

## Migración venezolana hacia Colombia: respuestas del Estado (2015 -2019)\*

Venezuelan migration to Colombia: responses from the State (2015 -2019)

María Rocío Bedoya Bedoya<sup>1</sup>

**Copyright:** © 2020

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

**Tipo de artículo:** Resultado de Investigación

**Recibido:** junio de 2020

**Revisado:** agosto de 2020

**Aceptado:** septiembre de 2020

**Autores**

<sup>1</sup> Catedrática de Derecho del Trabajo, Políticas públicas y Feminismo, Género y Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Integrante del Grupo de Investigación Derecho y Sociedad de la misma Universidad. Correo electrónico: [maria.bedoya@udea.edu.co](mailto:maria.bedoya@udea.edu.co)  
Orcid: [0000-0003-0219-6206](https://orcid.org/0000-0003-0219-6206)

\* Artículo resultado de la investigación titulada “Características sociodemográficas, socioeconómicas y reconfiguración de la ciudadanía de las mujeres venezolanas que han migrado a Colombia entre 2015 y 2017.

**Cómo citar:**

Bedoya, M. (2020). Migración venezolana hacia Colombia: respuestas del Estado (2015-2019). *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 7(2). 9-28

DOI [10.21500/23825014.4554](https://doi.org/10.21500/23825014.4554)

**Resumen**

El propósito de este artículo es analizar las políticas migratorias adoptadas por el gobierno colombiano para dar respuesta a los conflictos provocados por las nuevas tendencias migratorias procedente de Venezuela hacia Colombia de 2015 a 2019.

Teóricamente, se examinarán la perspectiva de las políticas públicas con los enfoques de derechos, interseccionalidad, género y territorio para analizar las medidas adoptadas por el gobierno como respuesta a los desafíos planteados por los nuevos flujos migratorios. Metodológicamente se combina el enfoque cualitativo con el estudio de caso a través de entrevistas, grupo focal y análisis de bases de datos.

**Palabras clave:** migración; Venezuela; Colombia; políticas públicas; derechos.

**Abstract**

The purpose of this paper is to analyze the migration policies adopted by the Colombian government to respond to the conflicts caused by the new migration trends from Venezuela to Colombia from 2015 to 2019.

Theoretically, the perspective of public policies will be examined with the rights, intersectionality, gender and territory approaches to analyze the measures adopted by the government in response to the challenges posed by the new migratory flows. Methodologically, the qualitative approach is combined with the case study through interviews, focus group and database analysis.

**Keywords:** migration; Venezuela; Colombia; public policies; rights.



## 1. Introducción

El análisis de las políticas públicas diseñadas e implementadas por el gobierno colombiano para dar respuesta a la llegada masiva de población venezolana hacia Colombia de 2015 a 2019, es una cuestión relevante política, social y culturalmente si tenemos en cuenta la dimensión del fenómeno, sus impactos e implicaciones y los retos que este supone para el gobierno y para la sociedad colombiana.

Este capítulo que es parte de una investigación más amplia, tiene el propósito de explorar las normas, los decretos, las resoluciones, los planes, los programas y en general, las políticas públicas diseñadas e implementadas por el gobierno colombiano a partir de 2015 para dar respuesta al creciente flujo migratorio y analizar su desempeño hasta finales de 2019, período durante el cual la oleada ha crecido exponencialmente no solo hacia Colombia sino hacia muchos otros países de la región (Amaya, 2017). Para alcanzar este propósito, se ha optado por el método cualitativo que se utiliza en investigación de políticas públicas para describir de forma minuciosa eventos, hechos, percepciones, situaciones, comportamientos, interacciones que se observan mediante un estudio y analizar tales experiencias, pensamientos, actitudes y creencias que los participantes experimentan o manifiestan.

Para el desarrollo de este escrito, se analizarán las medidas adoptadas por el gobierno colombiano desde *la perspectiva de derechos*. Este enfoque según la Organización Internacional del Trabajo - OIT, parte de la base del respeto de los derechos humanos de las personas que se ven inmersas en los procesos de movilidad humana. Se fundamenta en las normas internacionales de los DDHH que protegen las personas migrantes y se caracteriza por ser una perspectiva que reconoce la dignidad de la persona migrante por encima de cualquier aspecto o interés que pueda provocar la migración en

los Estados o en las personas, sin importar el estatus migratorio de regular o irregular.

Ello implica reconocerle a la persona su derecho humano a migrar, retornar o permanecer en su país de origen o destino, en condiciones de vida y trabajo dignas, el goce de todos los DDHH, con vocación progresiva y protegiéndola de toda forma de discriminación y exclusión (OIT, 2008). En síntesis, estudiar la normativa, los planes, los programas y las políticas públicas migratorias con enfoque de derechos significa identificar las actuaciones del Estado dirigidas a buscar el goce efectivo de los derechos fundamentales de los migrantes, mediante acciones coherentes y coordinadas y teniendo en cuenta los tratados internacionales, la Constitución Política colombiana y el dinamismo de los jueces, en un país que se ve abocado a enfrentar la llegada masiva de sus vecinos venezolanos sin tener gran experiencia como país receptor.

De otro lado, el concepto de *interseccionalidad* permite explorar las distintas discriminaciones y desigualdades a las que se ven sometidas las mujeres migrantes por tener tal condición aunada a su clase social y a su condición de género, étnica y de raza.

Y *el enfoque territorial*, que permite examinar el impacto de las migraciones a escalas local, nacional e internacional cuando de por medio existen dinámicas y conflictos transfronterizos como es el caso de la frontera colombo-venezolana, así como la construcción del sujeto migrante y de sus subjetividades en sus lugares de acogida.

Bajo estos lentes se pretende identificar y valorar las distintas herramientas de política pública adoptadas por el gobierno colombiano para afrontar la problemática inmigratoria, así como las percepciones que de ellas tienen los sujetos migrantes implicados, en aras de aportar elementos de análisis que permitan mejorar la propuesta de política integral migratoria y mitigar los efectos negativos experimentados por la

población migrante que llega a Colombia con vocación de permanencia (migración de destino), tras la búsqueda de mejores condiciones de vida.

En la primera parte del artículo se examinará someramente el panorama actual de la movilidad humana y el contexto de la migración venezolana en Colombia. Seguidamente se analizarán las distintas medidas regulatorias adoptadas por el gobierno colombiano para afrontar los retos que supone el fenómeno migratorio en el periodo 2015-2019, previa síntesis de las medidas migratorias que se diseñaron entre 2003 y 2014. En la tercera parte, se concederá la voz a un grupo de mujeres venezolanas entrevistadas, quienes plantean sus percepciones acerca de la respuesta estatal y comparan sus experiencias migratorias en otros ámbitos de interés para la investigación. Por último, se presentarán los hallazgos de la investigación en este ámbito de las políticas públicas.

## 2. Metodología

En la investigación que ha dado lugar a este artículo se ha combinado el análisis documental con el trabajo empírico, se han examinado documentos oficiales tales como leyes, resoluciones, decretos, artículo de revista, textos y se han realizado 15 entrevistas semiestructuradas, 13 a mujeres migrantes venezolanas, 2 a expertos sobre el tema migratorio y un grupo focal a 9 mujeres venezolanas que en aquel momento se encontraban residenciadas en distintos municipios de Valle de Aburrá. También se han analizado tres bases de datos que reposan en el Consultorio Jurídico Guillermo Peña Álzate de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, en el marco de programa de Protección Internacional a Migrantes que se realiza en convenio con la Corporación Opción Legal y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –

ACNUR, para darle la voz a los inmigrantes venezolanos y conocer de viva voz sus experiencias y percepciones.

El examen de la regulación adoptada por el Estado colombiano al nuevo fenómeno inmigratorio tiene como enfoque orientador el análisis cualitativo puesto que busca centrarse en la calidad de las respuestas estatales al éxodo venezolano en medio de un contexto internacional, regional y local de nuevos patrones migratorios en el que tiene un mayor auge la migración sur-sur y un conjunto de prácticas institucionales y sociales que determinan y condicionan dichas respuestas estatales.

## 3. Discusión de los resultados

En este acápite se presenta el panorama migratorio y el contexto de la migración venezolana en Colombia, el análisis de las políticas públicas migratorias y en particular las medidas adoptadas durante el período estudiado para responder a la llegada masiva de población procedente de Venezuela, las percepciones de los y las migrantes venezolanas que participaron del trabajo de campo y los principales hallazgos de la investigación en materia de políticas públicas diseñadas e implementadas por el gobierno colombiano.

### 1. El panorama migratorio y el contexto de la migración venezolana en Colombia

En esta primera parte del texto se presentan los nuevos patrones migratorios que caracterizan a Colombia en la actual fase como país especialmente receptor de migración de destino y pendular, país de tránsito y país de retorno, lo cual se plantea retos en materia de regulación en aras de realizar una buena gestión y control migratorio y una adecuada gobernanza. Así mismo, se presentan algunos elementos y datos del contexto de la migración venezolana en Colombia con el propósito de mostrar la

dimensión del fenómeno migratorio de población venezolana hacia Colombia, lo cual genera unos impactos e implicaciones políticas, económicas, sociales y culturales y, supone unos retos y desafíos para el gobierno y para la sociedad en su conjunto.

### 1.1. Panorama migratorio colombiano

El panorama migratorio colombiano hoy se compone de diversas, complejas y simultáneas dinámicas de movilidad humana que han implicado al Estado la inminente necesidad de construir herramientas idóneas que puedan responder a los actuales desafíos nacionales, intrarregionales y globales en esta materia (Bedoya, 2019).

En reciente estudio realizado por la Universidad del Rosario de Colombia y la Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS) titulado: *Las migraciones en el contexto colombiano-venezolano* y publicado en 2019, se afirma que el actual panorama migratorio está compuesto por diversos y simultáneos flujos de población internacional que, según su magnitud y características, intervienen de manera directa o indirecta en las múltiples dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas de las diferentes regiones del país.

Esta realidad implica para Colombia como país emisor, receptor y de tránsito migratorio, la urgente necesidad de construir y ejecutar un marco jurídico integral capaz de gestionar acertadamente la migración en el territorio nacional y enfrentar los nuevos desafíos regionales y globales en materia de movilidad humana, teniendo en cuenta que mucha de esta población está llegando para quedarse y que se trata de un fenómeno, según la caracterización reciente de la Presidencia de la República, de carácter urbano, ya que el 70% del 1,7 millones de migrantes venezolanos que hay en Colombia a enero de 2020, está situado en 14 ciudades y solo el 30% se ha quedado en las ciudades fronterizas (Buitrago, 2020).

Históricamente Colombia ha sido un gran emisor de población hacia múltiples destinos internacionales. En 2012 la Cancillería colombiana bajo las proyecciones del Censo de 2005 dijeron que había 4 millones setecientos mil colombianos viviendo en el exterior (MRE, 2013). Un número que no ha sido actualizado y que puede oscilar entre 5 y 8 millones en la actualidad, teniendo en cuenta que la tasa de emigración ha tenido un crecimiento sostenido y que, hasta 2017, fue superior a la tasa de inmigración en un 53% frente a 47%, respectivamente (Migración Colombia, 2017).

En un contexto de globalización y en un mundo donde grandes polos de atracción migratoria como Estados Unidos y Europa endurecieron sus políticas migratorias tras los ataques del 9/11 y la apertura del espacio Schengen, entre otros sucesos de la coyuntura interna, el paradigma migratorio en Colombia se diversifica en perfiles y destinos. A inicios del siglo XXI, el país se incluye en las rutas de tránsito de migración mixta extracontinental y del Caribe dirigido principalmente hacia EE. UU. y Canadá. Flujos compuestos por migrantes económicos y, en menor medida, por personas refugiadas, solicitantes de asilo y víctimas de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes (Cano *et al.*, 2013), en su mayoría, procedentes de Haití y Cuba (La Liga contra el Silencio, 13 de noviembre de 2018). Citado por Universidad del Rosario y KAS (2019) y de países africanos y asiáticos como Somalia, Eritrea, Bangladesh, Nepal, Sri Lanka, India y China (OEA, 2010), citado por (Universidad del Rosario y KAS (2019).

En 2016 y 2017 Colombia se convierte en un país atractivo para los migrantes por las siguientes razones:

El mejoramiento de la imagen del país en el exterior, así como su desarrollo socioeconómico sostenido, ha generado un impacto positivo en las dinámicas migratorias que se refleja en los flujos migra-

torios entre el año 2016 y 2017 (Migración Colombia, 2019a).

Lo que ha llevado al actual gobierno a plantear que:

En atención a los cambios en el perfil migratorio del país, se adoptará una política migratoria integral, cuya base será una nueva ley y regulación migratoria que promueva la movilidad laboral, científica y estudiantil de los colombianos; que gestione adecuadamente las oportunidades y los riesgos derivados de la vocación del país de servir como centro de conexión de flujos migratorios transnacionales; que incentive la migración calificada transitoria y con vocación de arraigo; y que estimule el retorno de los colombianos, privilegiando la recuperación del capital humano en las áreas en que este es más requerido para impulsar el desarrollo económico (DNP, 2019).

### *1.2. El contexto de la migración venezolana en Colombia*

La migración proveniente de Venezuela, compuesta por diversas dinámicas de movilidad humana en los últimos cuatro años y medio, ha consolidado a Colombia como un gran receptor regional.

Según cifras de la Presidencia de la República, hasta el 23 de enero de 2019, había 1'700.000 venezolanos en el territorio nacional y dado el carácter urbano de esta migración hoy se encuentra localizada así: el 70% en 14 ciudades de Colombia y el 30% en las regiones de frontera. Según Migración Colombia, las regiones donde se han establecido más migrantes son: Bogotá: 278.511, Norte de Santander: 176.695, La Guajira: 147.323, Atlántico: 115.456 y Antioquia: 96.941 (Migración Colombia, 2019b).

De acuerdo con la nueva caracterización realizada por la Presidencia de la República, este éxodo venezolano hacia Colombia va más allá de una crisis humanitaria porque lleva más de dos años, sigue creciendo día a día, por su dimensión, impactará la socie-

dad colombiana en ámbitos demográficos, del mercado de trabajo, culturales y sociales y, llegó para quedarse, además, se prevé que ascienda a la cifra de 5 millones de migrantes en 2022, lo cual supone serios retos para el gobierno y la sociedad Colombia en materias de políticas públicas migratorias, integración socio-económica, seguridad y convivencia ciudadana (Buitrago, 2020).

Agrega el doctor Buitrago Hernández que en la actualidad existen cuatro dinámicas migratorias que exigen respuestas estatales diferentes: i) la migración de destino que son flujos mixtos (regulares e irregulares) que llegan con vocación de permanecer largo tiempo en el país y que actualmente se acerca al 1.7 millones; ii) la migración de retorno que supera la cifra de los 400.000 migrantes y plantea una problemática muy concreta de los colombianos retornados que llegan al país con hijos, los cuales tienen derecho a adquirir la nacionalidad por consanguinidad que es la regulación legal existente en Colombia; iii) la migración en tránsito que se dirige al Sur de Colombia o que cruzan Panamá con rumbo a Centro América y Norte América en transporte público o a pie. Y, la migración pendular también llamada circular que permanece en el país por algunas horas del día y cuya cifra actual se encuentra calculada en 34.000 personas por día.

En relación con el aumento del desempleo en Colombia, según el informe de marzo de 2019, hay 2'682.000 colombianos desocupados, un 16,7 % más que los registrados hace un año (DANE, 2019). Sin embargo, hay pocas mediciones y no hay datos precisos que permitan hacer un análisis riguroso de esa relación que pretende responsabilizar a los venezolanos del aumento del desempleo en Colombia (Abadía, 2019), citado por la revista Semana (2019). Para Juan Carlos Guataqui Roa, ex subdirector del DANE, no se sabe si los migrantes provenientes de Venezuela encuestados en



noviembre de 2017 son los mismos de 2018. Así que no es tan cierto que los migrantes están desplazando laboralmente a los colombianos (Semana, 2019).

Pablo Adrián Carlati, el aumento del número de desempleados puede ser el reflejo de la adaptación de la economía a un nivel mucho más bajo del precio del petróleo. Pero también al ajuste de expectativas del mercado al nuevo gobierno del presidente Duque, con la reforma tributaria del año pasado (Galarti, 2018) citado por (Semana, 2019). Además, hay que tener en cuenta el comportamiento cíclico del mercado laboral.

Ante esta compleja problemática para la cual Colombia no estaba preparada dada su tradicional experiencia como país expulsor y no receptor de migrantes en altas proporciones, el gobierno del ex presidente Juan Manuel Santos y ahora el gobierno del presidente Iván Duque, han venido dando algunos pasos en dirección a diseñar e implementar nuevas políticas públicas y nueva normativa que les permita afrontar dicho fenómeno con todas sus implicaciones, en el entendido que es una problemática

de largo plazo en tanto los migrantes son un nuevo segmento de la población colombiana que en buena proporción llegó para quedarse y que demanda derechos, plantea desafíos humanitarios y precisa de una respuesta estatal menos reactiva y más integral por los cambios estructurales que plantea a la sociedad colombiana.

## 2. Medidas adoptadas por el gobierno colombiano para enfrentar la inmigración venezolana de 2015 a 2018

Ante la llegada masiva de población venezolana a Colombia desde mediado de 2015, el gobierno ha expedido una serie de normas y ha diseñado instrumentos de política pública con el propósito de solventar las demandas de la población migrante en materia de derechos sociales. A continuación, analizaremos cada una de las medidas adoptadas teniendo en cuenta el orden cronológico en que han sido aprobadas, previos antecedentes de las entidades públicas implicadas en la problemática según la regulación colombiana y previas medidas adoptadas por anteriores gobiernos entre los años 2003 y 2014.

### 2.1 Actores Institucionales comprometidos con la Política Migratoria colombiana entre 2003 y 2014

**Cuadro 1.** Actores institucionales relacionados con política migratoria.

| Dimensión                   | Instituciones  | Acción Macro  |
|-----------------------------|--|---|
| Educativa                   | Ministerio de Educación<br>Icetex<br>SENA                    | Educación superior<br>Convalidación de títulos, créditos y becas<br>Educación técnica |
| Cultural                    | Ministerio de Cultura<br>Ministerio de Relaciones Exteriores | Promoción cultural, deportiva y de capacitación                                       |
| Participativa y Comunitaria | Ministerio de Relaciones Exteriores                          | Plan comunidad  |
| Social                      | Ministerio de Protección Social<br>SENA                      | Pensiones y Salud<br>Programas de migración laboral.                                  |

|                             |  |   |
|-----------------------------|--|---|
| Económica                   | Ministerio de Comercio<br>Ministerio de Relaciones Exteriores<br>Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial | Inversión productiva de las Remesas                           |
| Seguridad                   | Ministerio del Interior<br>DAS, hoy "Migración Colombia"   | Trata de personas<br>Tráfico de migrantes                     |
| Institucional e informativa | Ministerio de Relaciones Exteriores<br>DANE  | Prueba piloto ECRE<br>Consulados móviles y trámites virtuales |

**Fuente:** Elaboración propia con datos recuperados de <http://www.cancilleria.gov.co/colombia/migration/conpes>, consultada 30/10/2013.

El marco jurídico es parte de la Política Integral Migratoria aprobada en Colombia mediante el Conpes 3603 de 2009 e integra la agenda pública para la toma de decisiones, estos documentos se vinculan directamente con la definición del fenómeno

migratorio por parte del gobierno nacional. De este marco jurídico, se destacan instrumentos internacionales, regionales, subregionales y nacionales que se relacionan en el siguiente cuadro 2.

### *2.2 Marco Legal de las migraciones: destacando las medidas nacionales adoptadas por el gobierno colombiano entre 2001 y 2014*

#### **Cuadro 2.** Marco legal migratorio.

| Contexto   | Normatividad  |
|--|---|
| <b>Internacional</b>   | Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)  |
|  | Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados  |
|  | Convenio de Viena de 1963 sobre las relaciones consulares   |
|  | Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)  |
|  | Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados   |
|  | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)  |
|  | Declaración de Filadelfia de la Organización Internacional de Trabajo (OIT, 1944)                                       |
|  | Convenios 19/1926, 97/1949, 143/1975 y 118/1964 de la Organización Internacional del Trabajo OIT                        |
|  | Recomendaciones 86/1949 y 151/1975 de la OIT  |
|  | Informes de la Comisión de Expertos en la aplicación de convenios y recomendaciones de OIT, años 1999, 2009, 2010, 2011 |
| Convenio Internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familias Res. 45/158 de 1990 |   |

|  |  |
|--|--|
| <b>Internacional</b>   | Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (Convención de Palermo), Res. 55/25 del 2000 y sus dos protocolos adicionales (contra la trata de personas y contra el tráfico ilícito de migrantes) |
|  | Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre de 1948   |
| <b>Regional</b>  | Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA, 1948)   |
|  | Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica (OEA, 1969)   |
|  | Jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CODH y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos - CIDH  |
| <b>Subregional</b>   | Resoluciones de la Asamblea General de la OEA  |
|  | Comunidad Andina de Naciones (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú): Decisión 397 Tarjeta Andina de Migración, Decisión 501   |
|  | Zonas de Integración Fronteriza, Decisión 502  |
|  | Centros binacionales de atención en frontera, Decisión 503   |
|  | Reconocimiento de documentos nacionales de identidad, Decisión 504 creación del pasaporte andino, Decisión 525   |
|  | Características técnicas de nomenclatura y seguridad del pasaporte andino, Decisión 526  |
|  | Ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los países miembros, Decisión 545  |
|  | Instrumento andino de migración laboral, Decisión 548  |
|  | Mecanismo Andino de cooperación en materia de asistencia y protección consular y asuntos migratorios Decisión 550  |
|  | Creación del Comité Andino de Identificación y Estado Civil (CAIEC)  |
|  | Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en lo relacionado con trabajadores extranjeros  |
|  | <b>Nacional</b>  |
| Decreto 1239 de 2003 crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración   |  |
| Programa Visión Colombia 2019, de 2005   |  |
| Plan de Desarrollo 2006-2010   |  |
| Documentos CONPES 3603 de 2009 de Política Integral Migratoria - PIM   |  |
| Programa Bienvenido a Casa - BAC, del 25 de junio de 2009  |  |
| Plan de Retorno Positivo - PRP de 2009   |  |
| Ley 1465 de 2011 por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones  |  |
| Ley 1565 de 2012 por la cual se dictan disposiciones e incentivos para el retorno  |  |
| Decreto 1000 de 2013 que reglamenta los artículos 2, 4, 9 y 10 de la ley 1565/2012   |  |
| Decreto 1067 de 2015, decreto único reglamentario del sector administrativo de relaciones exteriores, que reglamenta, entre otros, los flujos migratorios de entrada al país |  |

**Fuente:** Elaboración propia con datos tomados de OIM ,OIT y PIDHDD (1948-2014).



### 2.3 Respuesta estatal a la llegada masiva de población procedente de Venezuela de 2015 a 2019

#### 2.3.1. Ley 1565 de 2012 y Decreto 1000 de 2013

En agosto de 2015 fueron deportados de Venezuela cerca de 2000 colombianos luego de que el presidente Nicolás Maduro declarara el *estado de excepción* y cerrara la frontera. Ante esta situación el gobierno colombiano a través de la oficina de Migración Colombia y la Cancillería apoyaron el retorno de esta población mediante conversaciones diplomáticas para garantizar el respeto de los derechos humanos de los deportados y a través de instrumentos que se encontraban vigentes en el país tales como la Ley 1565 de 2012 por la cual se dictan disposiciones e incentivos para el retorno y el Decreto 1000 de 2013 que reglamenta los artículos 2, 4, 9 y 10 de la Ley 1565/2012.

#### 2.3.2. Resolución 5797 del 25 de julio de 2017

Donde se creó el Permiso Especial de Permanencia - PEP como un mecanismo de facilitación migratoria para los nacionales venezolanos, que permitiera preservar el orden interno y social, evitar la explotación laboral de estos ciudadanos y velar por su permanencia en condiciones dignas en el país.

Según la Cámara Colombo Venezolana (2010), el PEP es un documento administrativo de control, autorización y registro para los nacionales venezolanos. El titular del PEP, quedará autorizado para ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, sin perjuicio de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas.

Los requisitos que debe cumplir un venezolano(a) que aspire a dicho PEP, son los siguientes: i) encontrarse en territorio colom-

biano antes del 28 de julio de 2017; ii) que haya ingresado de manera regular al país por medio de uno de los puestos de control migratorio habilitado; iii) que no tengan antecedentes judiciales a nivel nacional o internacional y; iv) que no tengan ninguna medida de expulsión o deportación vigente (Migración Colombia, 2018).

#### 2.3.3. Decreto 0542 del 21 de marzo de 2018

Mediante el cual, se dispuso la creación del Registro Administrativo de Migrantes venezolanos en Colombia - RAMV, cuya información servirá como fundamento para la formulación y el diseño de la política integral de atención humanitaria a que hace referencia el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017.

En el marco de la implementación del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia - RAMV, establecido en el Decreto 542 del 21 de marzo de 2018, en el que se delega a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres- UNGRD recolectar la información de los migrantes venezolanos en el territorio colombiano, se llevó a cabo una reunión -el 23 de marzo de 2018- preparatoria liderada por el doctor Carlos Iván Márquez Pérez, director de la UNGRD y la gobernadora de La Guajira Tania Buitrago González en la ciudad de Riohacha.

El director de la UNGRD fue enfático en explicar que de acuerdo con lo contemplado en el Decreto, el RAMV no otorga ningún tipo de estatus migratorio, ni constituye autorización de permanencia o regulación, no reemplaza los documentos de viaje vigentes, no genera derechos de orden civil o político, ni el acceso a planes o programas sociales u otras garantías diferentes a las dispuestas en la oferta institucional de las entidades del Estado, de conformidad con las normas legales vigentes. Se advierte que el RAMV se adelantará a nivel nacional, pero especialmente en las regiones fronterizas de La Guajira, Norte de Santander y Arauca.

#### 2.3.4. Decreto 1288 del 25 de julio de 2018

Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el RAMV a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos.

De acuerdo con el diario *El País* (2018), con este decreto se les permite a quienes hicieron el RAMV acceder a la oferta institucional y a un PEP mientras logran formalizar su situación en el país. En términos de salud, los venezolanos registrados podrán afiliarse al Sistema General de Seguridad Social y el Sistema de Riesgos Laborales y también tendrán acceso a la red hospitalaria del país.

En cuanto al sistema educativo, el Ministerio tendrá tres meses para reglamentar y validar los títulos de educación superior de los migrantes venezolanos y facilitar el ingreso al sistema de los menores. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar garantizará la atención a la primera infancia de esta población.

En el tema laboral, los migrantes podrán acceder a orientación en el Servicio Público de Empleo y el Ministerio del Trabajo será el encargado de promover empleos para ellos. El decreto advierte que si alguno de los migrantes le da mal uso al PEP, este puede ser cancelado, lo mismo que si la persona permanece fuera del país por 90 días (El país, 2018).

#### Documento Conpes 3950 del 23 de noviembre de 2018

El Departamento Nacional de Planeación presenta la estrategia para la Atención de la Migración venezolana, a través del Conpes 3950 de 2018 bajo el presupuesto de que se requiere una política que trace la ruta para la atención de la población migrante en el mediano plazo y fortalezca las capacidades del Estado colombiano para atender el fenómeno a nivel nacional y territorial. Por eso este documento busca es-

tablecer e implementar estrategias de atención en salud, educación, primera infancia, infancia y adolescencia, trabajo, vivienda y seguridad (DNP, 2019).

El documento Conpes hace énfasis en las medidas adoptadas en los últimos tres años y en la comparación de este con otros flujos de migrantes recientes, diagnóstico en el que se caracteriza a la población migrante, se establecen las necesidades de atención y se identifican los retos y las debilidades institucionales para afrontar el fenómeno inmigratorio (DNP, 2019).

El costo de las estrategias diseñadas se estima en \$12 billones de pesos para atender a la población venezolana que ingrese al país entre el 2018 y el 2021, momento en el que se espera una estabilización, sin embargo el gobierno se compromete únicamente con 68 acciones a 2021, por un costo estimado de \$422.779 millones de pesos, lo que pone en cuestión el tipo de instrumento adoptado y su falta de financiación adecuada.

Si bien el Gobierno nacional ha realizado distintos esfuerzos para atender a esta población garantizando la atención universal de urgencias y atención de partos, o flexibilizando requisitos de documentación para que la población en edad escolar pueda acceder a educación en los niveles de preescolar, básica y media, estos esfuerzos han estado dirigidos, en gran medida, a atender eventos de corto plazo por su carácter de urgencia, sin que todavía se hayan planteado soluciones de fondo a un problema que va más allá de una crisis humanitaria y se perfila como una problema estructural de largo plazo que requiere de medidas estructurales.

La respuesta de las entidades públicas de carácter regional en general ha sido solidaria a pesar de que la mayoría han incurrido en gastos para la financiación, especialmente, para la atención en salud y educación, afectando sus finanzas. Hay

que anotar que los municipios fronterizos que enfrentan diversos conflictos, son los que tienen menor capacidad de generar acciones para la atención de esta población, razón por la cual sus gobiernos locales demandan el apoyo económico e institucional del nivel central de gobierno.

### Algunas de las promesas del Conpes 3950 de 2018

En el sector salud, el ministerio ejecutará tres líneas de acción que van desde la identificación de las necesidades de oferta para la prestación de servicios en los territorios afectados por la migración, hasta asistencia técnica para aumentar la afiliación al sistema de salud y el seguimiento de las atenciones a migrantes irregulares.

En educación, además del tema de oferta educativa, se prevé la mejora de los procesos de convalidación de grados y títulos, así como la adaptación académica y socioemocional de los estudiantes, entre otros.

En relación con las estrategias para la niñez y la adolescencia, el ICBF y las entidades territoriales comenzarán, a partir de 2019, el fortalecimiento de las defensorías y comisarías de familia, con el fin de optimizar la capacidad de respuesta de amenaza, inobservancia y vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes. Además, la entidad trabajará en temas de prevención de desnutrición aguda, especialmente en mujeres gestantes de bajo peso y menores de cinco años.

Así mismo, el ICBF garantizará la atención de los menores en primera infancia, infancia y adolescencia, incluido el apoyo y fortalecimiento familiar.

Otras acciones adicionales previstas por el Conpes 3950 tienen que ver con incluir el tema de alojamiento temporal y la atención humanitaria, las cuales se priorizará, por espacio de tres años, a partir de enero de 2019 y la revisión de los proyectos que tengan mayor impacto en la prestación de los servi-

cios de acueducto, alcantarillado o aseo en los municipios fronterizos con Venezuela.

En lo que tiene que ver con la situación laboral de la población migrante, con el fin de reconocer su experiencia laboral, el SENA certificará el aprendizaje y experiencia. A través de sus 117 centros la entidad cuenta con una ruta de atención para emprendedores que quieran constituir empresa y generar empleo formal. Por su parte, el Servicio Público de Empleo facilitará el acceso a la población migrante con los servicios de gestión y colocación. Además de las ya descritas se incluye el emprendimiento y desarrollo empresarial, la implementación del Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia, el fortalecimiento de las capacidades de atención a la población retornada, una estrategia contra la trata de personas y otra contra el contrabando de combustibles, entre otras.

Y en relación con la institucionalidad, se propone crear una nueva unidad estratégica (basada en el ejemplo de la Gerencia de Fronteras) que será la responsable de articular y coordinar a los diferentes actores responsables de la atención de la población migrante desde Venezuela. Esta instancia se creará en el Departamento Administrativo de Presidencia en 2019 y tendrá como función asesorar al gobierno nacional en la definición de lineamientos generales para la atención e integración de los flujos mixtos migratorios de población proveniente de Venezuela.

Ante la dimensión del problema migratorio desatado por el éxodo masivo de población venezolana a Colombia, es obvio que el gobierno colombiano tiene que gestionar políticas públicas que cuenten con los recursos necesarios para garantizar los derechos humanos de los venezolanos, el documento Conpes 3950 de 2018 es un buen propósito en esa dirección pero muchas de sus acciones aun no se han puesto en marcha por falta de financiación, “amanecerá y

veremos” que tanto cumple el gobierno con sus promesas y su espíritu solidario.

### 2.3.5. Resolución 3548 del 3 de julio de 2019 por medio de la cual se crea un Permiso Especial Complementario de Permanencia - PECP

Ante el vencimiento de los primeros permisos especiales de permanencia conferidos en el año 2017 con una vigencia de dos años, el gobierno colombiano en cabeza del Ministro de Relaciones Exteriores doctor Carlos Holmes Trujillo, expidió la resolución aludida como una medida complementaria para quienes solicitaron y no se les concedió la condición de refugiado, estableciendo mecanismos que le permita a los venezolanos permanecer en Colombia de una manera regular y ordenada. La concesión de dicho permiso especial complementario está condicionada a haber solicitado la condición de refugiado en Colombia entre agosto 19 de 2015 y diciembre 31 de 2018 y que esta se hubiere negado de acuerdo con lo contemplado en el Decreto 1067 de 2015 (decreto único reglamentario del sector administrativo de relaciones exteriores).

El plazo para solicitar el PECP es de 90 días calendario, contados a partir de la publicación de la resolución 3548 de 2019 y su expedición será facultad discrecional y potestativa de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia. Se otorgará por un período de noventa días calendario, prorrogables por lapsos iguales, sin que exceda de dos años, al cabo de los cuales deberá obtener la visa si permanece en territorio colombiano, so pena de incurrir en permanencia irregular.

El titular de dicho PECP podrá ejercer cualquier actividad y ocupación legal en el país, sin perjuicio de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas, pero no reemplaza el pasaporte ni es válido como documento de viaje para entrar o salir del país, pero si sirve como identificación complementaria.

Sin duda, esta resolución va dirigida a la población venezolana que solicitó refugio entre el 19 de agosto de 2015 y el 31 de diciembre de 2018 (ya sea que esté en curso o se les haya negado) para que puedan trabajar sin ningún problema de carácter legal. Ante esta precisión, cabe la siguiente pregunta: ¿Qué pasará con los migrantes venezolanos que obtuvieron el PEP en 2017 y que se les acaba de vencer y que aún no tienen visa? ¿Serán considerados de permanencia irregular?, ¿Serán deportados a Venezuela a pesar que el gobierno colombiano dice que es solidario con los ciudadanos del país hermano?

### 2.3.6. Nuevo proyecto de ley sobre política migratoria colombiana

En julio 23 de 2019 el canciller colombiano radica en el Senado un nuevo proyecto de ley para establecer una política migratoria colombiana. En tal se incluyen cuestiones problemáticas que se han puesto en el centro del debate con la migración venezolana, tales como la apatridia, el derecho a la unidad familiar, la necesidad de mejorar los registros existentes de los colombianos residentes en el exterior y la urgencia de regularización de extranjeros (El tiempo, 2019).

Este último tema es uno de los más sensibles pues, si bien la migración venezolana es la de más alto impacto en Colombia en este momento, el país recibe desde hace décadas migrantes de todo el mundo, especialmente de algunas zonas de África y América Latina.

Preocupa que el gobierno colombiano continúe diseñando una serie de instrumentos regulatorios de la inmigración de manera fragmentada (ver cuadro 3), sin disponer de la suficiente capacidad institucional y operativa y de los suficientes recursos para cumplir con todas estas medidas. Más allá de la existencia del instrumento, se requieren criterios de justicia para garantizar su eficacia.

**Cuadro 3.** Sobre herramientas de política pública migratoria de 2015 a 2019

| Instrumento  | Asuntos de que se ocupa   |
|--|---|
| Resolución 5797 del 25 de julio de 2017  | Creó el Permiso Especial de Permanencia - PEP como un mecanismo de facilitación migratoria para los nacionales venezolanos  |
| Decreto 0542 del 21 de marzo de 2018   | Mediante el cual, se dispuso la creación del Registro Administrativo de Migrantes venezolanos en Colombia - RAMV, cuya información servirá como fundamento para la formulación y el diseño de la política integral de atención humanitaria a que hace referencia el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017.  |
| Decreto 1288 del 25 de julio de 2018   | Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el RAMV a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos.  |
| Documento Conpes 3950 del 23 de noviembre de 2018  | El Departamento Nacional de Planeación presenta la estrategia para la Atención de la Migración venezolana bajo el presupuesto de que se requiere una política que trace la ruta para la atención de la población migrante en el mediano plazo y fortalezca las capacidades del Estado colombiano para atender el fenómeno a nivel nacional y territorial.   |
| Resolución 3548 del 3 de julio de 2019 por medio de la cual se crea un Permiso Especial Complementario de Permanencia –PECP- | Ante el vencimiento de los primeros permisos especiales de permanencia conferidos en el año 2017 con una vigencia de dos años, el gobierno colombiano en cabeza del Ministro de Relaciones Exteriores doctor Carlos Holmes Trujillo, expidió la resolución aludida como una medida complementaria para quienes solicitaron y no se les concedió la condición de refugiado, estableciendo mecanismos que le permita a los venezolanos permanecer en Colombia de una manera regular y ordenada. |
| Nuevo proyecto de ley sobre política migratoria colombiana.  | En julio 23 de 2019 el canciller colombiano radica en el Senado nuevo proyecto de ley para establecer una política migratoria colombiana. En dicho proyecto se incluyen cuestiones problemáticas que se han puesto en el centro del debate con la migración venezolana, tales como la apatridia, el derecho a la unidad familiar, la necesidad de mejorar los registros existentes de los colombianos residentes en el exterior y la urgencia de regularización de extranjeros                |

**Fuente:** Elaboración propia con datos tomados del DNP y el Congreso de la República (2015-2019).

### 3. Percepciones de las mujeres migrantes

Según los relatos de diez mujeres venezolanas entrevistadas en grupo focal el 11 de marzo de 2019, la población venezolana en Colombia padece las mismas dificultades que viven los propios colombianos en temas de empleo, salud y seguridad, pero en peores condiciones.

#### 3.1. Condición laboral vs Nivel de escolaridad

“(…) estamos sobrecalificadas porque tenemos distintas profesiones, sin embar-

go, no hemos podido homologar nuestros títulos y estamos trabajando en la limpieza o en la informalidad vendiendo postres o dulces” (grupo focal de mujeres migrantes, comunicación personal, marzo 11 de 2019).

La población venezolana mayor de 25 años goza de buenos niveles de formación y capacitación, pues la mayoría tiene formación profesional o técnica, sin embargo muchas de las mujeres que se han asentado en algún municipio del Valle de Aburrá relatan que se encuentran ubicadas en el sector informal, el sector servicios o desempleadas dadas las altas tasas de desempleo en



Colombia, los altos índices de informalidad y la actual precarización de los contratos de trabajo.

### 3.2. Salud

En el voluntariado muchas estamos sin acceso a salud porque nos niegan el ingreso al Sisbén si nos visitan y se enteran que estamos en un barrio de estrato tres, aunque estemos desempleadas o en la informalidad o viviendo en el hacinamiento y los ingresos que obtenemos no nos da para pagar en el régimen contributivo (grupo focal de mujeres migrantes, comunicación personal, marzo 11 de 2019).

En Venezuela teníamos servicio de salud gratis, totalmente garantizada. En Colombia no (grupo focal de mujeres migrantes, comunicación personal, marzo 11 de 2019).

La experiencia de algunas de ellas es que les han negado el ingreso al Sisbén porque viven en una pieza de un “barrio bonito” que tiene vías de acceso y servicios públicos, sin que las autoridades colombianas se tomen el trabajo de indagar en qué condiciones viven y cuál es el monto de los ingresos del grupo familiar.

### 3.3. Seguridad

Algunos migrantes venezolanos afrontan los mismos problemas de inseguridad que los colombianos cuando se ubican en barrios afectados por la presencia de bandas delincuenciales, como ocurre en este momento en el municipio de Bello y en el barrio Niquía, donde tienen que pagar semanalmente una suma de dinero por concepto de seguridad a las bandas que operan allí (Los Pachelly, Niquía-Camacol, la Ramada, entre otras), en medio de asesinatos de vecinos y fuertes restricciones de movilidad por la existencia de fronteras invisibles. Así lo relatan tres de las mujeres que participaron del grupo focal y que son hermanas:

nosotras vivimos en el barrio Niquía del municipio de Bello y tenemos que pagar una vacuna semanal de \$2.000, además nos llegaron panfletos que anunciaban toque de queda en los meses de febrero y marzo de este año, pues allí operan dos bandas criminales, en menos de un mes han matado a dos personas a una cuadra de la casa de nosotras y hay fronteras invisibles (grupo focal de mujeres migrantes, comunicación personal, marzo 11 de 2019).

### 3.4. Desigualdades e inequidades de género

Estas mujeres venezolanas entrevistadas, que en su mayoría son profesionales, dicen que en su país no han sentido tanta discriminación por ser mujeres y plantean algunas diferencias de fondo en términos culturales con las mujeres colombianas, que según ellas se explican en parte por la legislación de seguridad laboral en Venezuela, la cual ha promovido la igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres; mayores condiciones salariales para los y las profesionales; mayores condiciones de igualdad con los hombres en el cuidado de los hijos y el hogar; mayor seguridad laboral para las mujeres gestantes; ingreso temprano de las mujeres al mercado de trabajo y, por tanto, mayor empoderamiento de las mujeres debido al auge del petróleo y a las políticas asistenciales impulsadas por los gobiernos de Hugo Chávez y luego de Nicolás Maduro.

Si bien muchas de ellas niegan la existencia de políticas sociales en Venezuela durante el gobierno de Hugo Chaves, añoran su situación anterior cuando la comparan con su situación en Colombia como inmigrantes:

En Colombia no hay educación gratuita o al menos accesible como en Venezuela, nosotras allí no nos sentíamos discriminadas porque tuvimos oportunidades de estudio, culturalmente se ha promovido la igualdad entre hombres y mujeres y salarialmente también está-



bamos bien siempre y cuando termináramos una profesión y la ejerciéramos. En Venezuela si estas preparada te agarran, en Colombia no (grupo focal de mujeres migrantes, comunicación personal, marzo 11 de 2019).

### 3.5. Territorio

Algunas de las mujeres entrevistadas manifiestan haber afrontado dificultades de corrupción en las fronteras de Maicao y Cúcuta, donde les pidieron dinero para poder pasar a territorio colombiano, sin embargo, dicen que han recibido un trato amable y solidario al llegar a Medellín.

Me gusta Medellín por la amabilidad de la gente y por la comida que es muy parecida a la de Venezuela. No me he sentido discriminada aquí y he recibido la solidaridad de la gente. Elegí a Medellín porque en internet dice que es la mejor ciudad de Colombia (grupo focal de mujeres migrantes, comunicación personal, marzo 11 de 2019).

Otras expresan su preocupación frente a algunos brotes de xenofobia que ya se empiezan a percibir en Colombia, cuestión que se ha vuelto bandera de los gobiernos de derecha, quienes pretenden con ello preservar la identidad y defender el territorio (Sandoval, 2020, 126).

### 3.6 Ciudadanía

Ser extranjero restringe la ciudadanía, salvo que tengas la ciudadanía colombiana. Estamos esperando que se resuelva el problema en Venezuela para regresar, mientras tanto estamos conociendo de nuestros derechos y aportando en el voluntariado para ayudar a otros venezolanos más jodidos. Desde octubre de 2018 nos estamos reuniendo las del voluntariado con el gobierno nacional (grupo focal de mujeres migrantes, comunicación personal, marzo 11 de 2019).

En el plano político estas mujeres sufren los impactos producidos por la crisis y las transformaciones del Estado venezolano y por los procesos de desregulación, flexibilización y privatización del Estado colombiano, al tiempo que demandan el reconocimiento de sus derechos, apoyadas en los avances del régimen internacional de derechos humanos, el cual hace parte del marco jurídico colombiano a través del bloque de constitucionalidad referido en la Constitución Política de 1991.

### 3.7. Motivos de la migración

La mayoría de las mujeres que participaron del grupo focal afirman que el motivo que tuvieron para tomar la decisión de migrar fue “el deterioro de la calidad de vida debido al desgobierno que se vive hoy en Venezuela” (grupo focal de mujeres migrantes, comunicación personal, marzo 11 de 2019). Sin embargo, los estudios migratorios señalan que a medida que pasa el tiempo el migrante echa raíces en su lugar de acogida y le es más difícil retornar (El tiempo, 2017).

## 4. Hallazgos

Los principales hallazgos de esta investigación en lo que tiene que ver con las respuestas del Estado a la reciente inmigración venezolana, señalan que a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno colombiano en materia de normatividad y políticas públicas migratorias, se requiere un mayor compromiso de este ya que en el *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia*, diagnostica que “el marco de política actual, la capacidad institucional y la calidad de la información producida no permiten dar respuesta efectiva a estas nuevas tendencias [migratorias]”. Sin embargo, las medidas adoptadas en este instrumento y en las posteriores, no se corresponden con dicho diagnóstico ni con lo expresado por el doctor Camilo Buitrago Hernández en cali-

dad de representante de la Presidencia de la República el pasado 23 de enero de 2020 en la ciudad de Medellín, quien advierte sobre la dimensión de un fenómeno cuya mayoría de la población llegó para quedarse y cuyos desafíos en materias de reconocimiento de derechos, integración socio-económica, seguridad y convivencia precisan de una política pública integral con suficiente financiación y mejor capacidad institucional y mayor coordinación horizontal y vertical entre el gobierno central y los gobiernos locales implicados, que aún no existe en Colombia.

Si bien se han realizado varios diagnósticos en los cuales se tienen identificados los principales problemas y necesidades de la población migrante así como las acciones que deberían emprenderse en materias de salud, educación, primera infancia, infancia y adolescencia, trabajo, vivienda y seguridad, como se expresa en el Conpes 3950 de 2018, al tiempo que se han advertido los impactos y las implicaciones de una migración tan masiva como la venezolana en los últimos cuatro años y medio aún no se cuenta con suficientes políticas ni recursos para atender integralmente todas las demandas y necesidades de este colectivo que arriba a un país con problemas estructurales de empleo, salud, seguridad, vivienda, entre otros para su propia población autóctona y que representa una gran proporción a lo largo de toda la historia.

Otro aspecto muy importante que se destaca es la necesidad del enfoque territorial en el diseño de las políticas públicas migratorias. Dado que la migración venezolana hoy se encuentra ubicada en distintas ciudades del centro del país y en regiones fronterizas con Venezuela, es preciso considerar las características de estos territorios receptores de migración, sus condiciones de desarrollo en relación con las posibilidades de inserción de la población migrante en las dinámicas sociales, los conflictos territoria-

les, las transformaciones del territorio y las nuevas territorialidades como efectos e impacto de las migraciones, que requieren de una gestión por parte del Estado.

Estas políticas públicas con enfoque territorial precisan de un esfuerzo de coordinación entre gobiernos locales y el gobierno central en materia de capacidad institucional, presupuesto e instrumentos de política pública, así como importantes niveles de descentralización para que los gobernantes locales puedan resolver eficaz y oportunamente las problemáticas de los migrantes, atendiendo a los problemas y las particularidades económicas, sociales y culturales de cada territorio. Por ejemplo, en la ciudad de Medellín existe desde hace ya varias décadas, un conflicto urbano en varias de las comunas, conflicto que se complejiza aún más con la llegada de migrantes venezolanos que disputan recursos escasos con la población autóctona también pobre, situación que puede generar un escalamiento de los conflictos si no se maneja adecuadamente por parte del alcalde de Medellín y sus autoridades.

Sería importante incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas migratorias, ya que, entre hombres y mujeres se presentan efectos e impactos diferenciales de la migración. Además, en los estudios migratorios las mujeres han sido ignoradas o tratadas como sujetos pasivos cuyo papel fundamental ha sido el de acompañar a sus homólogos masculinos, desconociendo su participación en el mercado de trabajo, en la integración de la familia cuando se han trasladado por reunificación familiar y en los procesos de integración a los países de acogida. La perspectiva de género constituye un determinante fundamental para comprender el proceso migratorio, a los “sujetos sociales” y los efectos que la migración produce en ellos y en su entorno. En dichas relaciones de género, la dimensión política en términos de ciudadanía es importante

dadas las crecientes restricciones que se imponen en los países receptores y los procesos organizativos y de asociación de los y las migrantes exigiendo reconocimiento, inclusión y garantía de derechos.

Si bien en las políticas migratorias existentes en Colombia hay un buen número de actores institucionales implicados en esta, se echa de menos la aplicación del amplio marco normativo existente en materia migratoria a nivel nacional, regional e internacional y la eficacia de sus políticas públicas. De allí la importancia de educar y sensibilizar a los operadores jurídicos sobre esta problemática, sus distintas dimensiones y la necesidad de aplicar dicha normativa, así como los programas y las políticas públicas con el enfoque de derechos propuesto por la OIT, esto es, garantizando el goce efectivo de los derechos fundamentales de los migrantes.

Otro aspecto para resaltar es la necesidad de diseñar políticas públicas con la participación de los migrantes, esto puede garantizar una mayor calidad democrática y, por ende, mejores resultados en su diseño. Y, en relación con los procesos de implementación es importante, sensibilizar y capacitar al personal encargado de estos procesos en aras de que la política sea aplicada bajo los enfoques con los que fue diseñada y sin que sufra modificaciones sustanciales producto de los procesos de interpretación que suelen hacerse en la etapa de implementación donde intervienen personas distintas a quienes la diseñaron.

#### 4. Conclusiones

El éxodo venezolano hacia Colombia y hacia otros países de América Latina, el Caribe, México, Norteamérica y Europa parece que va a continuar creciendo mientras se mantengan y se alienten los factores estructurales, coyunturales, geopolíticos, globales y regionales que influyen en esta gran movilidad humana. De allí la necesidad de una

respuesta regional coordinada que implica el diseño e implementación de políticas públicas de carácter regional y nacional para alcanzar una gobernanza global de las migraciones con normas internacionales y nacionales de carácter vinculante que permitan una migración segura, regular, ordenada y garante de derechos humanos para los migrantes.

El compromiso del gobierno colombiano en el diseño de nuevas políticas públicas es relevante en cuanto reconoce el carácter nacional de la migración, establece acciones para los próximos tres años y crea una nueva unidad asesora del gobierno. Sin embargo, es preocupante su poca capacidad operativa, el escaso presupuesto destinado a la implementación de las medidas adoptadas, la no solución a los apátridas, la poca claridad y lentitud frente a la homologación de títulos y el no vincular a la registraduría del estado civil como parte de las instituciones del Estado que deben poner en marcha el Conpes 3950 de 2018.

Aunque el gobierno a través del Ministerio de Salud ha definido unos lineamientos para prevenir, detener y manejar los casos del covid-19 en población migrante (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020), lo cierto es que esta normativa solo se refiere a temas de enfermedad y en nada considera las condiciones económicas de esta población y la necesidad de entregar algunos apoyos que les permita poderse alimentar y poder pagar un arriendo, razón por la cual muchos de estos migrantes han tenido que emprender el retorno a su país, sin recibir el “apoyo solidario” del que habla el gobierno colombiano ni en el nivel central ni en los niveles territoriales.

Las percepciones de las migrantes entrevistadas dan cuenta de los problemas a los que se ven abocadas por su condición de mujeres y migrantes en las distintas etapas de su ciclo migratorio y de las implicaciones del proceso migratorio, cuando

este se afronta en un país en desarrollo cuyas problemáticas sociales son comunes. En estas circunstancias, la situación de los migrantes se hace más difícil ya que tienen que competir en condiciones de asimetría con los connacionales por derechos fundamentales.

En este panorama, es crucial el compromiso de los Estados y en particular, del gobierno colombiano en garantizar el acceso a la justicia, el reconocimiento de derechos, la integración socio-económica, la seguridad y la convivencia ciudadana para las personas inmigrantes y el compromiso de la sociedad colombiana en contribuir a los procesos de integración social de estos grupos humanos, acogiéndolos como una oportunidad de desarrollo para el país y de integración multicultural para la sociedad, en contravía de aquellas voces que los ven como una amenaza.

## 5. Referencias

- Amaya, L. (2017, 13 de julio). Las cifras del adiós: la migración venezolana se dispara en todo el continente. CNN. <http://cnnespanol.cnn.com/2017/07/13/las-cifras-del-adios-la-migracion-venezolana-se-dispara-en-todo-el-continente/#0>
- Bedoya, M. (2019). Factores que influyen en el exacerbado éxodo de población venezolana a Colombia de 2015 a 2018. En J.H. Cohen & P.K. Schuster (eds.), *Modelando el transnacionalismo* (cap. 8). Transnational Press London.
- Buitrago Hernández, Camilo (2020). Presidencia de la República: Evento de Consulta del Programa del BID CO-G1015: Integración Socio-Urbana de Migrantes y Comunidades receptoras en ciudades colombianas, Medellín: Bodega Comfama, enero 23.
- Cámara Colombo Venezolana. (2010). *Colombia – Venezuela: Hermanos para siempre*. <http://www.comvenezuela.com/libro>
- Congreso de la República. (2017, 20 de diciembre). Ley N° 1873. *Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018*. No. 50.453. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1873\\_2017.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1873_2017.html)
- Congreso de la República. (2012, 31 de julio). Ley N° 1565. *Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero*. Diario Oficial No. 48.508. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley\\_1565\\_2012.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_1565_2012.htm)

- Cano, G., Ramírez, C. y Cabrera, D. (2013). Aproximación a la identificación de las corrientes migratorias procedentes de África y Asia en Colombia. En OIM (ed.), *Migrantes extracontinentales en América del Sur: estudio de casos* (pp. 22-83). [https://www.academia.edu/7736546/Aproximaci%C3%B3n\\_a\\_la\\_identificaci%C3%B3n\\_de\\_las\\_corrientes\\_migratorias\\_procedentes\\_de\\_Asia\\_y\\_%C3%81frica\\_en\\_Colombia](https://www.academia.edu/7736546/Aproximaci%C3%B3n_a_la_identificaci%C3%B3n_de_las_corrientes_migratorias_procedentes_de_Asia_y_%C3%81frica_en_Colombia)
- Consejo Nacional de Política Económica y Social - Conpes (2018). *Consejo Nacional de Política Económica y Social: Documento N°3950*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2019, 31 de julio). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)* [comunicado de prensa]. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP\\_empleo\\_jun\\_19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP_empleo_jun_19.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo –PND-2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>
- El País. (2018, 28 de julio). *Santos firmó el decreto que brinda acceso institucional a los migrantes venezolanos*. <https://www.elpais.com.co/colombia/santos-firmo-el-decreto-que-brinda-acceso-institucional-a-migrantes-venezolanos.html>
- El Tiempo. (2019, 24 de julio). *Esta es la nueva política migratoria que alista el gobierno*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gobierno-de-colombia-radica-proyecto-de-ley-para-establecer-una-politica-migratoria-392526>
- El Tiempo. (2017, 30 de marzo). *Venezolanos, la migración más grande en la historia del país*. <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/venezolanos-la-migracion-mas-grande-en-la-historia-del-pais-72872>
- Migración Colombia. (2019a). *Radiografía de venezolanos en Colombia*. <https://imgcdn.larepublica.co/cms/2017/08/16165913/INFORME-ESPECIAL-MIGRACION.pdf?w=auto>
- El Tiempo. (2019b). *Así se construyen nuestros datos estadísticos; Flujos migratorios, migración Colombia*. [https://migracion-colombia.gov.co/documentos/estadisticas/publicaciones/Documento%20MetodoI%C3%B3gico%202019%20\(v3\)22-05-2019.pdf](https://migracion-colombia.gov.co/documentos/estadisticas/publicaciones/Documento%20MetodoI%C3%B3gico%202019%20(v3)22-05-2019.pdf)
- El Tiempo. (2018). *Todo lo que quiere saber sobre la migración venezolana y no se lo han contado*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/comunicaciones/infografias/Todo%20sobre%20Venezuela.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia - MRE. (2013). *Fortalecimiento de Políticas Públicas para la atención y vinculación de colombianos en el exterior*. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/informe-ejecutivo-2013-vinculacion-colombianos-exterior.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020). *Lineamientos para la prevención, detección y manejo de casos del Covid-19 para la población migrante en Colombia*. <https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Institucional/Procesos%20y%20procedimientos/TEDSo3.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo -OIT. (2008). *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. <https://www.ilo.org/declaracion/lang-es/index.htm>



- Presidencia de la República. (2018, 25 de julio). Decreto N° 1288. *Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos*. Diario Oficial. No. 50.665. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87780>
- Presidencia de la República. (2018, 21 de marzo). Decreto N° 0542. *Por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria*. Diario Oficial. No. 50542. <https://diario-oficial.vlex.com.co/vid/decreto-numero-542-2018-706923329>
- Presidencia de la República. (2013, 21 de mayo). Decreto N°1000. *Por el cual se reglamentan los artículos 2°, 4°, 9° y 10 de la Ley 1565 de 2012*. Diario Oficial 48797. 53147. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=53147](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=53147)
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2019, 3 de julio). Resolución N° 3548. *Por medio de la cual se crea un Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP)*. Diario Oficial No. 51.005
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2017, 25 de julio). Resolución N° 5797. *Por medio del cual se crea un permiso especial de permanencia*. Diario oficial No. 50307. <https://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202017/resolucion%205797-PEP%20venezolanos.pdf>
- Semana (2019). *Proyecto Migración Venezuela. ¿Qué tiene que ver el aumento del desempleo con la migración venezolana?* <https://migravenezuela.com/web/articulo/relacion-entre-el-aumento-del-desempleo-y-la-migracion/858>
- Sandoval, C. (2020). *Puentes, no muros: contribuciones para una política progresista*. CLACSO.
- Universidad del Rosario y Konrad Adenauer Stiftung. (2019). *Las migraciones en el contexto colombo-venezolano*. <https://migravenezuela.com/web/articulo/migracion-venezolana-en-colombia/1607>