y grupos ilegales que se disputan el control del territorio y los negocios ilícitos que, en últimas, afectan la seguridad de la región. Por ejemplo, según datos de la Policía Nacional, para el año 2018 la tasa de homicidios en Norte de Santander fue de 37,45

por cada 100.000 habitantes, mientras que a nivel nacional fue de 24,30; por otra parte, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) reportó que en ese año se presentaron 126.625 desplazados en el departamento y así se alcanzó la mayor cifra desde 2008 en ese indicador.

Otros indicadores que afectan la seguridad son los de seguridad ciudadana, como los hurtos, que para el año 2018, según la Secretaría de Gobierno Departamental, fueron 1.162 casos y que a corte de abril de 2019 ya iban registrados 233, mientras en la tasa de victimización por hurto, según la Policía Nacional, para ese año fue de 21,29 por cada 100.000 habitantes y la nacional fue de 503,87.

En cuanto al asesinato de líderes sociales en el departamento, la cifra ha ido creciendo desde 2016: según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DD.HH., en el año 2018 se registraron 18 casos, lo que posicionó a Norte de Santander como el tercero con el mayor número de asesinatos de líderes, y para mayo de 2019 ya se habían registrado cinco asesinatos.

Finalmente, uno de los mayores retos que tiene el departamento es el de seguridad, puesto que la presencia de grupos al margen de la ley y sus actividades ilícitas ocasionan diversos impactos en la economía real con implicaciones sociales, ambientales y culturales, en las que la violencia socava las oportunidades de crecimiento y desarrollo.

2.7.3. Economía e inserción laboral

La economía y su comportamiento son el reflejo de un conjunto de diversos factores, entre ellos, la dinámica del tejido empresarial y del aparato productivo. Norte de Santander, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), participó en el PIB nacional para el año 2018 con el 1,53%, cifra que no ha variado significativamente en los últimos cinco años, y su PIB per cápita fue de USD \$3.805 frente a los USD \$6.922 a nivel nacional. La composición sectorial del PIB refleja que los servicios son

la vocación productiva del departamento y, por ende, la mayor fuente de empleos en la región; la participación de la industria es baja (6,04%) y de acuerdo con Compite 360, el 97,01% de las empresas registradas en el departamento son microempresas y el 77,6% se concentra en Cúcuta y su área metropolitana, municipios que aportan el 65,9% de producto de Norte de Santander, según el indicador de importancia municipal de 2016.

Lo anterior se refleja en las características del mercado laboral (cuyos indicadores se calculan por áreas metropolitanas), en el cual, según el DANE para el trimestre móvil mayo-julio de 2019 en comparación con el mismo trimestre de 2018, Cúcuta y su área metropolitana presentaron una disminución en la tasa global de participación de 62,40% a 60,99%, teniendo en cuenta que pese al incremento de la población en edad de trabajar, el mercado sufrió una disminución de la población económicamente activa, fenómeno que puede explicarse en las largas duraciones del desempleo, lo cual desestimula a la gente a permanecer activa en el mercado. Asimismo, la tasa de ocupación pasó de 52,72% a 51,12%, lo que evidencia una destrucción de más de 6.000 empleos, situación sumamente preocupante para un mercado tan frágil como el cucuteño.

Por su parte, la tasa de desempleo pasó de 15,49% a 16,18% y así la ciudad fue la segunda con mayor desempleo a nivel nacional. Finalmente, es preciso considerar que gran parte del empleo generado en Cúcuta y su área metropolitana es informal, lo cual ha situado a la capital departamental en numerosas ocasiones como la de mayor informalidad a nivel nacional; en el año 2019 para el trimestre de referencia, este indicador se situó en 71,8%, lo cual se traduce en un incremento de 3,2% con respecto al año anterior, siendo las ocupaciones de trabajadores por cuenta propia y empleados en empresas de menos de cinco trabajadores las de mayor peso en el indicador, situación que obedece a las características del tejido empresarial de Cúcuta y Norte de Santander.

Por otra parte, dentro de las actividades más generadoras de empleo se encuentran comercio, hoteles y restaurantes (38,11%), servicios comunales sociales y personales (20,58%) y la industria

manufacturera (15,23%). Vale resaltar que, pese a su escasa participación en el PIB, la industria es una de las actividades de mayor generación de empleo, lo cual muestra la importancia de dinamizar este sector para la economía nortesantandereana. Asimismo, a nivel industrial, las actividades de cerámicas y calzado agrupan a más de la mitad del empleo industrial generado, según cifras de la Encuesta Anual Manufacturera 2018.

2.7.4. Frontera

La zona de frontera entre Norte de Santander y Táchira tiene una extensión de 421 kilómetros, según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, lo cual representa el 18,97% del total de la frontera compartida entre Colombia y Venezuela. Esta zona ha sido históricamente más que una línea divisoria entre Colombia y Venezuela, es una región de continuo intercambio no solo comercial sino también sociocultural; por ende, la condición fronteriza impacta al territorio necesariamente en diversos aspectos socioculturales, económicos, ambientales, de seguridad, entre otros. El abordaje de dichas externalidades depende de las capacidades institucionales de orden local y regional para transformar los incentivos perversos que se gestan por los vacíos existentes en el control del territorio, en oportunidades de desarrollo y crecimiento.

El escenario en la frontera arroja resultados que demandan no solo mayor atención sino más efectividad de las políticas de orden nacional, dado el avance del narcotráfico y la criminalidad en la región que hace evidente la escasa presencia del Estado y su débil control del territorio en gran parte de la zona de frontera. Esta situación es un agravante, teniendo en cuenta que la zona es un corredor estratégico para la economía ilegal, por el cual transitan drogas, armas, gasolina, alimentos, entre otros, y ello genera una disputa por el territorio entre distintos actores al margen de la ley.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, Norte de Santander se sitúa como el tercer departamento con mayor densidad de cultivos de coca, especialmente la zona del Catatumbo, área clave para la producción de hoja de coca debido a su condición

fronteriza, la economía agrícola de subsistencia y el difícil acceso terrestre ocasionado en una carente infraestructura vial.

En ese orden de ideas, mientras en otros lugares del mundo las fronteras se han convertido en espacios que son el eje potenciador del crecimiento económico y el desarrollo de los territorios vinculados, para el caso de Norte de Santander su condición fronteriza, lejos de ser una ventaja u oportunidad, se ha convertido en una especie de obstáculo, un lastre que ralentiza su progreso, situación que se debe no solo a la labor de las instituciones públicas locales, regionales o nacionales, sino que precisamente por ser frontera, el escenario es compartido y por ello el papel y la dinámica política de Venezuela dificultan y agravan cualquier proceso integrador, en la medida que confluyen dos modelos económicos y políticos antagónicos, en donde Norte de Santander es el lugar que afronta, en primera instancia, todo tipo de avatares de un territorio sujeto a intereses geopolíticos continentales y globales.

2.7.5. Problemáticas emergentes

Norte de Santander presenta fuertes problemas estructurales materializados en la baja capacidad de generar valor agregado, lo cual se traduce en una escasa generación de empleo y, en consecuencia, bajos ingresos para las familias y elevados índices de pobreza. Estas características se han agudizado producto de las migraciones masivas que ha afrontado la región de frontera en los últimos años, dado que gran parte de la población migrante se encuentra en edad de trabajar y llega, en su mayoría, desprovista de la formación que demanda el mercado, por lo que entra a competir por las ocupaciones de bajas exigencias laborales e informales en gran medida; esto muestra que los impactos de la migración son afrontados especialmente por aquellos menos favorecidos en el mercado laboral.

La encuesta Cúcuta Cómo Vamos 2018 resaltó que el principal tema al cual la administración deberá prestarle atención es el empleo. De igual manera, el 55% de las personas encuestadas manifestó que la situación económica del hogar ha empeorado

porque uno o más miembros de la familia ha perdido su empleo, lo cual hace de esta problemática un tema álgido para la agenda pública.

En este sentido es necesario generar estrategias que amplíen la oferta de vacantes y faciliten la vinculación laboral, de manera que se logre aprovechar positivamente el talento humano que ha ingresado al departamento para generar círculos virtuosos de mayor generación de valor y crecimiento económico. Asimismo, es una estrategia que disminuye la percepción de amenaza de las migraciones de venezolanos y/o colombo-venezolanos ya que, según Cúcuta Cómo Vamos, esta percepción incrementó 8% entre 2017 y 2018 al situarse en 74%.

De igual manera, como se mencionó anteriormente, el departamento atraviesa por un persistente problema de inseguridad, lo que demanda una mayor presencia estatal, especialmente en las zonas que han sido fuertemente afectadas por la violencia, e implica que el Estado debe garantizar el control del territorio no solo a través del monopolio de la fuerza, sino también a partir de la provisión de servicios públicos. Asimismo, es preciso tener en cuenta que el cierre de los pasos fronterizos ha generado estímulos para la apertura de múltiples pasos irregulares, lo cual dificulta el control por parte del Estado y propicia el surgimiento de economías ilegales y la competencia de actores armados por el control del territorio.

Anexo

La frontera entre Colombia y Venezuela



Migrantes en el puente fronterizo Simón Bolívar.
© Julián Alberto Lineros

Más que una línea divisoria, un territorio diverso y complejo que implica grandes retos para el futuro de ambos Estados.

Víctor Bautista*

.....
* Director para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

Introducción

La frontera colombo-venezolana se extiende por 2.219 kilómetros y así se perfila como la frontera terrestre más extensa de Colombia. Esta línea fronteriza se extiende a través de ecosistemas tan diversos como el desierto de la Alta Guajira, pasando por la zona andina de la serranía del Perijá y el Catatumbo hasta llegar a las llanuras de la Orinoquia en Arauca y Vichada y las selvas del Guainía. Ella guarda una enorme riqueza natural, étnica y social que, aunada a su posición geoestratégica, prometería un futuro mucho mejor al actual. Sin embargo, dichas potencialidades endógenas de desarrollo social y económico están bajo una fuerte presión proveniente de amenazas como la persistencia de economías ilegales, la presencia de diversos grupos armados al margen de la ley y, en los últimos cuatro años, los flujos migratorios mixtos provenientes de la crisis humanitaria en la República Bolivariana de Venezuela.

Si bien estos retos no son minúsculos y requieren una atención integral inmediata, es necesario no perder de vista los procesos de desarrollo social y económico a mediano y largo plazos con el fin de apoyar modelos sociales y productivos endógenos al territorio, bajo un enfoque participativo y diferencial. De igual forma, los procesos endógenos de desarrollo social y económico deben ser fuente de resiliencia para estos territorios fronterizos de tal forma que puedan aprovechar las buenas condiciones del país vecino, pero, al mismo tiempo, no verse afectados cuando empeoren las condiciones allí vigentes.

En ese sentido, este artículo presenta los principales componentes de la región del Catatumbo y el Área Metropolitana de Cúcuta, para después señalar herramientas territoriales de planificación prospectiva y de desarrollo e integración fronteriza que impulsen el progreso social y económico de estas zonas de fronteras que se han apoyado desde la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza. Posteriormente, reseña las principales apuestas del Gobierno del presidente Iván Duque en esta materia y finaliza citando procesos binacionales que se espera puedan ser retomados entre Colombia y Venezuela una vez existan condiciones razonables para

que ambos países podamos construir el tan anhelado proyecto de integración para nuestras fronteras comunes. Como conclusión, indica que el reto de impulsar el desarrollo social y económico de las fronteras es una tarea que aún continúa vigente en la región del Catatumbo y en el Área Metropolitana de Cúcuta. Esta tarea implica también proyectar la frontera colombo-venezolana no como una línea divisoria sino como un territorio de cooperación a mediano y largo plazos, una vez existan las condiciones necesarias para implementar un proyecto de integración basado en la cooperación transfronteriza (Oddone, 2019).

Si bien ya se cuenta con propuestas de desarrollo sostenible, diferencial y endógeno que se han construido de manera participativa con los actores locales en estas regiones, el escenario actual en materia de seguridad, migración y economías ilegales reta de manera significativa su implementación. Sin embargo, dichas propuestas serán la base para lograr llegar a aquellas comunidades aisladas y remotas en estas zonas de frontera, fortalecer economías legales endógenas y robustecer su resiliencia. En el mismo sentido, la cooperación transfronteriza con el país vecino permitiría mejorar aquellas cadenas sociales, étnicas y productivas que van más allá de la línea divisoria, en beneficio de las comunidades que habitan en esta zona fronteriza.

Algunos ejes territoriales de la frontera colombo-venezolana

Catatumbo

La región del Catatumbo está compuesta por los municipios del departamento de Norte de Santander: Abrego, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú. De estos once municipios, cinco tienen la categoría de fronterizo bien sea por el marco legal o porque son limítrofes: Convención, Ocaña, Teorama, Tibú y El Carmen (CONPES, 2013, p. 5). La región se extiende a territorio venezolano hasta el lago de Maracaibo, donde desemboca el río Catatumbo que nace en el cerro de Jurisdicciones, en el municipio de Abrego.

Dentro de este ecosistema se encuentran tres áreas de reserva natural entre las que se encuentra el Parque Nacional Natural Catatumbo Barí, que se extiende entre las jurisdicciones de los cuatro municipios fronterizos además de San Calixto y se encuentra próximo a la serranía del Perijá, por lo que se caracteriza por una geología montañosa y abrupta e incluye ecosistemas de bosque tropical, selva y bosque nuboso (Asomunicipios, 2014, p. 46). De igual forma, en esta zona se encuentra la Reserva Forestal Serranía de los Motilones que se extiende por los municipios de El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, El Tarra y Tibú y tiene una condición de parque natural binacional.

Según el censo 2018, en los municipios fronterizos de la región del Catatumbo habitan 205.882 personas (DANE, 2019a) que en su mayoría se ubican en áreas rurales con un promedio de porcentaje de población urbana del 45%. Dentro de este grupo, se destaca el municipio de Ocaña con un porcentaje de población urbana del 90,99%, mientras que para el municipio de Teorama se reduce al 12,4%.

Tabla 1. Porcentaje de población urbana, municipios fronterizos del Catatumbo, 2010-2019

Entidad	2010	2018	2019
Convención	37,4315	38,4724	38,5809
El Carmen	16,4697	16,8525	16,8707
Ocaña	89,2237	90,9985	91,1268
Teorama	12,5684	12,4749	12,4417
Tibú	35,6253	38,118	38,4192

Fuente: DNP, portal Terridata con datos de proyecciones de población de DANE.

De igual forma, en los municipios fronterizos de la región del Catatumbo habitan los indígenas motilón barí que representan una cifra aproximada de 3.018 personas (DANE, 2019b), distribuidas en 23 comunidades organizadas en dos resguardos indígenas que se encuentran en un 80% en el área protegida del Parque Nacional Natural Catatumbo Barí: Motilón Barí y Catalaura-La Gabarra (Asomunicipios, 2014, p. 47). En esta zona de reserva forestal se

presentan fuertes tensiones entre las comunidades indígenas y la población campesina en virtud del uso del suelo y los desacuerdos en la delimitación de las áreas protegidas.

La principal actividad económica de esta zona del departamento de Norte de Santander es la agricultura, cuya producción en mayor parte es comercializada en la región de la Costa Atlántica (Cámara de Comercio de Ocaña, 2018). De igual forma, existen importantes depósitos y minas de carbón y petróleo. Sin embargo, la exploración y explotación minera y petrolera en la región genera consecuencias con afectación ambiental importante; además, esa actividad no se refleja en un mejoramiento sustancial de las condiciones y calidad de vida de los habitantes. Hay un amplio debate sobre si el desarrollo de esta zona se ha generado por fuera del auge de las explotaciones mineras o carboníferas y si estas deteriorarían el tejido social local. Es importante resaltar que un 57,6% del suelo de la región del Catatumbo tiene vocación de conservación bajo las figuras de protección y reserva señaladas anteriormente, mientras que los suelos para actividades económicas alcanzan un 41,9% del total (agroforestal: 19%; agrícola: 31%, ganadera: 5% y forestal: 4,8%) (CONPES, 2013, p. 9).

En materia de infraestructura y transporte es necesario señalar que la red vial tiene una importancia estratégica porque une el acceso desde la frontera con Venezuela con el centro del país y los puertos en la región Caribe a través de la Ruta del Sol, el Sistema Ferroviario Central y el río Magdalena. Sin embargo, un 68% de la red vial en el Catatumbo es de vías terciarias y un 16% corresponde a vías primarias y secundarias (CONPES, 2013, p. 11).

Durante el taller de formulación de política pública realizado por el Plan Fronteras en el año 2013 en el municipio de Tibú, se identificó como problema central de la región, en materia de desarrollo e integración fronteriza, la baja presencia estatal que afecta la construcción e implementación de una estrategia de desarrollo sostenible acorde a los escenarios concertados con los actores locales. Esta baja presencia estatal se refleja de igual forma en: 1) altos niveles de inseguridad y bajo control territorial; 2) debilidad en la gestión territorial y sectorial que influye en el desarrollo económico





Pescador indígena barí, resguardo Catalaura, Catatumbo.

© Fabio Cuttica

y ambiental; 3) inadecuada planificación institucional y sectorial que perjudica la consecución de los objetivos sociales del Estado; y 4) debilidad institucional que se refleja en la falta de estrategia para la construcción de un capital humano conforme a los retos de la región.

Hasta inicios de este siglo, la región había servido como corredor de movilidad entre los Llanos Orientales y la costa Atlántica por parte de grupos armados al margen de la ley, gracias a la favorabilidad que para estos tiene la geografía del piedemonte y la cordillera Oriental. Para el año 2019, la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad identificó que en el Catatumbo confluyen las tres mayores amenazas de seguridad: alta presencia de cultivos ilícitos y de yacimientos mineros de extracción ilícita junto a gran convergencia de economías ilícitas de grupos armados organizados, lo cual continúa presionando que se puedan impulsar estrategias de desarrollo sostenible (Ministerio de Defensa, 2019, p. 24).

En este sentido, la localización de los grupos al margen de la ley está asociada en Norte de Santander al desarrollo de economías dinámicas relacionadas con la producción agrícola, minera o actividades ilícitas, que les sirven como fuentes de financiación para su mantenimiento y expansión. Además, en zonas petroleras, mineras, de cultivos ilícitos, fronterizas y con importante actividad agropecuaria, se presentan delitos como el secuestro y la extorsión. Por esta razón, el fortalecimiento de economías legales y el posterior desarrollo de cadenas transfronterizas de valor son fundamentales para no solo impulsar el desarrollo social y económico de las comunidades que habitan en esta zona de frontera, sino para combatir a los grupos armados al margen de la ley (DNP, 2018, p. 1363).

En materia de integración fronteriza, es necesario anotar que esta región colinda con el estado Zulia en Venezuela, cuyos indicadores de desarrollo son completamente diferentes a los enunciados antes. Este estado ha sido históricamente uno de los más ricos y prósperos del país, lo cual implica un gran reto en materia de planificación transfronteriza a futuro y el fortalecimiento de cadenas transfronterizas de valor podría constituirse como una fuente de beneficio y desarrollo para ambas naciones.

Área Metropolitana de Cúcuta

El Área Metropolitana de Cúcuta está conformada por seis municipios fronterizos: San José de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander. Según el Censo 2018, allí habitan 845.395 personas. A diferencia de la región del Catatumbo, más del 95% de la población de estos municipios se concentra en áreas urbanas. De igual forma, en el Área Metropolitana de Cúcuta habita el 12,6% de la población nacional de la comunidad étnica *rom* o gitanos, que equivale a 265 personas (DANE, 2019c). Es de destacar que a esta área metropolitana se integraban en diferentes formas dos municipalidades venezolanas: Pedro María Ureña y San Antonio. La primera se había consolidado como el centro industrial de toda la zona y la segunda como un importante núcleo comercial y de servicios.

Esta área metropolitana binacional se constituía en un modelo promisorio de integración económica y social para todo el continente. En tal sentido, Colombia y Venezuela construyeron de forma conjunta la infraestructura de paso de frontera terrestre más moderna de ambos países: el paso ubicado en la zona limítrofe de Tienditas. Lo paradójico de la situación es que esta obra, reflejo positivo de la cooperación binacional, aún no se encuentra en operación por las constantes tensiones diplomáticas ocasionadas por las posiciones unilaterales del régimen venezolano.

Tabla 2. Porcentaje de población urbana, Área Metropolitana de Cúcuta, 2010-2019

Entidad	2010	2018	2019
Cúcuta	96,6155	96,637	96,6389
El Zulia	57,907	60,8291	61,0969
Los Patios	96,9492	97,1047	97,1172
Puerto Santander	92,6063	92,9255	92,9526
San Cayetano	37,2641	39,0753	39,209
Villa del Rosario	95,6399	95,6918	95,6959

Fuente: DNP, portal Terridata con datos de proyecciones de población de DANE.

Dicha característica tiene un impacto directo en el modelo económico de la región toda vez que se concentra en las áreas de administración pública y defensa (se incluyen los servicios de educación, salud y servicios sociales); comercio y prestación de servicios de transporte, almacenamiento y servicios de comida; construcción e industrias manufactureras (Cámara de Comercio de Cúcuta, 2019). Sin embargo, el Área Metropolitana de Cúcuta ha tenido los mayores índices de desempleo del país, alcanzando el 16,5% para el mes de septiembre de 2019 y siendo solo superada por el municipio de Quibdó, que cuenta con una tasa de desempleo del 18,5% para el mismo periodo. De igual forma, el Área Metropolitana de Cúcuta ocupa el primer lugar del país en cuanto a la proporción de población ocupada de manera informal, que fue de 72,1% para el periodo julio-septiembre de 2019 (DANE, 2019d).

Durante el taller de formulación de política pública realizado por el Plan Fronteras en el año 2013 en el municipio de Cúcuta, se identificó como problema central de la región, en materia de desarrollo e integración fronteriza, cierto grado de debilidad en la planificación regional, la falta de un modelo de concertación y gestión de un modelo de desarrollo endógeno adecuado a su condición fronteriza. Esta deficiencia se reflejaba en: 1) dificultad para avanzar en un modelo prospectivo de desarrollo regional fronterizo; 2) debilidad en la prestación de servicios esenciales; y 3) bajo reconocimiento a las dinámicas y el potencial de cooperación transfronteriza.

Sin embargo, para 2015, las dinámicas y el potencial de cooperación transfronteriza comenzaron a cambiar en virtud del cierre unilateral de la frontera por parte de la República Bolivariana de Venezuela y los posteriores flujos migratorios mixtos provenientes de dicho país. Para 2019, se estima que 192.509 personas con nacionalidad venezolana y vocación de permanencia se encuentran en el departamento de Norte de Santander, de las cuales 164.371 están ubicadas en los municipios del Área Metropolitana de Cúcuta y 116.786 en Cúcuta. En el caso de Villa del Rosario y Puerto Santander, el número de migrantes venezolanos constituye aproximadamente un 35% de la población total de dichos municipios (DANE, 2019).

Políticas públicas de desarrollo e integración fronteriza

En virtud de las problemáticas identificadas en los talleres de formulación de política pública liderados por el Plan Fronteras, ahora Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, se implementaron acciones para impulsar el desarrollo y cierre de brechas sociales y económicas de las comunidades que habitan en las zonas de frontera en el departamento de Norte de Santander. Estas acciones se enmarcaron en tres estrategias de corto, mediano y largo plazos: 1) implementación de proyectos de impacto social y económico; 2) diseño e implementación de una política pública para el desarrollo y la integración fronteriza; y 3) fortalecimiento de mecanismos de integración fronteriza.

Proyectos de impacto social y económico

En el marco de esta estrategia, la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza ha destinado recursos del sector de relaciones exteriores por un total de \$10.261.000.000 en el departamento de Norte de Santander para conducir la inversión pública del Estado a las zonas más remotas y aisladas en las zonas de frontera del departamento. Como resultado, en alianza con socios del orden internacional, nacional y territorial se han ejecutado hasta el momento 144 proyectos por un valor de \$18.915.000.000.

Específicamente en el área de gobernabilidad, se han ejecutado cuatro proyectos en el departamento que buscaban fortalecer los procesos de planificación territorial. La primera etapa de la formulación y ejecución de los proyectos se llevó a cabo entre 2013 y 2015 con el objetivo de consolidar visiones subregionales de desarrollo o ejercicios de prospectiva regional fronteriza para las subregiones del Catatumbo y el Área Metropolitana de Cúcuta. En el marco del primer proyecto se articularon la Gobernación de Norte de Santander y las alcaldías de la región del Catatumbo junto a la Corporación Nueva Sociedad de la Región Nororiental de Colombia, CONSORNOC, y la Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y el Sur del Cesar, ASOMUNICIPIOS.

De igual forma, a través de estos proyectos se buscaba fortalecer la construcción participativa de la visión compartida del territorio con autoridades y actores locales de la región. De esta manera, se consolidaron dos documentos que contienen la visión subregional suroccidental y nororiental del departamento, los cuales se soportaron mediante la formulación de lineamientos y proyectos para su ejecución y la instalación de un Sistema de Información Territorial Regional administrado por la Secretaría Departamental de Planeación de la Gobernación de Norte de Santander y apoyado sobre nodos de información subregional instalados en cada municipio fronterizo.

Como resultado, a través de ASOMUNICIPIOS fue posible consolidar la “Agenda Regional: una visión compartida de desarrollo regional sostenible”, la cual establece 61 estrategias enmarcadas en 29 programas y con un portafolio de proyectos a ser ejecutados en el periodo de 2015 a 2032 por un valor aproximado de tres billones de pesos. Este ejercicio logró mitigar la problemática identificada en el año 2013 con relación a la baja presencia estatal para la construcción e implementación de una estrategia de desarrollo sostenible acorde a los escenarios concertados con los actores locales. Este ejercicio participativo permitió definir una hoja de ruta para el desarrollo sostenible y, sobretudo, endógeno de la región del Catatumbo, que sirve de guía a mediano plazo para el desarrollo territorial**.

Un segundo conjunto de proyectos correspondió al fortalecimiento de los esquemas asociativos subregionales del Área Metropolitana de Cúcuta. Como resultado, se formuló una propuesta para la creación de una Agencia de Cooperación Internacional en

.....
** Departamento Nacional de Planeación (2018): “Pacto por la descentralización: es necesario aprovechar el potencial de desarrollo de todas las regiones para generar oportunidades de crecimiento y equidad. Esto implica, por un lado, conectar territorios e impulsar el crecimiento y la productividad según la vocación de cada región, para dinamizar la generación de ingresos y oportunidades; y por el otro, conectar gobiernos fomentando la asociatividad regional y subregional, la gobernanza multinivel, y la conexión de poblaciones en todas las regiones a mercados, bienes públicos e infraestructura social para la equidad. Esto va en línea con las demás apuestas que impulsan el desarrollo de las regiones, como las que se encuentran en el Pacto por el emprendimiento y sus líneas de entorno para crecer, turismo y campo con progreso, y el Pacto por la construcción de paz” (p. 1300, *Plan Nacional de Desarrollo*, tomo I).

la Gobernación de Norte de Santander y se realizaron el diseño y la implementación de planes estratégicos asociativos en innovación, en los cuales se establecían lineamientos, programas y proyectos para fortalecer el esquema asociativo del Área Metropolitana de Cúcuta. De esta manera, a través de dichos planes se identificaron necesidades y potencialidades con relación al fortalecimiento de las cadenas productivas subregionales en materia de servicios de salud e innovación y la formulación de un Plan Básico de Ciclorrutas que ofreciera una alternativa de movilidad sostenible a los municipios que hacen parte del Área Metropolitana de Cúcuta.

Frente a esta última propuesta, la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza junto a la Gobernación de Norte de Santander, la Alcaldía de Cúcuta y el Área Metropolitana de Cúcuta, decidió apoyar el diseño y la construcción de 1,2 kilómetros de ciclo infraestructura para el año 2019. En este sentido, se concretaron la construcción y el funcionamiento del ciclo de infraestructura en la redoma Arnulfo Briceño y las conexiones con las avenidas Libertadores y Gran Colombia, obra que fue inaugurada el 28 de febrero de 2019. Esto como una victoria temprana de lo que es la planificación participativa y con visión de futuro.

Diseño e implementación de herramientas de política pública para el desarrollo y la integración fronteriza

De manera paralela a la estrategia de corto plazo de implementación de proyectos de impacto social y económico, se avanzó en el diseño y la aprobación de la Política Pública de Fronteras establecida en el documento CONPES 3805 de 2014. A través de esta política pública, se busca impulsar el desarrollo económico y social de las zonas de frontera, así como su integración con el centro de Colombia y los países vecinos, fomentando la equidad social, la productividad y la reducción de brechas socioeconómicas con relación al resto del país, bajo un enfoque diferencial, territorial, étnico y cultural.

La política establece cinco objetivos estratégicos que son insumos fundamentales para un nuevo proyecto de ley de fronteras:

1. Fortalecer la institucionalidad del Gobierno nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional: este objetivo apunta directamente a mejorar la coordinación y articulación para el desarrollo y la integración de las fronteras, e implementar una estrategia de fortalecimiento y consolidación de capacidades nacionales y territoriales con enfoque diferencial.
2. Reducir las brechas socioeconómicas de los territorios fronterizos con relación al resto del país: con este objetivo se busca la reducción de la pobreza extrema y el hambre, y el aumento en coberturas y calidad de educación, salud, servicios tecnológicos, vivienda, agua potable, saneamiento básico y justicia.
3. Promover condiciones que permitan el crecimiento sostenible de las regiones de frontera: el objetivo pretende incrementar el desarrollo productivo regional, optimizar los flujos en frontera y atender problemáticas de contrabando, con lo que se contribuye a la conservación de la riqueza ambiental.
4. Integrar los territorios fronterizos entre sí, con la nación y países vecinos: este objetivo busca una mejor adecuación de infraestructura de transporte para conexión interna y comercio exterior, el fortalecimiento de la infraestructura en pasos de frontera y la promoción de las TIC.
5. Fortalecer la identidad, la cosmovisión y la organización social y política de los pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y rrom: señala la importancia de mejorar la planificación del desarrollo articulada con la visión de las comunidades, promocionar las políticas diferenciales e incentivar la integración cultural.

Mediante la implementación de un plan que contiene 234 acciones de 11 entidades del Gobierno nacional, de acuerdo al

Departamento Nacional de Planeación se realizó una inversión estimada de \$6,3 billones durante las vigencias 2014-2018, superando en \$1,7 billones la inversión proyectada inicialmente de \$4,6 billones. De los cinco objetivos estratégicos señalados, la mayor inversión se concentró en el objetivo 4 sobre integración, con una inversión de \$3,2 billones, seguido por el objetivo 3 sobre crecimiento sostenible (\$1,9 billones), el objetivo 1 sobre fortalecimiento institucional (\$0,8 billones) y el objetivo 2 sobre cierre de brechas socioeconómicas (\$0,4 billones).

Con el fin de mantener un principio participativo y de articulación institucional multinivel, de manera paralela a la aprobación del CONPES 3805, se expidió el Decreto 1030 de 2014, mediante el cual se creó la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, CIDIF. Es importante señalar que esta comisión es la instancia de coordinación y articulación de los procesos de planificación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos, encaminados al desarrollo integral de las fronteras del país, en los ámbitos nacional, departamental y municipal. De igual forma, dicho decreto establece dos órganos de apoyo de la CIDIF: i) el Comité Técnico para el Desarrollo de las Fronteras, el cual actuará como instancia técnica, viabilizando las políticas, los planes y proyectos para el desarrollo de estos territorios de frontera; y ii) las Comisiones Regionales para el desarrollo de las fronteras, las cuales son la instancia de planificación del desarrollo regional en zonas de frontera, a través de identificación de las necesidades y problemáticas, estructuración de propuestas y de proyectos para la convergencia regional de los territorios de frontera y que afecten la vida y el desarrollo de sus comunidades de estos 13 departamentos. En tal sentido, las regiones del Catatumbo y el Área Metropolitana de Cúcuta se encuentran en la Comisión Regional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza Nro. 1, junto a los municipios fronterizos de los departamentos de La Guajira y Cesar.

En el marco del quinto ciclo de las Comisiones Regionales de Frontera, CRDF, que se llevó a cabo en segundo semestre del año 2018, se recopilaron insumos en materia de desarrollo e integración fronteriza para ser tenidos en cuenta en la formulación del Plan Na-

cional de Desarrollo **“Pacto por Colombia, pacto por la equidad”**. Como resultado, los actores territoriales presentaron **312 apuestas territoriales**, las cuales se pueden clasificar en los siguientes sectores de inversión: desarrollo económico (64); fortalecimiento institucional (68); infraestructura y servicios públicos (98); ambiente (48); educación, cultura y deporte (23); y salud (11). En el marco de la Comisión Regional para las Fronteras Nro. 1, a la cual pertenecen la región del Catatumbo y el Área Metropolitana de Cúcuta, se presentaron un total de 39 apuestas, siendo el sector de infraestructura y servicios públicos el de mayor interés con un total de 15 apuestas.

Tabla 3. Apuestas territoriales de la Comisión Regional para las Fronteras Nro. 1

CRDF	Sectores de inversión						Total
	Desarrollo económico	Fortalecimiento institucional	Infraestructura y servicios públicos	Ambiente	Educación, cultura y deporte	Salud	
Venezuela I	9	8	15	7	0	0	39

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores (2019).

De igual forma, gracias a este ejercicio se incluyó un subcapítulo de consideraciones especiales en el Pacto Regional de los Santanderes, al cual pertenece el departamento de Norte de Santander. Estas consideraciones se desprenden de su característica como territorio fronterizo y principal punto de entrada de los flujos migratorios mixtos provenientes de la República Bolivariana de Venezuela. En este sentido, propone***:

1. Fortalecer la presencia y el funcionamiento de la arquitectura institucional establecida en el Decreto 1030 de 2014 como un espacio y mecanismo de planificación territorial participativo y diferencial para impulsar el desarrollo integral de las fronteras del país. Este ejercicio pretende mitigar el riesgo de la profundización de los problemas de economías ilegales en la región (contrabando, cultivos ilícitos, deforestación) ante la llegada de los flujos migratorios mixtos provenientes del vecino país.

 *** Plan Nacional de Desarrollo, p. 1364.

2. Intervenir la infraestructura de los pasos fronterizos formales e incrementar las tareas de control en los pasos fronterizos informales, con el fin de fortalecer la seguridad de las zonas primarias, y proteger y controlar a la población migrante.
3. Promover intervenciones que fortalezcan la capacidad de acogida de las familias receptoras de comunidades étnicas con presencia en la zona de frontera y la satisfacción de sus necesidades sociales, institucionales y culturales.

De manera paralela, el gobierno del presidente Iván Duque estableció como uno de los objetivos estratégicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, liderar una nueva política pública de fronteras que fomente el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, los departamentos, municipios y corregimiento fronterizos colombianos, con miras a fortalecer su resiliencia. Si bien se han adelantado iniciativas de naturaleza legislativa y de política pública para estimular el desarrollo y la integración fronteriza, aún persisten retos como fomentar la equidad mediante el cierre de las brechas socioeconómicas con relación al centro del país, adelantar un proceso de fortalecimiento institucional que permita la destinación de recursos de inversión pública a las zonas más apartadas y dispersas de las fronteras y desarrollar un marco normativo para impulsar los procesos de integración fronteriza que se han adelantado hasta el momento por el país, como es el caso de las Zonas de Integración Fronterizas Colombia-Ecuador y Colombia-Perú. Es de destacar que a la fecha el Gobierno nacional avanzó en el diseño y la publicación del Decreto 2112 del 24 de noviembre de 2019 que promueve las “Zonas Económicas y Sociales Especiales” en departamentos fronterizos como Norte de Santander, Arauca y La Guajira. Este proceso apoyará, mediante un régimen tributario transitorio, la creación de nuevos empleos en las empresas de la región.

En este sentido, de manera articulada con el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Dirección

de Impuestos y Aduanas Nacionales, se consolidó el Proyecto de Ley 231 de 2019 que fue radicado por el canciller Carlos Holmes Trujillo ante la Cámara de Representantes el 13 de septiembre de 2019. Este proyecto de ley busca otorgar las herramientas al Gobierno nacional, las autoridades territoriales, el sector privado, las organizaciones sociales y comunidades que habitan las zonas de frontera, para fomentar su resiliencia e integración con el interior de Colombia y las zonas fronterizas de los países vecinos. Esto significa que los instrumentos normativos que se propongan deben fortalecer la capacidad de resiliencia de las zonas de frontera en la medida en que aún son vulnerables ante las dinámicas de los países vecinos, fenómeno que se responde de igual forma a su desconexión con el interior del país. Por lo tanto, es necesario desarrollar un marco normativo amplio que permita a las entidades y actores correspondientes adoptar medidas diferenciadas con enfoque territorial basado en las potencialidades geoestratégicas de cada zona fronteriza. Algunas de las herramientas institucionales que se proponen son:

- » La creación de los **componentes de desarrollo e integración fronteriza** en los planes de desarrollo de las entidades territoriales, como un enfoque de política pública diferencial para las fronteras; así como los **planes estratégicos de desarrollo e integración fronteriza** en los ministerios y demás entidades la rama Ejecutiva de nivel nacional. Dichos planes deberán concertarse en los espacios de **participación ciudadana e institucional**, establecidos en la arquitectura institucional del Decreto 1030 de 2014 y deberán estar **territorializados** a nivel municipal.
- » La creación de dos nuevas categorías de proyectos en el **Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN)** y para el **Sistema General de Regalías (SGR)**, a cargo del DNP: Proyecto de Desarrollo Fronterizo y Proyecto de Integración Fronteriza. Es decir, que las entidades territoriales y nacionales podrán inscribir proyectos en dicho banco para las categorías señaladas.

- » La reglamentación a los **Esquemas de Asociatividad Fronteriza**, de conformidad a lo dispuesto en el capítulo II de la Ley 1454 de 2011, y de **Esquemas de Asociatividad Transfronteriza**, con la entidad nacional o territorial limítrofe del país vecino, para adelantar programas de cooperación e integración.
- » La reglamentación de los **Fondos Binacionales Fronterizos** a fin de celebrar acuerdos con los gobiernos de los países limítrofes, para cofinanciar proyectos de impacto que beneficien a las comunidades fronterizas binacionales.

Fortalecimiento de mecanismos de integración fronteriza

Si bien la relación bilateral entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela a nivel diplomático y consular se encuentra suspendida, aún existe una histórica agenda bilateral que se espera retomar una vez existan condiciones razonables para abordar nuevos escenarios de cooperación transfronteriza y un modelo de integración que realmente impulse el desarrollo social, económico y cultural de la región de frontera.

Esta agenda se podría orientar en torno a planes de trabajo en materia de seguridad y defensa, comercio y finanzas, asuntos sociales y de frontera, minas y energía e infraestructura. En materia de seguridad y defensa, se tiene claridad de que la lucha contra las formas de economías ilegales soportadas en el contrabando, el narcotráfico y la extorsión de los grupos criminales transnacionales, es el núcleo principal de la agenda de binacional. En comercio y finanzas, deberán resolverse aspectos ligados al fortalecimiento del comercio exterior y la logística fronteriza para consolidar un canal de comercio amplio y estable para los dos países, así mismo contar con un sistema de cambio de divisas más formal y organizado. En el componente de asuntos sociales y de frontera, se tendrá que iniciar en establecer formas de apoyo y cooperación transfronteriza para tratar los temas migratorios y fortalecer las alianzas entre los sectores tanto públicos como privados de ambos

lados de la frontera. En el ámbito energético habrá, sin dudas, amplios espacios para diseñar un sistema de complementariedad energética y de soporte para el desarrollo social e industrial de la región. En cuanto a la infraestructura, se debe priorizar un nuevo esquema de movilidad fronteriza a partir de la puesta en marcha del paso fronterizo ubicado en la zona de Tienditas y además toda una lógica de conexiones viales terrestres y aéreas que impulsen la condición dinámica de la economía regional.

Conclusiones

A lo largo del presente artículo se presentaron los principales componentes de la región del Catatumbo y el Área Metropolitana de Cúcuta, con el fin de identificar las principales acciones que deben ser priorizadas en el marco de ejercicios participativos de planificación territorial de desarrollo social y económico en estas zonas de frontera. En el caso del Catatumbo, la vocación agrícola del suelo, su gran riqueza natural e hídrica y su posición geoestratégica como corredor comercial entre la frontera con Venezuela y el interior del país, permiten proyectarlo como un centro agroindustrial, comercial y de servicios ecosistémicos con una importante presencia de grupos étnicos. Sin embargo, la presencia de grupos armados al margen de la ley y el establecimiento de economías ilegales (contrabando, deforestación, explotación ilegal de yacimientos mineros y cultivos ilícitos) son amenazas latentes para la implementación de modelos de planificación territorial de desarrollo social y económico que se han formulado de manera participativa, como la “Agenda Regional: una visión compartida de desarrollo regional sostenible 2032”. Por su parte, la vocación de economías de servicios, manufactura y comercio del Área Metropolitana de Cúcuta se encuentra bajo una fuerte presión frente a los altos índices de economías informales y desempleo, aunados a la necesidad de absorber los flujos migratorios mixtos provenientes de Venezuela y responder ante la demanda de servicios públicos consecuente.

Como se señaló en la introducción, si bien estos retos no son minúsculos y requieren una atención integral inmediata, es necesario no perder de vista los procesos de desarrollo social y

económico a mediano y largo plazos, con el fin de apoyar procesos sociales y productivos endógenos al territorio, bajo un enfoque participativo y diferencial. Se trata de que el fortalecimiento y la implementación efectiva, diferencial y participativa de los ejercicios de planificación territorial, en cabeza de figuras asociativas como ASOMUNICIPIOS y el Área Metropolitana de Cúcuta, permitan impulsar el establecimiento de economías legales y la formalización del empleo. De igual forma, dichos procesos endógenos de desarrollo social y económico deben ser fuente de resiliencia para estos territorios fronterizos, de tal modo que puedan aprovechar las buenas condiciones del país vecino, pero al mismo tiempo no verse afectados cuando las condiciones allí existentes empeoren.

Así mismo, estos mecanismos de planificación territorial participativa deben tener un grado de flexibilidad que les permita ajustar las acciones a corto y mediano plazos para alcanzar la visión prospectiva que se han propuesto. En este caso, la arquitectura institucional establecida en el Decreto 1030 de 2014 permite ajustar el diseño y la implementación de las políticas públicas en materia de desarrollo e integración fronteriza a las condiciones cambiantes de las zonas de frontera, convirtiéndose así en una herramienta de resiliencia efectiva. Sin embargo, para lograr tal objetivo, es necesario que los actores locales se apropien de estos espacios a través de su participación activa y que se fortalezca la Secretaría Técnica dispuesta por la normativa, con el fin de hacer un seguimiento territorializado de la inversión pública en esas zonas.

Con este objetivo en mente, el Proyecto de Ley 231 de 2019 introduce herramientas institucionales a fin de asegurar que la inversión pública en zonas de frontera llegue a aquellas comunidades que habitan en áreas aisladas y remotas, pues como señala el Plan de Acción para la Transformación Regional de la Subregión del Catatumbo: “la dinámica del conflicto armado interno y los cultivos de uso ilícito han generado el aumento de condiciones de ilegalidad frente a la baja capacidad del Estado para copar legal y socialmente estos espacios” (Presidencia de la República, Agencia para la Renovación del Territorio, 2018, p. 6). Frente a dicho escenario, los flujos migratorios mixtos provenientes de Venezuela

y las dinámicas de incremento poblacional en las regiones del Catatumbo y el Área Metropolitana de Cúcuta pueden ser oportunidades para fortalecer el capital humano y desarrollo y ampliar economías legales endógenas a estas regiones. De igual forma, posibilitarían identificar y proyectar cadenas de valor transfronterizas que permitan aprovechar el potencial de las regiones vecinas cuando las condiciones permitan impulsar un proceso de planificación transfronterizo.

Es así como las medidas de atención humanitaria para los flujos migratorios mixtos provenientes de Venezuela y las medidas de estabilización en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto, Zonas Estratégicas de Intervención Integral o Zonas Futuro, deben enmarcarse dentro de las visiones prospectivas construidas en cada región y los procesos de desarrollo social y económico a mediano y largo plazos, con el fin de apoyar procesos sociales y productivos endógenos al territorio, bajo un enfoque participativo y diferencial. Igualmente, este ejercicio permite fortalecer a las autoridades locales, las comunidades étnicas, el sector privado, la academia y demás actores relevantes.

Por último, una proyección de las relaciones diplomáticas y consulares entre Colombia y Venezuela puede verse como una oportunidad para fortalecer estas zonas de frontera e impulsar cadenas de valor y procesos de cooperación transfronteriza para que, una vez reconfiguradas las relaciones, podamos emprender un ejercicio de planificación territorial binacional e identificar e implementar proyectos estratégicos de integración fronteriza que beneficien a dos pueblos hermanos en esta, la otrora llamada frontera más viva de América Latina.

Bibliografía

Área Metropolitana de Cúcuta. (2017). *Documento final de la Política Pública de Innovación*. Disponible en línea: <http://amc.gov.co/amc/wp-content/uploads/2017/06/POLITICA-PUBLICA-DE-INNOVACION-DEL-NDS-versi%C3%B3n-ejecutiva.pdf>.

Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar. (2014). *Agenda regional: una visión compartida de desarrollo regional sostenible 2032*. Disponible por solicitud a la Asociación.

Cámara de Comercio de Ocaña. (2018). *Informe económico 2018 de los municipios de la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Ocaña*. Disponible en línea: <http://camaraocana.com/wp-content/uploads/estudio-economico-2018.pdf>.

Cámara de Comercio de Cúcuta. (2019). *Impacto económico de la migración sobre la economía de Norte de Santander*. Disponible en línea: <http://www.cccucuta.org.co/media/reportecierrefrontera.pdf>.

Congreso de la República de Colombia, Cámara de Representantes. (2019). *Proyecto de Ley 231 de 2019*. Disponible en línea: <http://www.camara.gov.co/ley-de-fronteras>.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. (2013). *CONPES 3739 Estrategia de desarrollo integral de la región del Catatumbo*. Disponible en línea: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3739.pdf>.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. (2014a). *CONPES 3950 Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*. Disponible en línea: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. (2014b). *CONPES 3805 Prosperidad para las fronteras de Colombia*. Disponible en línea: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3805.pdf>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019a). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Disponible en línea: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/cuantos-somos>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019b). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018: información de los grupos étnicos en Colombia*. Disponible en línea: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos/informacion-tecnica>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019c). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018: población gitana o rrom de Colombia*. Disponible en línea: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos/informacion-tecnica>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019d). *Mercado laboral: principales resultados*. Disponible en línea: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres_web_empleo_rueda_prensa_sep_19.pdf.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. Disponible en línea: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plataforma Terridata*. Disponible en línea: <https://terridata.dnp.gov.co/>.

Ministerio de Defensa. (2019). *Política de Defensa y Seguridad, PDS*. Disponible en línea: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf.

- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2013). *Caracterización regional de Tibú y Norte de Santander*. Documento interno de trabajo.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019). *Informe de la implementación del documento CONPES 3805 y la arquitectura institucional del decreto 1030 de 2014*. Documento interno de trabajo.
- Oddone, N. (2019). Potencial de los territorios fronterizos para el fortalecimiento de cadenas de valor. En L. Bendelac Gordon y M. G. Ramírez (Coords.), *La cooperación transfronteriza para el desarrollo* (pp. 93-105). Madrid: Ed. Catarata, Universidad Complutense de Madrid.
- Presidencia de la República, Agencia de Renovación del Territorio. (2018). *Plan de Acción para la Transformación Regional-PATR. Subregión Catatumbo. Norte de Santander*. Disponible por solicitud a la Agencia de Renovación del Territorio.

Fronteras en alerta: ¿qué viene para Cúcuta y el Catatumbo? se terminó de imprimir en el mes de enero de 2020 en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda., en la ciudad de Bogotá D.C.
Somos una empresa responsable con el ambiente.

La movilidad humana venezolana ha adquirido una gran relevancia en Colombia debido al creciente número de personas que llegan desde el vecino país. De ahí que es un reto establecer una agenda de investigación de larga duración, en la cual realmente se entienda todo lo que está sucediendo, pues las dinámicas migratorias y transfronterizas no se estabilizan en el corto plazo.

Pese a los grandes esfuerzos de distintas entidades del Gobierno nacional para producir información sobre lo que acontece en Norte de Santander, cada vez más se hace urgente contar con una academia comprometida con acompañar y documentar los múltiples procesos que hoy desencadena el gran fenómeno de migración venezolana hacia territorio colombiano. Este libro es un esfuerzo de coordinación en esa vía.

La Universidad del Rosario y la Fundación Konrad Adenauer han propiciado espacios como el proyecto Ruta País, en donde priman las experiencias y los análisis de los territorios y de los cuales se generan intercambios académicos de tan alto nivel que se pueden exponer en publicaciones como ésta, en la que se visibilizan voces expertas y propuestas de diferentes universidades nortesantandereanas, quienes, por su historia de convivencia provechosa con Venezuela, podrán guiar de manera más certera un proceso de integración entre dos naciones que comúnmente se llaman hermanas.

Esperamos que el lector encuentre en este libro la oportunidad de aproximarse a concepciones del fenómeno migratorio fuera del centralismo de Bogotá y que los tomadores de decisión comprendan que cualquier intento por construir una ley migratoria o de fronteras será insuficiente si no se tienen en cuenta los aportes de los habitantes de esos territorios.



UNIVERSIDAD LIBRE®
SECCIONAL CÚCUTA

