

## Atención a población migrante: dinámicas gubernamentales y de la cooperación internacional en cartagena, 2017 - 2020\*

Attention to the Migrant Population: Government Dynamics and International Cooperation in Cartagena, 2017 - 2020

Ana Lucía Morales Sierra,<sup>1</sup> Julio José Valiente Gutiérrez<sup>2</sup> & Ibelis Coromoto Blanco Rangel<sup>3</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:** septiembre de 2020

**Revisado:** octubre de 2020

**Aceptado:** noviembre de 2020

### Autores

<sup>1</sup> Comunicadora Social y Magíster en Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Correo electrónico: [anamorales86@gmail.com](mailto:anamorales86@gmail.com)

ORCID: [0000-0002-1839-1500](https://orcid.org/0000-0002-1839-1500)

<sup>2</sup> Historiador y Magíster en cooperación internacional para el Desarrollo.

Correo electrónico: [buenatierra12@gmail.com](mailto:buenatierra12@gmail.com)

ORCID: [0000-0002-6612-1679](https://orcid.org/0000-0002-6612-1679)

<sup>3</sup> Socióloga, Especialista y Magíster en cooperación internacional. Líder del Grupo de Investigación de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (GIELACID), editora de la Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo. Docente investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de San Buenaventura, Cartagena.

Correo electrónico: [iblanco@usbctg.edu.co](mailto:iblanco@usbctg.edu.co)

[prof.ibelisb@gmail.com](mailto:prof.ibelisb@gmail.com)

ORCID: [0000-0002-1695-4082](https://orcid.org/0000-0002-1695-4082)

\* Este artículo es el resultado de una investigación de maestría para optar título de Magísteres en Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Universidad de San Buenaventura.

### Cómo citar:

Morales Sierra, A., Valiente Gutiérrez, J. & Blanco-Rangel, I. (2020). Atención a Población Migrante: Dinámicas Gubernamentales y de la Cooperación Internacional en Cartagena, 2017 - 2020. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 7(2). 44-67

DOI [10.21500/23825014.5024](https://doi.org/10.21500/23825014.5024)

### Resumen

El siguiente artículo busca analizar las dinámicas del gobierno local, nacional y la cooperación internacional en la atención a la población migrante proveniente de Venezuela en la ciudad de Cartagena entre 2017 y primer trimestre de 2020. Para este fin, se utilizó una metodología mixta donde se realizó una revisión documental y doce entrevistas semiestructuradas a migrantes, funcionarios de instituciones de gobierno local y organismos de cooperación internacional. Este análisis permitió observar que la ciudad carece de experticia y capacidad institucional para brindar atención a la población proveniente de Venezuela. Esta carencia logra que los organismos y agencias de cooperación internacional presentes en el territorio, jueguen un papel importante en la implementación de acciones dirigidas a esta población.

**Palabras claves:** migración; Venezuela; migrante económico; cooperación; Cartagena de Indias.

### Abstract

The following article seeks to analyze the dynamics of local and national government and international cooperation in caring for the migrant population from Venezuela in the city of Cartagena. To this end, a mixed methodology was used where a documentary review and twelve semi-structured interviews were carried out with migrants, officials from local government institutions and international cooperation agencies. This analysis revealed that the city lacks the expertise and institutional capacity to provide care to the population from Venezuela. This lack achieves that the organisms and agencies of international cooperation present in the territory, play an important role in the implementation of actions directed to this population.

**Keywords:** migration; Venezuela; economic migrant, cooperation; Cartagena of Indias.



## 1. Introducción

Las migraciones internacionales, conocidas como Migraciones, están formalmente incluidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-, con el fin de promover la migración como parte del desarrollo de los países, de una forma organizada y legal, cambiando los juicios y paradigmas a los que ya había sido sometida. Así mismo, varias entidades le han dado un contexto particular a las migraciones, como es el caso de las Naciones Unidas. Así lo afirma la Organización Internacional para la Migraciones (OIM, 2018):

El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó formalmente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, junto con un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 objetivos asociados. El compromiso de “no dejar a nadie atrás” en el marco de desarrollo global (p.12).

Según Domínguez (2019), esto quedó mejor planteado en el abordaje que se hace de las temáticas migratorias en los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS:

La migración, que estaba ausente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2001), en la actualidad es parte integral de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015), con cuatro metas específicas en tres objetivos distintos: protección de los derechos laborales de los trabajadores migrantes (8.8), facilitación de la migración ordenada, segura, regular y responsable (10.7), reducción de los costos de transacción de las remesas (10.c) y recopilado de datos sobre el estatus migratorio de la población (17.18) (Domínguez, 2019, p. 6).

No obstante, en la última década del siglo xx y la primera década del siglo xxi, el

mundo experimentó el auge de los tratados de libre comercio y, por ende, el aumento de los intercambios comerciales entre países y bloques económicos, el fenómeno migratorio dentro de un mundo o aldea global como lo llama Arango (2007), no contó con la prometida eliminación de las fronteras y la amplia apertura multicultural. Al respecto, Lo Brutto afirma:

En términos de migración, la apertura de fronteras choca con la tendencia a cerrarlas a la movilidad humana. Por ello, en la época del libre mercado se observa una realidad sorprendente: cada vez se construyen más muros para detener la circulación de personas u otros efectos disruptivos de esta libre circulación (Lo Brutto y Marroni, 2019, p. 10).

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señala tres tipos de migrantes: *Migrante Económico*, *Refugiado* o persona con necesidad de protección y *Retornado*. Este proyecto de investigación se centrará en la migración internacional, concretamente, en el fenómeno de la migración venezolana y dentro de esta, en la categoría de *Migrante Económico*. El concepto de *Migrante Económico* se refiere, principalmente, a la insatisfacción de las necesidades básicas, manifiestas en la búsqueda de mejores condiciones laborales, que permitan el mejoramiento de la calidad de vida, (del migrante respecto al país de origen).

Uno de los aspectos que frecuentemente nombra la literatura sobre migraciones como una de las principales motivaciones de las personas para salir de su país de origen, se refiere a la búsqueda de empleo como una fuente para obtener mayores ingresos. Efectivamente, la migración internacional favorece el aumento de los ingresos de los migrantes y de sus familias, gracias a las ganancias y a las remesas (Banco Mundial, 2018, p.19).

En este sentido, Rodríguez (2017, p. 59) afirma que “el empleo es fundamental para el desarrollo económico y social de los individuos, que, como en el caso de migrantes, les permite escapar de la pobreza e incrementar su nivel de vida”.

El movimiento de venezolanos, colombo-venezolanos y colombianos retornados, se debe a las dificultades socioeconómicas que atraviesa ese país desde hace algunos años. Según las estimaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y Migración Colombia aproximadamente connacionales han retornado de Venezuela. Si bien la categoría de *Migrantes Económicos* es la que se tiene en cuenta en esta investigación, es importante precisar que ante los altos niveles de subregistro y el poco control de las autoridades migratorias sobre la frontera, gran parte de la población colombiana *Retornada* ingresa al país sin inscribirse en el Registro Único de Retornados -RUR-, lo que hace que ésta sea asumida como venezolana y no como colombianos que retornan, esta situación dificulta aún más las acciones del gobierno local para brindar atención específica y diferencial a la población migrante proveniente de Venezuela que ha llegado a Cartagena en busca de mejorar sus condiciones de vida.

Migración Colombia, señala que la llegada de migrantes provenientes de Venezuela ha venido en aumento, pasando desde 550.000 personas en el 2017 a 1.825.687 en el primer trimestre de 2020, de ellos el 4% se encontraban, de forma legal, en el departamento de Bolívar, es decir, poco más de 73.000 venezolanos. Según los estudios realizados por “Cartagena cómo Vamos” entre el 2010 y 2019, esta situación ha impactado directamente sobre los indicadores sociales y económicos, como las tasas de desempleo, los niveles de productividad, la competitividad y los precios de los bienes y servicios.

El estudio permitió verificar que la llegada de migrantes a Colombia no está relacionada con el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, Vargas-Alzate, (2015).

Cabe destacar que, si bien las Organizaciones de la Sociedad Civil han jugado un rol importante en el fenómeno migratorio, sobre toda por las relaciones de cooperación Sur Sur (Ayllon, 2014), es importante aclarar, que no fueron consideradas en el estudio porque el objeto de análisis fue la institucionalidad gubernamental.

Ahora bien, el objetivo general de este artículo es analizar las dinámicas del gobierno local y la cooperación internacional frente al fenómeno de la población migrante proveniente de Venezuela en Cartagena. Para ello se proponen como objetivos: describir el contexto sociopolítico de la migración en Colombia; comparar las acciones entre el gobierno local y la cooperación internacional frente a las disposiciones legales del orden nacional y proponer una estrategia de información e investigación entre el gobierno local y la cooperación internacional, para propiciar una atención con enfoque de derechos a la población migrante.

Estos objetivos estuvieron orientados por la siguiente pregunta: ¿Cuáles han sido las dinámicas del gobierno local y los organismos de cooperación para brindar una atención efectiva a la población migrante venezolana en *Cartagena*?

## 2. Metodología

El centro de la investigación fue Cartagena, el paradigma que soporto la investigación es el pragmatismo desde el enfoque epistemológico postpositivista, debido a que se intentó describir los supuestos subjetivos, que idearon la hipótesis (Domínguez, 2018).

El enfoque pragmático se caracteriza por considerar a la realidad de forma intersubjetiva, es decir, cambiante. En este orden

de ideas, el conocimiento sobre el tema de migración es importante para la ciudad de Cartagena. La metodología de investigación fue mixta, debido a que fue necesario plantear un problema de investigación, partir de un supuesto (hipótesis) y establecer unas variables. Sin embargo, los métodos de investigación y los datos obtenidos evidenciaron la necesidad de incluir aspectos cualitativos para enriquecer el análisis de la información. El método utilizado fue el inductivo que, según Hernández Sampieri (2016), es “el que se aplica en los principios descubiertos o casos particulares a partir de un enlace de juicios”.

Durante la investigación se utilizaron documentos tales como, trabajos de grado de maestría, artículos científicos y documentos institucionales realizados desde la interpretación de la migración proveniente de Venezuela, la Cooperación Internacional y el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El método inductivo desarrolló una parte importante en los objetivos de este artículo, pues permitió identificar las acciones de atención para la población migrante.

El tipo de investigación fue descriptiva, la cual según Hernández Sampieri (1998, p. 60) es pertinente en la medida que permite detallar situaciones y eventos, es decir cómo es y cómo se manifiesta determinado fenómeno y busca especificar propiedades importantes de personas, de grupos, comunidades que sean sometidas a análisis. Este artículo es descriptivo porque permite indagar por los factores que impiden brindar una atención efectiva a la población venezolana, colombo-venezolana y retornados por parte del gobierno local y las organizaciones de cooperación internacional.

Respecto al proceso investigativo, este se realizó a partir de la identificación y alcance de los objetivos. El primero de ellos, implicó analizar el contexto general de Colombia desde los años 50 en aspectos políticos,

económicos, de violencia, la migración de colombianos a Venezuela, la historia de Colombia como país receptor de migrantes y las dificultades que le han impedido construir una política migratoria.

De manera complementaria, se observó el fenómeno de la migración proveniente de Venezuela, sus causas y cifras, para ello fue necesario, el análisis documental de documentos generados por organismos multilaterales y entidades del gobierno colombiano, donde se estudió el fenómeno migratorio, el papel y las acciones que han realizado los actores de la cooperación internacional en Cartagena, además de distintos artículos académicos y publicaciones en prensa. Fue fundamental consultar documentos físicos y virtuales, artículos de prensa y revistas especializadas, para ello se utilizó técnicas documentales.

Entre los documentos que aportaron luces al tema fueron los de Banco Mundial (2018), y el estudio de De León (2018). Así las cosas, este documento quiso dar un mayor margen de conceptos acerca de la migración venezolana en Cartagena, donde queda establecido la poca literatura científica que se encuentra acerca del tema.

Para dar respuesta al segundo objetivo de la investigación, fue necesario analizar el contexto de la migración en Cartagena y las disposiciones legales del gobierno nacional para la atención de la población migrante, también se identificaron las acciones para la atención de la población migrante proveniente de Venezuela por parte del gobierno local y de los organismos de cooperación internacional presentes en la ciudad.

Además, fue necesaria la recolección de fuentes primarias, a través de doce entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios de instituciones de la alcaldía de Cartagena, agentes de cooperación internacional en el territorio y a migrantes provenientes de Venezuela en Cartagena. El tipo de entrevistas fue semi estructurada, lo

que permitió que surgieran otras a partir de las respuestas del entrevistado y establecer un diagnóstico sobre las experiencias cada entrevistado, a fin de conocer como ha sido el relacionamiento de los migrantes con la institucionalidad local, y la existencia o no de una ruta de atención institucional por parte del gobierno distrital, y actores de cooperación internacional.

Las entidades que permitieron ser entrevistadas fueron: Plan de Emergencia Social Pedro Romero –PES–, el Sisben, ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), Fupad, OIM y Cruz Roja Colombiana. Esta selección, obedeció a la estrecha relación de estas con la atención primaria a la población migrante.

Finalmente, el tercer objetivo, es producto de los resultados que arrojaron los objetivos 1 y 2, por lo tanto, en este apartado del trabajo de investigación, se planteó una estrategia interinstitucional (gobierno local – cooperación) para fortalecer la articulación institucional y los procesos de gobernanza local relacionados con la atención a la población migrante venezolana que se encuentra en la ciudad de Cartagena. Para lo cual se revisaron las metas de los ODS en relación con el impacto socioeconómico de la migración proveniente de Venezuela en la ciudad, como por ejemplo la protección de los derechos laborales y la promoción de un entorno de trabajo seguro de los trabajadores migrantes (Objetivo 8, meta 8.8).

### 3. Discusión de Resultados

#### Contexto Sociopolítico de la Migración en Colombia

Colombia ha sido un país que desde los años 50 ha estado marcada por la debilidad del Estado que, entre otras cosas, se refleja en la incapacidad de tener el monopolio de las armas a través de su fuerza pública, lo que ha permitido que se hayan desarrollado distintos tipos de violencias que se han

extendido a lo largo y ancho del territorio nacional; entre estos tipos de violencia es importante destacar los más de sesenta años de conflicto armado entre las fuerzas militares y distintos grupos al margen de la ley (guerrillas y paramilitares), así como el enfrentamiento de los carteles del narcotráfico (cartel de Medellín, cartel de Cali, en los años 80; y actualmente con las bandas criminales denominadas *Bacrim*, y sus relaciones con carteles de la droga de México) contra el Estado y todas las ramas del poder.

Las violencias de los últimos sesenta años hicieron de Colombia un país poco atractivo, para la llegada de flujos migratorios internacionales. Factores como el conflicto armado, las crisis económicas y la profunda desigualdad en la redistribución de las riquezas, provocaron altas tasas de desempleo y elevados índices de pobreza, esto produjo que miles de colombianos vieran en otros territorios del continente y fuera de él, una oportunidad para mejorar sus ingresos y calidad de vida (incluida la de sus familiares que quedaron en el país, vía remesas).

Según Rodríguez Albor (2017), durante las décadas consecutivas (60, 70 y 80), se dieron tres olas migratorias importantes de colombianos a Venezuela, gracias al auge petrolero y la necesidad de mano de obra en el país vecino; y a la violencia, la deuda externa y los altos índices de desempleo que se vivían en Colombia. Para Rodríguez, lo anterior llevó a que 900.000 colombianos, aproximadamente, lograran vincularse como trabajadores en el sector petrolero venezolano, lo que equivaldría a considerar que el 77% de la población regular migrante en Venezuela, eran colombianos.

Las posteriores crisis internas venezolanas, asociadas a las turbulencias políticas y los bajos precios internacionales del petróleo, llevaron a que la población migrante colombiana radicada en este país disminuyera, hasta la primera década del 2000, tiempo en el que se dio una nueva bonanza

petrolera, expresada en el alza de los precios internacionales del petróleo, acompañada de una serie de políticas sociales impulsadas desde el gobierno del presidente Hugo Chávez, que hicieron nuevamente de Venezuela un destino de interés para los migrantes colombianos. Llegando a estimar, según el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario (2015), que para ese momento se encontraban cerca de 721.971 colombianos en el territorio venezolano.

Para Cárdenas y Mejía (2006) las anteriores cifras de colombianos en territorio venezolano corresponden a datos oficiales reportados por las autoridades colombianas, los cuales no son del todo reales porque dejan por fuera a la mayoría de los connacionales que cruzaron la frontera por las distintas trochas de manera irregular.

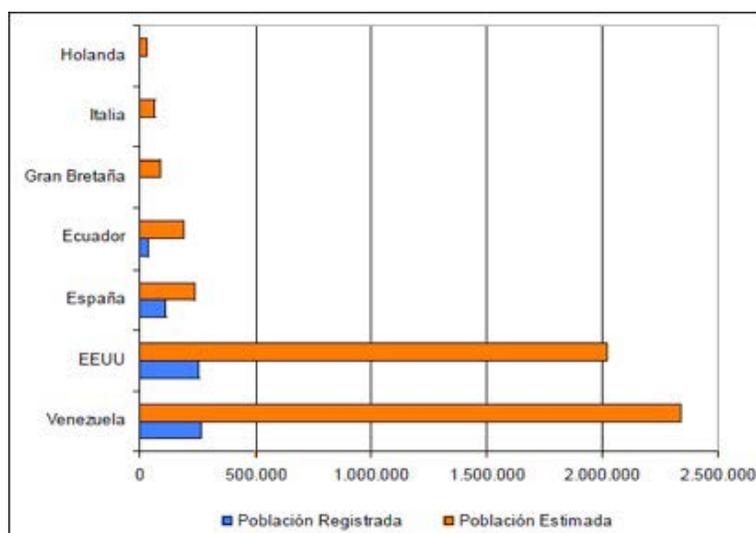
La migración de población colombiana hacia Venezuela ha tenido cuatro momentos coyunturales, marcados por distintos acontecimientos sociopolíticos que se dieron en ambos países. El primero corresponde a 1970, donde inicia un periodo de bonanza petrolera en Venezuela; el segundo

corresponde a 1980, en este año comienza un decenio de alta violencia en Colombia a manos de carteles de narcotráfico; el tercero se da en los años noventa, que se caracteriza por la continuidad de la violencia, a causa no del narcotráfico, sino del recrudecimiento del conflicto armado de los grupos insurgentes, y finalmente, en la primera década del 2000 se desencadena en Colombia una crisis económica, y a la par surge una nueva bonanza petrolera venezolana.

Estimaciones realizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en 2005, mediante el Programa Colombia Nos Une, para contar con cifras más reales de los colombianos en el exterior (más allá de los registros consulares), señaló que Venezuela fue el principal destino escogido por los migrantes colombianos al menos hasta la mitad de la primera década del 2000, llegando a estar en territorio venezolano, según dicha estimación más de dos millones connacionales, tal como lo muestra la figura 1.

Colombia, a diferencia de algunos de sus vecinos suramericanos como Venezuela, Uruguay, Chile, Argentina y Brasil, históri-

**Figura 1.** Estimaciones Población Migrante Colombiana



**Fuente:** Ministerio de Relaciones Exteriores, Programa Colombia Nos Une (2005).

camente no ha mostrado vocación receptora de migrantes, Como señala Tovar (2001), Colombia no ha sido receptor de grandes oleadas migratorias procedentes de Europa u otros continentes. Los grupos de migrantes que llegaron al país fueron pequeños y formaron colonias relativamente cerradas. Esto se ve reflejado a lo largo del siglo xx, siglo de los grandes flujos migratorios provenientes de Oriente Próximo, Europa y Asia. De estos flujos en las tres primeras décadas del xx, a Colombia principalmente, llegaron pequeñas comunidades de población libanesa y siria, las cuales, se ubicaron en su gran mayoría en zonas periféricas y marginales conformadas por pueblos y pequeñas ciudades de lo que hoy se conoce como la Costa Caribe Colombiana.

Adicionalmente, desde el Estado no hubo un interés claro y sostenido por estimular la llegada de migrantes a lo largo del tiempo, lo que se ve expuesto en el poco interés en construir una política migratoria seria, sistemática y amplia que haya propiciado la llegada olas migratorias con la intención de asentarse e integrarse, socioeconómicamente, al país. En este sentido, se puede afirmar que el Estado colombiano, nunca ha sido pro-migración, toda vez que

Colombia, a diferencia de algunos países del Cono Sur del continente, no fue una meta atractiva para la migración europea de masa ni para otros movimientos poblacionales del siglo xix, originados en las fuertes crisis económicas y sociales producidas en algunas áreas del mundo. El país quedó por fuera de las rutas migratorias más codiciadas de los migrantes internacionales (Ciurlo, 2015, p.207).

Esto obedeció a una postura conservadora y proteccionista, (que pese a que la llegada de migrantes podría contribuir al crecimiento poblacional y económico) hizo que primara una mirada discriminatoria y

de cierto aire nacionalista, llena de prejuicios raciales con los cuales el Estado parecía reservarse el derecho de admisión solo para aquellos migrantes que considerara superiores y portadores de civilización, muestra de lo anterior fue la Ley 114 de diciembre 30 de 1922 sobre Migración y Colonias Agrícolas, expedida por el congreso de Colombia, que decretó:

Artículo 1º. Con el fin de propender al desarrollo económico e intelectual del país y al mejoramiento de sus condiciones étnicas, tanto físicas como morales, el Poder Ejecutivo fomentará la inmigración de individuos y de familias que por sus condiciones personales y raciales no puedan o no deban ser motivo de precauciones respecto del orden social (Sistema Único de Información Normativa, 1922, párr.1).

A lo anterior, explica Ciurlo, que durante muchos años el Estado mantuvo una gestión [...] aislada sin reconocer plenamente los derechos y la importancia de la población migrante (Ciurlo, 2015, p.7), práctica que impidió a los gobiernos del siglo xx, tener una política de fronteras abiertas, que estimulara las olas migratorias, impulsaran el crecimiento demográfico, el enriquecimiento cultural y fortalecimiento de distintos sectores productivos del país.

Se adoptó según Mármora, (1976, p. 46) una visión proteccionista de la mano de obra nacional para evitar la competencia del trabajo inmigrante. Como sostiene Mejía (2011, p. 23), ello significó el entierro de las políticas de estímulo a la migración laboral, y la subordinación de la política migratoria a las de desarrollo, estableciendo incentivos al ingreso de extranjeros sólo cuando no se contara con nacionales capacitados o cuando eran insuficientes para satisfacer la demanda del mercado laboral.

La dificultad y desinterés para construir una política migratoria también se eviden-

cia en la escasez, dispersión y lo poco confiable de la información de los flujos migratorios que han llegado a Colombia. Además, el registro estadístico no es completo y conlleva a que se origine un subregistro abundante. Así las cosas, la falta de seguimiento de las autoridades a esta población ha sido alta, de tal manera que los movimientos al interior del país y las eventuales salidas de estos migrantes a otros países no se reporta oportunamente.

Los datos estadísticos oficiales sobre la población migrante en Colombia empiezan a ser recogidos por el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS– y presentados por el Departamento Nacional de Estadística –DANE–, a través de los resultados de los censos poblacionales (ambas entidades creadas entre los años 50 y 60).

Según Cárdenas y Mejía (2006) los censos de población realizados por el DANE, en los últimos cincuenta años, muestran que la población migrante que ha llegado a Colombia no ha superado nunca las 170 mil personas, y esta ha sido en un alto porcentaje, población de origen venezolano. Esta tendencia a la baja en los flujos migratorios de llegada al país se mantuvo hasta la primera década del siglo XXI, el

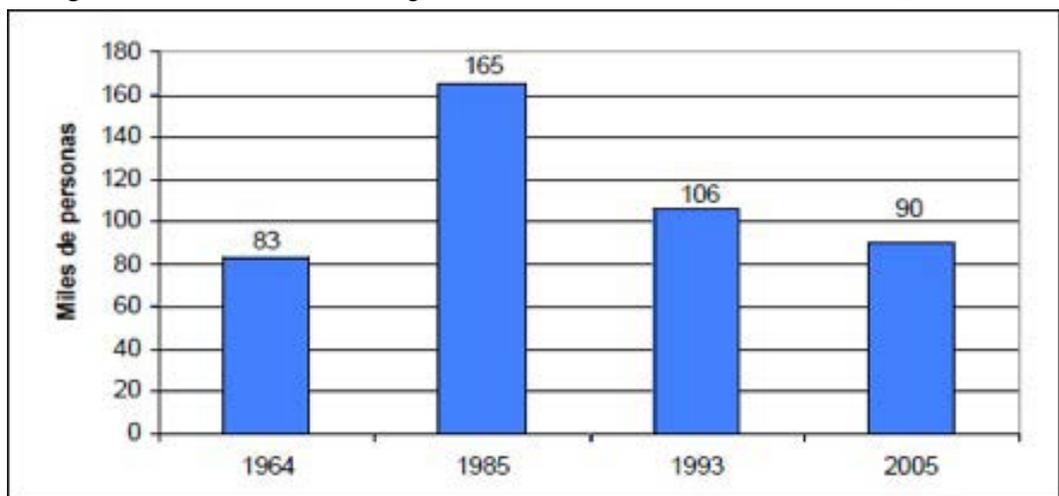
censo de población de Colombia de 2005 señaló que en el territorio nacional sólo habían 90 mil migrantes, es decir, 0.22% de la población total.

Por otra parte, Ciurlo (2015) señala que, sólo el 0,26% del total de la población era inmigrante, toda vez que “[...] de una población de 41.174.853 habitantes, 107.617 corresponden a ciudadanos extranjeros (p.2019). En resumen, los estudios sobre migración en Colombia (tomando como base el censo 2005) apuntan a que el porcentaje de la población migrante no era significativo, así lo evidencia la figura 2.

Esta tendencia se mantuvo así hasta finales de la primera década del 2000, en la que la OIM logró establecer que esta pequeña población migrante, asentada en el país, tenía como factor común que provenía de Venezuela, país con el que Colombia, tiene una frontera amplia y una relación de hermandad a lo largo de su historia.

Pese a que en la primera década del siglo XXI el país experimentó la participación en la alta globalización, evidenciada en el auge de los tratados libre comercio y el aumento de los intercambios comerciales con otros países, Colombia continuó siendo un país de puertas cerradas a la migración, con

**Figura 2.** Picos de Población Migrante Venezolana en Colombia hasta 2005



**Fuente:** Censos de Población DANE (2005).

una legislación migratoria débil, dispersa e inestable, que le llevaron a continuar con política migratoria de desestimulo a las migraciones, así lo deja ver, los siguientes actos legislativo del congreso de la república:

El decreto 1239 de 2003, creó la Comisión Nacional Intersectorial de Migración (CNIM) como un órgano para la coordinación y orientación en la ejecución de la política migratoria del país. Dentro de sus principales funciones se encuentran:

1. Sugerir las pautas para la fijación y coordinación de la política migratoria
2. Coordinar estudios relacionados con las necesidades sociales, demográficas, económicas, científicas, culturales, de seguridad, de orden público y sanitario, que tengan incidencia en materia migratoria nacional
3. Efectuar estudios comparativos de la política migratoria colombiana con otros Estados
4. Hacer un seguimiento a los acuerdos o tratados y demás compromisos internacionales adquiridos por Colombia, con incidencia en el tema migratorio, para velar por su aplicación. Así como también, a la reglamentación interna en materia migratoria, con el fin de emitir las recomendaciones necesarias para su debida aplicación.

Decreto 4000 del 30 de noviembre de 2004:

Artículo 3°. La planeación de la inmigración tendrá en cuenta los planes de desarrollo e inversión globales o sectoriales, públicos o privados, para determinar las actividades, las profesiones, las zonas de instalación, los aportes de capital y de otro orden que deban efectuar los extranjeros, cuando se considere conveniente su admisión al país a través de programas de inmigración planificada. La inmigración se regula de acuerdo con las

necesidades sociales, demográficas, económicas, científicas, culturales, de seguridad, de orden público, sanitario y demás de interés para el Estado colombiano. Preferentemente se fomentará el ingreso de inmigrantes en los siguientes casos:

1.1 Cuando se trate de personas que, por su experiencia, su calificación técnica, profesional o intelectual, contribuyan al desarrollo de actividades económicas, científicas, culturales o educativas de utilidad o beneficio para el país o que se incorporen a actividades o programas de desarrollo económico o de cooperación internacional definidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores, para cuya ejecución no se cuente con nacionales capacitados en el país o sean insuficientes para satisfacer la demanda.

1.2 Cuando aporten capitales para ser invertidos en el establecimiento de empresas de interés para el país o en actividades productivas que generen empleo, incrementen o diversifiquen las exportaciones de bienes y servicios o se consideren de interés nacional.

Artículo 4°. La política inmigratoria evitará el ingreso y permanencia irregular de extranjeros; así como la presencia de extranjeros que comprometa el empleo de trabajadores nacionales o que, por su cantidad y distribución en el territorio nacional, configure un problema con implicaciones políticas, económicas, sociales o de seguridad que afecten al Estado colombiano (Decreto 4000, 2004, p. 2).

De lo anterior, se puede señalar que el gobierno de Colombia a través de la creada CNIM y del decreto 4000 de Noviembre de 2004, en vez de propiciar la llegada de migrantes, lo que hizo fue poner “palos en la rueda” que continuaron desestimulando la escogencia del país como destino para

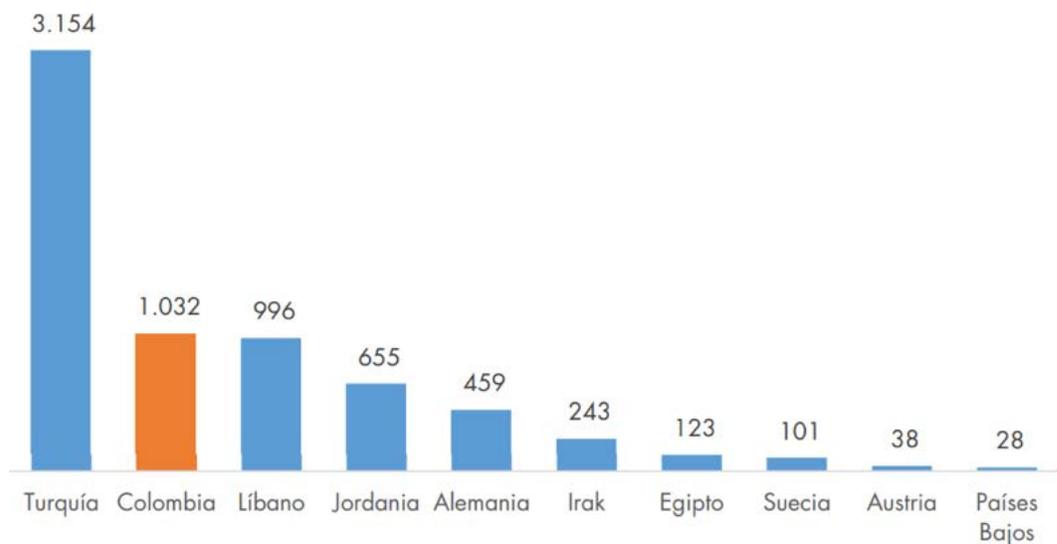
migrar, sobre todo porque el estado colombiano básicamente se reserva el derecho de admisión a personas que cuenten con un alto perfil socioeconómico, para hacer empresa y/o para vincularse laboralmente en vacantes de elevada formación académica y amplio currículo.

El mismo Congreso de la República de Colombia aprobó, mediante la Ley 1465 de 2011, la reforma de la Comisión Intersectorial de Migraciones. Sin eliminar tal entidad, la amplió con la creación del Sistema Nacional de Migraciones (SNM). Un organismo, integrado por una amplia red de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, que tiene como objetivo apoyar al gobierno y al Ministerio de Relaciones Exteriores en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de la política migratoria. En ese mismo año mediante el Decreto 4062, se creó de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, la entidad que relevó al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en sus funciones de control y vigilancia del flujo migratorio. [...] La

entidad, además de las funciones de control y registro de nacionales y extranjeros, está encargada de recolectar y sistematizar la información relativa a los flujos de entrada y salida al país, así se designó desde el 31 de octubre de 2011 a Migración Colombia como la entidad que debe, además de ejercer la función del control y registro de los extranjeros, vigilar sus actividades, definir las causales de inadmisión y ejecutar las sanciones de deportación y expulsión.

Esta expedición de leyes y decretos pretendía robustecer la política migratoria del país, a la postre según varios autores, terminó siendo insuficiente y porosa. Sánchez Mojica (2014, pp. 295-296) sostiene que la ley presenta diversos vacíos que no le han permitido cumplir sus objetivos a cabalidad. Para Bedoya (2014, p. 84) si bien la ley está bien estructurada, no ha habido la voluntad política para su implementación; y que, en la práctica, de ella se ha eliminado todo aquello que concierne a la representación de los migrantes.

**Figura 3.** Población proveniente de Venezuela que ha llegado a Colombia



**Nota:** Comparación población migrante procedente de Venezuela que ha llegado a Colombia, (miles de personas) con respecto a la recepción de población migrante Siria en otros países del mundo.

**Fuente:** Migración Colombia (2018)

Adicionalmente, esta ley es criticada por Bedoya (2014) porque, carece de unas fuentes de financiación que le permita ser realmente operativa. Por su parte Palacios Sanabria (2012, p. 230) hace notar que, en efecto, la ley en sus principios generales no hace una clara referencia a los derechos humanos sobre los cuales debería basarse para regular la materia, lo cual tiene fuertes repercusiones negativas. La falta de claridad y de voluntad del Estado Colombiano, para construir una política migratoria ha quedado en evidencia en la última década, periodo en el que han aumentado los flujos migratorios de población proveniente de Venezuela producto de la crisis política, social y económica que se vive en el vecino país. Esto ha impedido a los gobiernos de turno darle cumplimiento a lo declarado en el artículo 100 de la constitución política de Colombia de 1991:

Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. [...] Así mismo, los extranjeros gozarán, de las garantías concedidas a los nacionales.

En la actualidad, el éxodo venezolano se ha convertido en uno de los mayores fenómenos migratorios a nivel mundial, lo que al tiempo ha hecho de Colombia, uno de los principales países receptor de migrantes en el mundo, sólo superado por Turquía en la recepción de personas provenientes de Siria. En la figura 3, se evidencia lo anterior.

La crisis política, social y económica de Venezuela, ha convertido a Colombia en un importante receptor de migrantes en Latinoamérica y el mundo, en especial en aquellas ciudades grandes e intermedias como Cartagena.

No obstante, la postura del Estado colombiano frente al fenómeno migratorio proveniente de Venezuela es contradictoria, desde la práctica discursiva institucional (presidencia, ministerios de gobierno, migración Colombia) tanto a nivel nacional

como internacional, se manifiesta ampliamente el deseo de acoger a toda la población migrante que llega al país, facilitando el acceso a educación,<sup>1</sup> salud y trabajo. Sin embargo, los procesos de regularización, a través de la expedición de documentos como visas, cédulas de extranjerías y permisos especiales de permanencia (PEP), siguen siendo rígidos, temporales y poco claros. Lo cual hace que esta población se sume a las altas cifras de informalidad laboral del país y que el acceso a educación y salud sea limitado.

Esta práctica discursiva a nivel internacional resulta convincente, conveniente y rentable. Convincente y conveniente para Estados Unidos y la Unión Europea, quienes se permiten ver en Colombia un aliado regional para contener a los migrantes venezolanos, evitando que dejen Sur América para llegada a sus territorios. Esto se convierte en una moneda de cambio para el Estado colombiano, expresada en la solicitud de recursos económicos de cooperación internacional bajo el argumento de que el país se está viendo afectado por una “crisis migratoria venezolana” y que no se cuenta con los recursos económicos suficientes para atenderla y garantizar los derechos de la población migrante

En 2018 el Banco Mundial, estimó que el gasto público producto del éxodo venezolano en Colombia tuvo un impacto fiscal entre el 0,26% y el 0,41% del PIB, lo anterior supone un verdadero desafío para el Estado Colombiano, por tanto, se considera oportuno identificar estrategias, rutas de atención y fuentes de financiación.

<sup>1</sup> Es importante aclarar que esta investigación solo hace mención al acceso de la educación básica, no contempla el acceso a la educación superior (Prieto, *et al.*, 2015) debido a la falta de acceso a la información.

### Acciones del gobierno local y la cooperación internacional frente al deber ser del Estado

Este apartado busca comparar las acciones del gobierno local y la cooperación internacional frente a las disposiciones del Estado colombiano para la atención a la población migrante venezolana. La llegada masiva de migrantes venezolanos ha despertado, el interés de estudio como un fenómeno social, económico y político; el cual según el BM (2018), “[...] ha desbordado el aparato institucional colombiano demandando una articulación y una coordinación vertical extraordinaria” (Banco Mundial, 2018, p.23).

Antes de entrar en el contexto local, es menester señalar que el gobierno colombiano, expidió el documento Conpes<sup>2</sup> 3950 de 2018, donde estableció las “Estrategias para la atención de la migración desde Venezuela”. A través del Conpes 3950, el gobierno acogió lineamientos de los organismos multilaterales como el Banco Mundial, la ONU y de agencias vinculadas a estas como la OIM y Acnur, para propiciar la integración social, económica y política de los migrantes. El Conpes traza una ruta de atención básica al fenómeno migratorio, específicamente con estrategias dirigidas a atender las necesidades en salud y educación para niños, niñas y adolescentes provenientes de Venezuela (Conpes 2018, p. 113), para ello se recogen disposiciones legales que habrían sido expedidas con anterioridad como: los decretos 2353 de 2015 y 1495 de 2016 que buscan darle acceso a los servicios públicos de salud a los migrantes venezolanos que se encuentren regularizados en el país, mientras que a los migran-

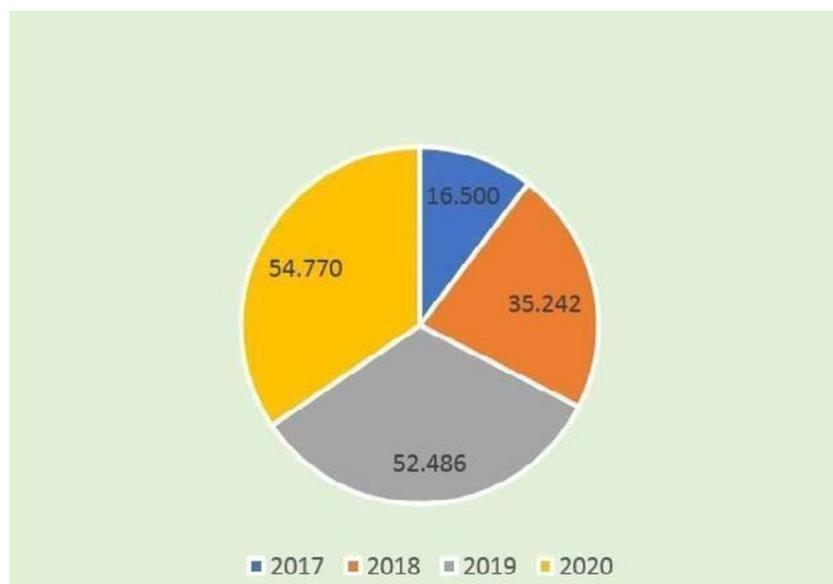
<sup>2</sup> El Conpes, Consejo Nacional de Política Económica y Social, funciona como organismo asesor en lo relacionado con el desempeño económico y social del país, encargándose de elaborar estudios y aprobar documentos sobre el desarrollo de las políticas generales, las cuales se encuentran articuladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

tes irregulares se les pretende garantizar la atención universal de urgencias y atención de partos; y las circulares No 45 de Septiembre de 2015, No 7 de febrero de 2016, No 1 de abril de 2017 y la No 16 de abril de 2018 por parte del Ministerio de Educación Nacional en conjunto con Migración Colombia, para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos del país. En ciudades como Cartagena, esto ha evidenciado el aumento de la cobertura en los servicios de salud, así como los servicios de educación.

El estudio realizado por *Cartagena cómo Vamos* de 2018, señala los impactos que ha tenido la crisis económica y social de Venezuela en el Distrito de Cartagena, mostrando que del total de la población migrante venezolana que llega al país de manera regular, aproximadamente el 4,2% ha arribado a la capital del departamento de Bolívar; a esto se le suma, aquellos casos de migrantes cuyos registros formales no existen, es decir que no pasaron por los Puestos de Control Migratorio –PCM– fronterizos, sino que ingresaron de manera irregular por los pasos de frontera donde no existe ninguna presencia de las autoridades migratorias colombianas ni de las venezolanas. Esto hace que las cifras de la población proveniente de Venezuela sean superiores a lo que señalan las fuentes oficiales locales.

La figura 4 da cuenta de que los mayores flujos migratorios de la población proveniente de Venezuela han llegado a Cartagena, entre 2017 y el primer trimestre de 2020. En este periodo la población migrante venezolana en la ciudad aumentó, pasando de 16.500 en 2017 a 35.242 en 2018. En 2019 llegó a la cifra aproximada de 52.486 y en el 2020, se estimó en 54.770 personas.

**Figura 4.** Crecimiento Migración Venezolana en Cartagena 2017 - 2020



**Fuente:** Migración Colombia, Reporte Radiografía Migratoria (2017 - 2020).

Lo anterior, ha exigido del gobierno local una serie de acciones que garanticen los derechos básicos a la población proveniente de Venezuela. Durante esta investigación, fue necesario realizar un seguimiento a dichas acciones, para afirmar que:

- » Las acciones realizadas por el distrito de Cartagena para atender a la población migrante venezolana se centran en tres derechos fundamentales: Identificación, salud y educación.
- » La divulgación y acceso a la información relacionada con esas acciones es compleja, debido a que no está publicada en sus medios oficiales, sino que se encuentra dispersa en diversas publicaciones de prensa.

#### Acciones del gobierno local: Salud

El Conpes 3950 recogió en los decretos 2353 de 2015 y 1495 de 2016 que contienen las disposiciones del gobierno nacional que buscan darle acceso a los servicios públicos de salud a los migrantes provenientes de Venezuela que se encuentren regularizados en el país, mientras que a los migrantes irre-

gulares se les pretende garantizar la atención universal de urgencias y atención de partos. Siguiendo estas disposiciones, para el año 2018 el Departamento Administrativo Distrital de Salud - Dadis -, reportó que el servicio de salud en Cartagena se utilizó cerca de 800 mil veces, por parte de los migrantes (Dadis, 2019).

Según cifras de este mismo departamento, entre enero y octubre de 2019 se expidieron 10.291 autorizaciones médicas a migrantes provenientes de Venezuela. Los servicios de mayor demanda fueron la atención a niños, adolescentes, adultos mayores con enfermedades crónicas y a mujeres embarazadas, atendiendo en promedio dos partos diarios.

Para ese mismo período del 2018, dicha entidad estimó que aproximadamente las autorizaciones médicas estuvieron alrededor de las siete mil, lo que quiere decir que las acciones de atención en salud aumentaron en el año 2019, representando una inversión para el distrito de 14'636.988.756 millones de pesos (El Universal, 2019). Lo anterior, evidencia que, desde las autoridades locales de salubridad, se han puesto

en marcha acciones que buscan garantizar el acceso a los servicios básicos de salud tal como lo indican las disposiciones del gobierno nacional.

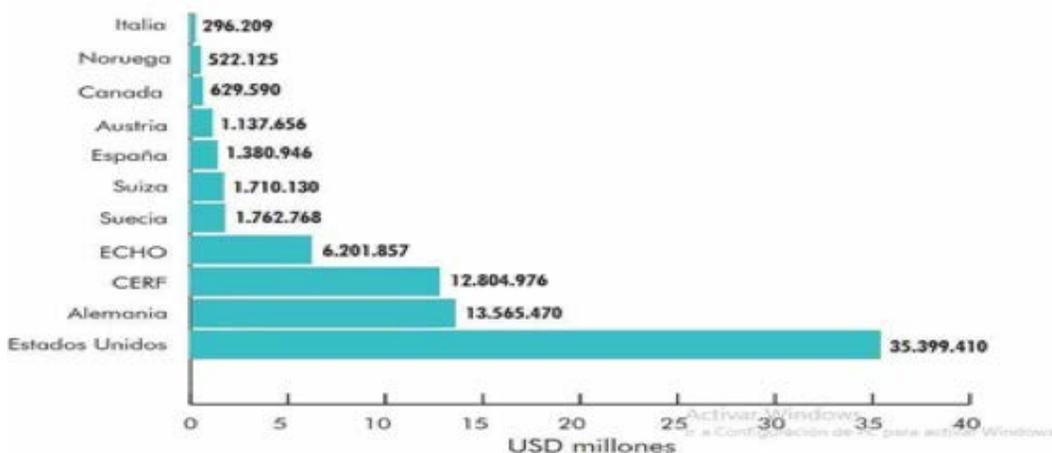
Sin embargo, de acuerdo con declaraciones del alcalde (e), Pedrito Pereira (2019), el incremento de la población migrante y su atención es una situación compleja, porque, aunque la nación aporta recursos, estos son mínimos en comparación con el gasto que representa para el Distrito estos pacientes, “lo que envía el gobierno para la atención de la población migrante es infinitamente inferior a lo que se necesita” (El Universal, 2019).

Ante esto, la respuesta del gobierno nacional a través del Ministro de Salud, Juan Pablo Uribe (2018 - 2019) en declaraciones dadas al periódico El Universal, precisó que: “Desde el sector salud se estaba trabajando en una reforma de sostenibilidad del sistema, para que este tuviera un financiamiento multilateral, por lo cual se esperaba que llegaran 40 millones de dólares de parte de la comunidad internacional como donación, para fortalecer espacios donde hubie-

ra una concentración mayor de exigencia para la atención migrante”.

Lo anterior, deja ver que: 1). Pese a las disposiciones del orden nacional y a las intenciones del gobierno local para brindar atención básica a la población migrante, no existe una articulación efectiva que le permita al gobierno local contar con una asignación robusta de recursos financieros de parte del gobierno nacional que le permitan implementar de manera sostenida las acciones que desde la rama ejecutiva y legislativa plasman a través de decretos, leyes o del documento Conpes. 2). El Estado colombiano dice no contar con los recursos económicos necesarios para la atención de la población migrante venezolana, por ello acude a los recursos de cooperación internacional que principalmente vienen de Estados Unidos, país que pretende a toda costa evitar la llegada masiva de población procedente de Venezuela. Sin embargo, pese a que con el tiempo el país ha recibido recursos por este concepto, el gobierno manifiesta que son insuficientes. 3). Los recursos económicos producto de las do-

**Figura 5.** Países y Organizaciones Donantes para la Atención de la Población Migrante Venezolana en Colombia 2018



Fuente: IMMAP Colombia (2018)

naciones de la comunidad internacional se distribuyen principalmente entre las ciudades donde hay una mayor población de migrantes (Riohacha, Barranquilla, Arauca, Cúcuta, Pasto, Cali y Bogotá), lo que implica una veracidad de la información cualitativa y cuantitativa, con la que Cartagena no cuenta debido a la inestabilidad política e institucional de los últimos cuatro años.

Según cálculos de Information Management an Mine-Action Program IMMAP, en Colombia durante el 2018 había recibido aproximadamente USD \$75.411.137 millones para la atención del fenómeno migratorio. A continuación, se muestran los países y organizaciones donantes:

Según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores (2019) “A corte del 14 de agosto de 2019, los recursos recibidos por Colombia como parte del llamamiento de la ONU se han incrementado a USD \$96 millones”.

#### Acciones del gobierno local: Educación

El Conpes 3950 incluyó en las circulares No 45 de septiembre de 2015, No 7 de febrero de 2016, No 1 de abril de 2017 y la No 16 de abril de 2018 por parte del Ministerio de Educación Nacional en conjunto con Migración Colombia, para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos del país.

Respecto a las disposiciones en materia educativa, las acciones adelantadas por el gobierno distrital empezaron a implementarse desde el año 2017, no como resultado de acciones coordinadas, sino como producto de lo que la Secretaría de Educación llamó el fenómeno de las solicitudes de matrículas para estudiantes venezolanos, el cual inició en diciembre de 2016 (Salinas, 2018). Según el estudio mencionado de *Cartagena cómo Vamos*, durante el 2017 aproximadamente 2.400 niños y adolescentes venezolanos en edad escolar ingresaron al sistema educativo de Cartagena. (Cartagena cómo Vamos, 2018).

Según Romix Raad, funcionario de la Secretaría de Educación de Cartagena, en declaraciones al Periódico El Universal, “para los años 2016 y 2017 en las directrices del Gobierno Nacional, los colegios no tenían permitido mantener en las instituciones educativas a menores cuyo permiso de permanencia había excedido los 180 días. Debido a eso, algunos rectores fueron sancionados y se volvió más complicada la asignación de cupos”. Sin embargo, el funcionario indicó que, en la Secretaría de Educación,

se les dieron todas las garantías a los niños, basados en los convenios internacionales, porque se ponían en la piel de sus padres y entendían que necesitaban continuar sus estudios, no obstante, fueron muchos los problemas que surgieron, por falta de claridad (Domínguez, 2019).

Esta situación permite observar que en ocasiones los lineamientos del gobierno nacional contienen vacíos y falta de claridades que obstaculizan las acciones que desde lo local se pretenden ejecutar para la atención de la población migrante. A esto se le suma, la falta de recursos económicos que el gobierno local manifiesta tener para la atención de la población migrante.

#### Acciones del gobierno local: Identificación

El Conpes 3950 señala que para los casos en los que se identifique en medio de la población migrante de Venezuela, la existencia de familias mixtas entre colombianos y venezolanos, la Registraduría, informará sobre los procedimientos y requisitos establecidos con el fin de adelantar la regularización de los familiares venezolanos. En relación con este lineamiento nacional, el gobierno local a través del Plan de Emergencia Social Pedro Romero (PES) en alianza con la Registraduría Especial de Cartagena, realizaron en el último semestre del año an-

terior, distintas jornadas de identificación que le permitieron a la población migrante (niños, niñas, adolescentes y mujeres y hombres adultos) acceder a documentos de identidad, que hicieron posible su regularización. Según el PES, se realizó la expedición de 6.270 documentos de identidad, entre registros civiles, tarjetas de identidad y cédulas de ciudadanía (Revista Zetta, 2019).

### Cooperación Internacional

La Organización Internacional para las Migraciones –OIM– y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –Acnur–, hacen presencia en Colombia desde 1956 y 1997 respectivamente, realizando acciones (hasta antes de los altos flujos migratorios provenientes de Venezuela) principalmente para la atención a la población civil afectada por el conflicto armado, mediante hechos victimizantes como el desplazamiento y el reclutamiento forzado (OIM, 2020).

Desde estas agencias se ha impulsado los procesos de asilo para los nacionales con necesidad de protección internacional y la asistencia humanitaria en los lugares donde el Estado no tiene capacidad de respuesta (Acnur, 2020).

Americares, es una organización estadounidense de ayuda y desarrollo, que desde 1985 está presente en Colombia y ha tenido como principal función brindar acceso a suministros y atención médica a comunidades remotas y desatendidas por el Estado colombiano (Americares, 2020). Americares, brinda en Cartagena atención en salud totalmente gratuita a población migrante venezolana y ofrece entrega de medicamentos mediante brigadas de salud realizadas en alianza con el Dadis, ICBF Cartagena y el Servicio Pastoral al migrante venezolano. (Mejía, 2020). Por su parte, la Fundación Panamericana para el Desarrollo –Fupad–, presente en el país a partir del año 2000, venía centrando su trabajo

principalmente en comunidades rurales carentes de inversión estatal, buscando desarrollar soluciones económicas sostenibles (Fupad, 2020).

Las acciones adelantadas en Cartagena por la cooperación internacional han estado enfocadas en garantizar el acceso a derechos fundamentales como salud y educación; y a brindar atención psicológica y acompañamiento a los migrantes en su proceso de adaptación e integración a las dinámicas socioculturales y económicas de la ciudad. Dichas acciones han estado financiadas principalmente por la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID, sus siglas en inglés), y por la Oficina de Población, Refugiados y Migración (Bureau of Population, Refugees, and Migration, PRM) del Departamento de Estado de los Estados Unidos, quienes han destinado recursos con el propósito aparente de promover la estabilidad regional y que la población migrante se integren a los lugares que los acogen (Oficina de Población, Refugiados y Migración, 4 de febrero 2020). El verdadero propósito de esta inversión de recursos por parte del gobierno de los Estados Unidos es evitar que la población migrante al no conseguir condiciones mínimas en los países de Sur América intente llegar a este país. Estos recursos en Cartagena han sido ejecutados en la atención migrante venezolana a través de Acnur, OIM, Fupad y Americares.

Por su parte Fupad desde finales del 2019 con recursos económicos del PRM, ha llevado a cabo acciones para atender a la población migrante proveniente de Venezuela que ha llegado a Cartagena, a través del programa *Integrando Horizontes*, el cual está compuesto por cuatro líneas de intervención: *orientación legal, apoyo psicosocial, albergues y medios de vida*, esta última incluye componentes de empleabilidad y fortalecimiento a negocios. La estrategia de difusión y acercamiento a la población migrante es

mediante la realización de ferias de servicios en alianza con entidades públicas y privadas tales como Migración Colombia, SENA Regional Bolívar, agencias de empleo, entre otras entidades. Entre el último trimestre de 2019 e inicios de 2020, según funcionarios de Fupad, se han realizado cinco de estas ferias en las que han sido atendidas aproximadamente mil personas. Además, han iniciado procesos de sensibilización con empresarios y distintos actores del sector productivo de la ciudad, con el propósito de avanzar en la inclusión laboral de la población migrante proveniente de Venezuela.

Desde Acnur, se adelanta en Cartagena, el proyecto de Pedagogía y Protección de la Niñez y la Juventud Migrante y Refugiada Venezolana PPN. En dicho proyecto, Acnur, es quien maneja los recursos de cooperación y la Corporación Opción Legal, es la encargada de la operación. Este proyecto se implementa, desde el 2019 en 20 instituciones públicas de la ciudad, las cuales tienen dentro de su población, estudiantes migrantes. El objetivo principal es apoyar la adaptabilidad pedagógica y brindar apoyo psicosocial a los niños, niñas y adolescentes migrantes; y a sus familias, al tiempo que también lo hacen con profesores y resto de la comunidad educativa, esto con el propósito de facilitar los procesos de integración.

En Cartagena, la OIM como organismo experto en los asuntos migratorios, ha desarrollado funciones como garante, administrador de los recursos provenientes de la cooperación internacional, ha sido la encargada de brindar asistencia técnica, acompañamiento al gobierno local y otros agentes que implementan proyectos de atención a migrantes con los recursos que la misma OIM administra.

La OIM tiene a disposición de los gobiernos locales instrumentos como los Indicadores de Gobernanza Migratoria –IGM–, que son una herramienta basada en el análisis de las estructuras de la gobernanza de

la migración, que le presentan una serie de pautas que podrían usarse para desarrollar acciones de gobierno frente al fenómeno migratorio. Los IGM funcionan como un marco de referencia que se pueden adaptar para fortalecer las estructuras institucionales, gracias a que evalúan el marco jurídico y de prácticas públicas en materia de migraciones. (OIM, 2018).

La Cruz Roja Colombiana Seccional Bolívar, ha desarrollado acciones para la población migrante venezolana en Cartagena, mediante dos programas: Atención en salud y restablecimiento de contactos familiares.

- » Atención en salud: Este programa cuenta con dos tipos de servicios, atención permanente en sede y brigadas móviles. Los servicios permanentes en sede, como su nombre lo indica, se prestan diariamente en las instalaciones de la entidad, principalmente a mujeres embarazadas, adultos mayores y ofrece esquema de vacunación a menores. Se estima que, por día, 30 migrantes son atendidos, sin importar si su condición migratoria es regular o irregular. Las brigadas móviles se desarrollaron durante el año 2019 en distintos barrios vulnerables de la ciudad, en alianza con Secretaría del Interior de Cartagena, Fupad y Migración Colombia.

Este programa contó con la financiación de Usaid y la participación de la OIM, como administradora de los recursos y acompañante en el proceso.

- » Restablecimiento de contactos familiares: El propósito principal de la Cruz Roja, es restablecer la comunicación entre migrantes venezolanos que se encuentran en Cartagena, con el resto de su núcleo familiar que se encuentran en su país de origen y con

los que por diferentes motivos perdieron el contacto permanente.

Sobre la experiencia de la Cruz Roja, respecto a los procesos de articulación y ejecución con las entidades del gobierno local para dar cumplimiento a los lineamientos nacionales relacionados con la atención a la población migrante que se encuentra en la ciudad, señalaron que existe una articulación básica, principalmente con la Secretaría del Interior de Cartagena. Dicha articulación, se amplía y se hace eficiente dependiendo de la voluntad del funcionario que lidere la atención al migrante. En materia de toma de decisiones y ejecución, los obstáculos son mayores, esto obedece según lo indicado a dos aspectos sustanciales: 1). Los lineamientos nacionales suelen ser poco claros, inoportunos y en ocasiones, contradictorios. 2). Desde el distrito no se cuenta con una asignación presupuestal suficiente para la atención de los migrantes.

Adicionalmente, la Cruz Roja indicó que el acceso a los recursos de cooperación internacional para ejecutar proyectos que brinden atención a población migrante proveniente de Venezuela en Cartagena es difícil, básicamente porque en las entidades del gobierno local, existe poca información cuantitativa y cualitativa sobre esta población. La ciudad no cuenta con una caracterización de la población migrante, lo que quiere decir que el subregistro es alto, y esto hace que los datos estadísticos sean poco confiables. Lo que juega en contra de la ciudad a la de ser priorizada y/o seleccionada para dichos proyectos. Muestra de ello es la no escogencia de Cartagena por parte de OIM y Acnur para el establecimiento de un Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos.

OIM – Acnur, colideran lo que se conoce como Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos –Gifmm–, creado a finales de 2016 y que tiene como objetivo principal

coordinar la respuesta a las necesidades de los refugiados, migrantes y retornados de forma complementaria al gobierno. Está conformado por 47 miembros, incluyendo 14 agencias de Naciones Unidas, 29 ONG internacionales y cuatro miembros del movimiento de la Cruz Roja (Gifmm R4V Respuestas a los venezolanos. Abril, 2019). El Gifmm cuenta con unos capítulos departamentales denominados “Gifmm locales”, en estos espacios *micros* se coordinan estrategias de respuestas operacionales a nivel local en coordinación con la alcaldía y la gobernación.

Cartagena al no ser priorizada o seleccionada para este tipo de espacios (como se mencionó en el párrafo anterior), ha perdido la oportunidad de contar con más recursos técnicos y financieros, que le permitan fortalecer su capacidad de respuesta operativa a la población migrante.

#### Estrategia interinstitucional: gobierno local – cooperación internacional

En este apartado se propone crear una estrategia de información e investigación entre el gobierno local y la cooperación internacional, de tal manera que los procesos de articulación y las acciones que surjan de los mismos sean efectivas, pertinentes y oportunas en lo que respecta a brindar una atención con enfoque de derechos a la población migrante proveniente de Venezuela.

Para nadie es un secreto que el gobierno local del Distrito de Cartagena administra en medio de la escasez de recursos económicos y la debilidad e inestabilidad institucional (sumadas a las contradicciones de los lineamientos del gobierno nacional), se le dificulta la ejecución de acciones sostenidas para la atención a la población migrante procedente de Venezuela. No obstante, esta situación no impide al distrito realizar algunas intervenciones, sin embargo, como señala Rodríguez y Blanco (2019), la des-

articulación entre los entes locales con los nacionales, merman las intenciones para garantizar de alguna manera una atención con enfoque de derechos.

Por lo anterior, se hace necesario que el gobierno local de un giro institucional con el acompañamiento de la cooperación internacional, como un aliado estratégico a la hora de recoger información, planear y ejecutar acciones dirigidas a la atención de la población migrante proveniente de Venezuela. Este viraje implica adaptar los consensos o acuerdos globales relacionados con la migración (especialmente los ODS), a las realidades locales, para desde estas, potencializar las capacidades de respuesta. Según Rodríguez y Blanco (2019), el gran valor de las agendas globales es que trazan un horizonte claro hacia el cual dirigir las acciones, una ruta a seguir en los ámbitos nacional y local.

A continuación, se presenta una tabla con los ODS y las metas específicas relacionadas con la migración, que deberían ser adoptados por el gobierno de Cartagena.

El ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos, a través de la meta 17.18, reconoce la necesidad de crear estrategias entre los entes de los gobiernos (de los países en desarrollo) y la cooperación internacional, que le permita a países como Colombia en la expresión de su gobernanza nacional y de sus gobiernos locales (como el de Cartagena), crear capacidades para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos y fiables sobre distintos grupos poblacionales, incluida la población migrante presente en su territorio.

Producto de los resultados del objetivo uno y dos y en el contexto de los ODS, esta investigación propone como estrategia interinstitucional de información e investigación entre el gobierno local y cooperación internacional, para propiciar una atención con enfoque de derechos a la población migrante, la creación del *Observatorio Distrital para las Migraciones*, que permita la recopilación sistemática y permanente de datos y su conversión en información cuantitativa y cualitativa suficiente que facilite identificar, caracterizar monitorear y validar el comportamiento de la población migrante

**Tabla 1:** ODS y Metas Relacionadas con la Migración

ODS	Metas
ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico	Meta 8.8: Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.
ODS 10: Reducción de las desigualdades	Meta 10.7 Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.
ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos	Meta 17.18: Al 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidades en los países en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características en los contextos nacionales.

**Fuente:** OIM y ONU (2017).

procedente de Venezuela en Cartagena. De manera que puedan aportar elementos de análisis y de juicio para la toma de decisiones; y diseño de políticas públicas, que posibiliten continuar, reducir, aumentar o eliminar determinadas acciones de acuerdo con la eficacia, eficiencia y efectividad de estas. Al tiempo que haga posible asignación y uso de los recursos de manera más eficiente (Angulo, 2009). Lo que contribuiría a que la ciudad tenga herramientas para avanzar positivamente en dirección de la meta 10.7 de los ODS.

Este *Observatorio Distrital para las Migraciones* sería gestionado y administrado por investigadores y docentes, se financiaría con recursos públicos del gobierno local, de la cooperación internacional, del orden nacional y de la empresa privada. Esta propuesta nace como resultado de la experiencia de algunos observatorios dedicados al análisis de los asuntos migratorios en países como Chile (Observatorio de Inmigración Venezolana en Chile Fundación Andrés Bello) y México (Observatorio de Migración); y la experiencia que se viene teniendo en Bogotá con el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario.

En el contexto de debilidad institucional y frágil articulación que aqueja a Cartagena, esta estrategia interinstitucional (gobierno local – cooperación Internacional) proveería un sistema de monitoreo y evaluación que mejoraría las prácticas institucionales y los procesos de articulación de cara a la atención con enfoque de derechos de la población migrante por parte de la alcaldía de Cartagena y la cooperación internacional.

Esta estrategia coadyuvaría a que los organismos y agencias de cooperación, jugarán un papel de mayor relevancia en el acompañamiento al gobierno local lo que permitiría que se fortalezcan los espacios de articulación institucional entre la cooperación y el gobierno local tales como:

- » La Mesa de Cooperación y Alianzas para el Desarrollo del Distrito de Cartagena de Indias –Mecad–, cuyo objetivo principal es articular al gobierno distrital, empresas, academia y sociedad civil en aras de construir una red de cooperantes.
- » La Mesa de Trabajo de Población Migrante, liderada por la Secretaría del Interior del distrito.

La creación del *Observatorio Distrital para las Migraciones* sería un instrumento para avanzar en la adaptación e implementación institucional de los ODS, que incluyen la migración como aspecto para reducir la desigualdad y erradicar la pobreza y de esta manera potencializar las capacidades de respuesta a nivel local que propicien una atención con enfoque de derechos a la población migrante. En este sentido, el observatorio como estrategia interinstitucional, permitiría fortalecer la planeación y coordinación entre actores tales como: Secretaría del Interior de Cartagena, Sisben, PES, Acnur, OIM, Fupad y Cruz Roja Colombiana, al tiempo que les brindaría indicadores para el monitoreo y evaluación de dicha implementación.

Desde la estrategia interinstitucional –gobierno local y cooperación internacional– aparte del fortalecimiento institucional, también se puede:

- » Ampliar los niveles de articulación con el gobierno nacional.
- » Promover la participación de distintos actores locales del desarrollo como la academia, sectores productivos como el turístico y petroquímico; y otros interlocutores del sector privado y del ecosistema de la empleabilidad; y la sociedad civil. Esta amplia participación en especial la del sector productivo y de la empleabilidad apuntaría al cumplimiento de la meta 8.8 de los ODS.

- » Promover programas de información y educación sobre la migración como un derecho, desde los medios de comunicación, la academia y población en general.
- » Adelantar procesos de intervención en los barrios vulnerables de la ciudad, en los cuales habitan el mayor número de la población migrante.
- » Crear espacios formales de participación para la población migrante venezolana que se encuentra en Cartagena, que permitan aprovechar sus capacidades, conocimientos y experticia
- » Crear políticas incluyentes en las que los migrantes venezolanos sean observados como sujetos de derecho, agentes de cambio social y desarrollo económico.

#### 4. Conclusiones y recomendaciones

La investigación permitió analizar las dinámicas del gobierno local y la cooperación internacional frente a la atención de los migrantes procedentes de Venezuela en Cartagena, permitiendo deducir que las acciones de atención están marcadas por la debilidad institucional y la falta de experticia en procesos de atención a este tipo de poblaciones.

Lo anterior obedece en gran parte, a los resultados obtenidos del primer objetivo (descripción del contexto sociopolítico de la migración en Colombia), el cual evidenció que históricamente el país no fue un destino principal para los migrantes que llegaron a Latinoamérica provenientes en su gran mayoría de países europeos, esto debido al contexto de violencia producto del conflicto armado y las decisiones políticas respecto a la migración por parte de los gobiernos de turno.

Se conoció la experiencia de los migrantes frente a la atención por parte del gobierno local y la cooperación, sin embargo, ni sus posturas ni las de la sociedad civil, sobre los

procesos migratorios, estaban dentro de los objetivos que guiaron esta investigación. No obstante, ante la importancia de estas, estas serán objeto de una investigación posterior.

Por otro lado, la comparación de las acciones del gobierno local y la cooperación internacional frente a las disposiciones del orden nacional, permitió observar que la atención a la población migrante proveniente de Venezuela en Cartagena por parte del distrito es de carácter primario, enfocadas en servicios de salud, educación e identificación, esto debido a la escasez de recursos y a la poca articulación con la cooperación internacional, lo cual, en gran parte, obedece en primera instancia a la poca coordinación con el gobierno nacional, a la falta de claridad y a lo contradictorias que suelen ser las disposiciones nacionales para con la población migrante, sumadas a la poca asignación de recursos que para esta atención, son girados a la ciudad.

La poca información cuantitativa y cualitativa sobre la población proveniente de Venezuela y el hecho de que los migrantes entrevistados manifestaran el no reconocimiento de una ruta de atención institucional, son la evidencia de las dificultades que tiene la ciudad para brindar una atención con enfoque de derechos.

Como resultado de esta investigación, se recomienda la creación del *Observatorio Distrital para las Migraciones* como una estrategia interinstitucional de información e investigación entre el gobierno local y la cooperación internacional, que permita la recopilación sistemática y permanente de datos y su conversión en información cuantitativa y cualitativa suficiente para monitorear y validar el comportamiento del fenómeno migratorio en Cartagena, de manera que puedan aportar elementos de análisis y de juicio para la toma de decisiones; y diseño de políticas públicas, que permitan continuar, reducir, aumentar o eliminar determinadas acciones de acuer-

do a la eficacia, eficiencia y efectividad de estas, al tiempo que posibilite asignación y uso de los recursos de manera más eficiente (Ángulo, 2009).

Con respecto a la creación del *Observatorio Distrital para la Migración*, se recomienda que este sea el resultado de un proceso de construcción colectiva e incluyente en el que participen: la Academia, a través de universidades públicas y privadas (que se encuentren investigando el fenómeno migratorio); el sector productivo y de la empleabilidad (a través de los empresarios y la red de prestadores del Servicio Público de Empleo presentes en la ciudad desde los cuales se pueden adelantar procesos de inclusión laboral); las entidades del gobierno nacional tanto relacionadas directamente con la atención a la población migrante, (tales como Migración Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores) como las relacionadas con la cooperación internacional como la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC), además del gobierno local como la Oficina de Cooperación Internacional del Distrito de Cartagena (a través de la mecad); y las Organizaciones de la Sociedad Civil, en especial aquellas que han ganado experiencia con la población migrante.

## 5. Referencias

- Ayllon, B. (2014). La Gobernanza de la Cooperación y el rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Cooperación Sur – Sur. *Revista Internacional De Cooperación Y Desarrollo*, 1(2), 57-89. <https://doi.org/10.21500/23825014.2243>
- Angulo, J. V. (2009). La movilidad de la población y el desarrollo metropolitano de Madrid. E *Movilidad de la población y migraciones en áreas urbanas de España y Portugal: actas del Coloquio Internacional, Santiago de Compostela, 27-28 de noviembre de 2008* (pp. 153-176). Serv. de Publ. e Intercambio Científico.
- Arango, J. (2007). Las migraciones internacionales en un mundo globalizado. *Vanguardia*, (22), 6- 15. [http://insyde.org.mx/pdf/movilidad-humana/arango\\_2007\\_las\\_migraciones\\_internacionales.pdf](http://insyde.org.mx/pdf/movilidad-humana/arango_2007_las_migraciones_internacionales.pdf)
- Banco Mundial. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*. Banco Mundial. <https://www.bancomundial.org/es/events/2018/10/25/migracion-desde-venezuela-a-colombia>
- Cárdenas, M., y Mejía, C. (2006). *Migraciones Internacionales en Colombia: ¿Qué Sabemos?* Documento de Trabajo de Working Papers Series-No 30.
- Cartagena cómo vamos. (2018). *Migración de venezolanos en Cartagena*. <https://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/migracion-de-venezolanos-a-cartagena/>
- Cartagena cómo vamos. (2016). *Una mirada integral a la pobreza y la desigualdad en Cartagena, Estimaciones de los indicadores de pobreza*. [http://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/wp-content/uploads/2014/08/informe\\_pobrezao1.pdf](http://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/wp-content/uploads/2014/08/informe_pobrezao1.pdf)
- Ciurlo, A. (2015). Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración. *Revista internacional de cooperación y desarrollo*, 2(2), 205-245.

- Decreto 4000, 30 de noviembre 2004. Tomado de la página de la Cancillería del Gobierno de Colombia. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/4000.pdf>
- DADIS. (2019). *Informe de salud Cartagena 2018-2019*. Alcaldía de Cartagena.
- De León, G. (2018). Diáspora venezolana, Cartagena más allá de las cifras. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 10(20), 111-119. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.10-num.20-2018-2150>
- Domínguez, R. (2019). Migración y Desarrollo: mitos tóxicos e incoherencia de políticas en la UE. En A. Cabrera, G. Rodríguez, I. Blanco (coords.), *Migraciones Internacionales en el Siglo XXI. Un análisis desde una perspectiva crítica* (pp. 17-96). Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Flórez, S. (2019, 26 de diciembre). \$14.636 millones le ha costado al Distrito la atención a migrantes. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/14636-millones-le-ha-costado-al-distrito-la-atencion-a-migrantes-DB2175115>
- FUPAD. (2020). *FUPAD en Colombia*. <https://www.fupad.org/nosotros/>
- Hernández Sampieri, R. (1991). *Metodología de la Investigación*, 2. Edición. Mc Graw Hill.
- Lo Brutto, R., y Marroni, M. (2019). Migraciones internacionales en el siglo XXI. En A. Cabrera, G. Rodríguez, I. Blanco (coord.), *Un análisis desde una perspectiva crítica* (pp. 97-116). BUAP, ICSH "Alfonso Vélez Pliego", USB, RIAC, UAC.
- Marmora, L. (1976). *Modelo analítico de inserción migratoria*. S/1. (MIMEO).
- Migración Colombia. (2018). *Comparación de población migrante en Colombia con países receptores de refugiados sirios en 2018 (miles de personas)*. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67467>
- Ministerio de relaciones exteriores de Colombia. (2019). *Fenómenos migratorios*. MinExt.
- Mejía, R. (2020, 7 de enero). Américas ofrece atención en salud gratis a migrantes venezolanos y nacionales retornados en Cartagena. Organización internacional para las Migraciones – OIM.
- Mejía, R. (2016, 02 de febrero). *Racismo y Xenofobia internacional en las migraciones*. <http://www.publicationOIM.pdf/international/racism>.
- ONU (2015). *Transformar nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf)
- Palacios, M. T. (2012). El sistema colombiano de migraciones a la luz del derecho internacional de los derechos humanos: la Ley 1465 de 2011 y sus antecedentes normativos. *Revista Opinión Jurídica*, 11(21), 83-102.
- Prieto, L., Valderrama, C., y Allain-Muñoz, S. (2015). Internacionalización en casa en la educación superior: Los retos de Colombia. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(2), 105-135. <https://doi.org/10.21500/23825014.2274>
- Revista Zetta (2019) Declaraciones del alcalde Pedrito Pereira. <https://revistazetta.com/?p=31695>
- Rodríguez-Albor, G. J., Sanabria-Landazábal, N. J., Reyes-Romero, A. C., Ochoa-Mendoza, A. C., & Altamar-Lara, L. (2017). Business absorption capacity analysis: a literature review. *Semestre Económico*, 20(43), 139-159.
- Rodríguez, G. Altamar, L. y Blanco, I. (2019) Migración Sur-Sur y Cooperación: Analizando el Fenómeno Migratorio entre Colombia y Venezuela Migrante. En A. Cabrera, G. Rodríguez, I. Blanco (coord.), *Un análisis desde una perspectiva crítica* (pp. 207-228). BUAP, ICSH "Alfonso Vélez Pliego", USB, RIAC, UAC.

- Salinas, H. (2018, 12 de febrero). Cartagena enfrenta la crisis migratoria. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/cartagena-enfrenta-la-crisis-migratoria-272062-KCEU386480>
- Sánchez, B. E. (2014). El enfoque de derechos en las políticas migratorias. El caso colombiano. En L. Burgorgue, A. Maués y B. Sánchez. (coords.). *Derechos humanos y Políticas Públicas* (pp. 275-308). DHES - Red de Derechos Humanos y Educación Superior.
- Sistema Único de Información Normativa. (1922, 30 diciembre). Ley 114. *Sobre Migración y Colonias Agrícolas*. Diario Oficial 18693. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1644783>
- Tovar, H. (2001). *Emigración y éxodo en la historia de Colombia*. Amériqué Latine Histoire et Mémoire, Les Cahiers ALHIM.
- Universidad del Rosario. (2015, 14 de octubre). *Flujo migratorio de colombianos a Venezuela: las cifras cuentan*. [https://www.urosario.edu.co/Centro-de-Estudios-Policos-e-Internacionales/Documentos/Analisis\\_co-yuntura/Flujo-migratorio-de-colombianos-a-Venezuela/](https://www.urosario.edu.co/Centro-de-Estudios-Policos-e-Internacionales/Documentos/Analisis_co-yuntura/Flujo-migratorio-de-colombianos-a-Venezuela/)
- Vargas-Alzate, L. (2015). Colombia en la búsqueda de mecanismos que faciliten su desarrollo: la Alianza del Pacífico y el rumbo hacia la OCDE. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2(2), 33-68. <https://doi.org/10.21500/23825014.2272>