

# Acoger, integrar y crecer

Las políticas de Colombia frente a la migración proveniente de Venezuela





Acoger,  
integrar  
y crecer

Las políticas de Colombia frente a la migración proveniente de Venezuela

Iván Duque Márquez  
**Presidente de la República**

**Dirección editorial**

Felipe Muñoz Gómez

**Coordinación editorial**

Patricia de Narváez Cano

**Coordinación de contenidos**

Ana María Moreno Sáchica  
Andrés Felipe Segura Arnaiz  
Angie Paola Montenegro Alvarado  
Camilo Buitrago Hernández  
Carlos Bustos Cortés  
Carlos Santamaría Nieto  
Darlin Rodríguez Guerra  
Gabriela Ricardo Aaron  
Henrique Sosa Machado  
Jaime Polanco Barreto  
Johanna Saenz Bojacá  
José Duarte García  
Luis Otero Coronado  
Nezly León Monsalve  
Victoria Arciniegas Gómez

**Consejo editorial**

Patricia de Narváez Cano  
Andrés Felipe Segura Arnaiz  
Fernando Cárdenas

**Producción Editorial**

Circulo Cuadrado SAS  
[www.circulocuadrado.co](http://www.circulocuadrado.co)

**Productor editorial**

Fernando Cárdenas  
Jairo Iván Orozco Arias

**Diseño**

Orlando Valencia Sarmiento  
Jairo Iván Orozco Arias

**Diagramación**

Alan Rodríguez

**Diseño de portada**

Orlando Valencia Sarmiento

**Fotografías**

Hanz Rippe para USAID/Colombia  
Muse Mohammed para OIM  
© Banco Mundial, Greta Granados  
© Bancamía  
© ACNUR: Deiner Gil, Andrew McConnell,  
Vincent Tremeau, Olga Sarrado, Nicolo  
Filippo Rosso, Reynesson Damasceno

**Traducción de español a inglés**

Bill Frederick  
Patricia Beltrán  
Felipe Saiz  
Juana Cristina Resek

**Impresión**

La Imprenta Editores

**ISBN libro impreso**

978-958-18-0474-0

Primera edición

Diciembre de 2020

Bogotá, Colombia

© Presidencia de Colombia

[www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co)

Este libro es posible gracias al apoyo del pueblo de Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); a la Unión Europea y a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El contenido de éste es responsabilidad exclusiva del autor y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos, ni de la Unión Europea o la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación para fines educativos u otros fines no comerciales, siempre que se cite la fuente.

---

# Acoger, integrar y crecer

Las políticas de Colombia frente a la migración proveniente de Venezuela



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia



# CONTENIDO

|   |    |
|---|----|
| AGRADECIMIENTOS   | 9  |
| RESUMEN EJECUTIVO   | 11 |
| POLÍTICA DE APERTURA CON REALISMO                                   | 29 |
| LOS MIGRANTES EN COLOMBIA:<br>POLÍTICA PLURAL, CON VISIÓN DE FUTURO | 35 |
| MARCO NORMATIVO   | 43 |
| Tratados internacionales  | 44 |
| Marco constitucional  | 46 |
| Normatividad en respuesta a migración desde Venezuela               | 46 |
| Proyectos legislativos  | 49 |

|   |     |
|---|-----|
| CONPES 3950   | 51  |
| Seguimiento general plan de acción del CONPES 3950<br>con corte a 31 de diciembre de 2019             | 58  |
| LA MIGRACIÓN DESDE VENEZUELA Y<br>LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA                              | 61  |
| La apuesta por la regularización  | 62  |
| Garantías de protección internacional:<br>solicitudes de condición de refugiado                       | 67  |
| Población colombiana que retorna<br>y migrantes con derecho a nacionalidad                            | 71  |
| Prevención de la apatridia infantil   | 75  |
| Conocer para acoger e integrar: la caracterización<br>de la población migrante, refugiada y retornada | 76  |
| SERVICIOS SOCIALES PARA MIGRANTES, REFUGIADOS Y RETORNADOS  | 81  |
| Estrategia para garantizar el derecho a la salud  | 82  |
| El derecho a la educación para niños, niñas<br>y adolescentes venezolanos                             | 91  |
| Bienestar familiar enfocado en niños, niñas y adolescentes migrantes                                  | 96  |
| Habitabilidad: acceso a vivienda y servicios básicos  | 100 |
| Atención diferenciada para poblaciones vulnerables  | 105 |

|  |     |
|--|-----|
| EL TRABAJO ARTICULADO: COORDINACIÓN DE ACTORES GUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES          | 115 |
| Iniciativa nacional, esfuerzo local: la articulación con las regiones                        | 116 |
| Inclusión económica y generación de ingresos para la población migrante                      | 131 |
| La sociedad civil asume el reto  | 146 |
| El mundo da la mano: el rol de la cooperación internacional                                  | 160 |
| Una migración tranquila, segura y armónica: los avances en seguridad ciudadana y convivencia | 200 |
| El impacto de la pandemia del COVID-19   | 213 |
| Los ojos sobre el proceso: el papel de los organismos de control                             | 217 |
| BALANCE Y CONCLUSIONES   | 227 |
| Los costos de la migración   | 228 |
| Conclusiones   | 233 |
| ANEXO – NORMATIVIDAD FENÓMENO MIGRATORIO   | 239 |







# AGRADECIMIENTOS

Al momento de preparar y editar este documento, logramos recoger los esfuerzos de muchas personas y entidades que han creído en la migración como una experiencia constructiva para el país. No solo es atender a la población que decidió cambiar su hogar con la esperanza de un mejor futuro, es acogerla y crear espacios de integración para entre todos tejer un destino mejor para nuestros hijos y nietos, sin importar su origen.

Cada día en que se avanzó en la creación de este documento aparecían personas a quienes agradecer, e intentamos vincularlas de una u otra forma en este libro:

Las instituciones del Gobierno central que han recogido a la población migrante bajo su manto sin ningún tipo de discriminación.

Vale la pena destacar al equipo de la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela de la Presidencia de la República de Colombia, que ha tenido la labor de coordinar las acciones, y las dudas, de todos los que de una u otra forma han puesto sus esfuerzos para responder a uno de los desafíos más grandes en el país a lo largo de su historia.

Las autoridades regionales y locales, sobre las que cae el peso de la implementación en terreno de gran parte de las medidas que se han diseñado para una integración real y efectiva de la población migrante, y que las convierten en realidad.

Los donantes y las organizaciones internacionales y de cooperación que hacen parte del Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos y todas las demás que con su experiencia y capacidad son aliados fundamentales para atender a los migrantes en las mejores condiciones.

Los organismos de control que velan por que todos los esfuerzos se hagan de forma apropiada y organizada para que tengan un impacto en la vida de los migrantes y las comunidades de acogida.





# RESUMEN EJECUTIVO

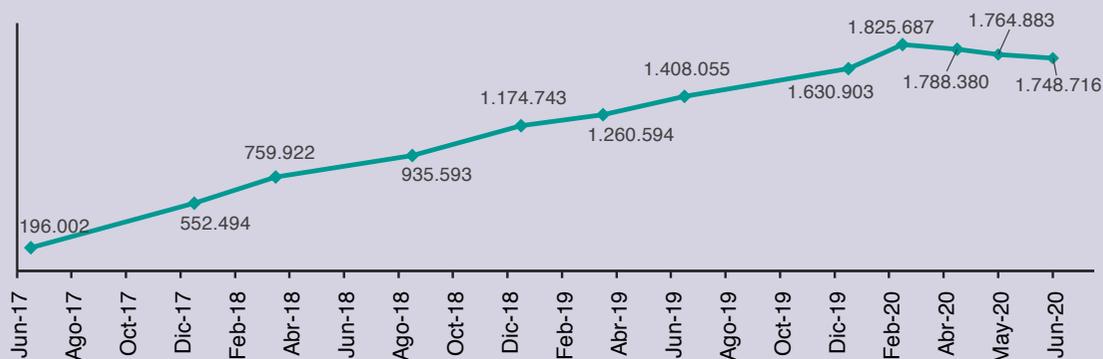
Fotografías: Hanz Rippe para USAID/Colombia (págs. 10-11, 24, 25, 26)  
Muse Mohammed para OIM (págs. 22, 27)



**Colombia, un país históricamente** de origen de migrantes, en el curso de los últimos 5 años se ha convertido es un país de tránsito y el principal país de destino de migrantes provenientes de Venezuela, dado el deterioro de las condiciones sociales, económicas y políticas del otrora país más rico de América Latina. En concordancia con su deber ético para con sus vecinos, quienes en otros años recibieron a colombianos que buscaron mejores condiciones en Venezuela, y bajo el entendimiento de que la migración es una oportunidad de desarrollo para el país si es manejada adecuadamente, el Gobierno y la sociedad colombiana han recibido y acogido a los venezolanos y retornados y han hecho un gran esfuerzo por lograr su integración efectiva e integral a la sociedad.

En el 2015, cuando Venezuela decidió por primera vez cerrar la frontera y expulsar a 22.000 colombianos que vivían en ese país, había en Colombia 31.471 migrantes venezolanos. Esas cifras rápidamente empezaron a aumentar y, para principios del año 2017, ya había 403.702 venezolanos en el país. La aceleración de la crisis económica y social de Venezuela llevó a que solo un año después la población migrante proveniente de Venezuela creciera más del doble, contando con 1.174.743 migrantes para 2018 (gráfico 1).

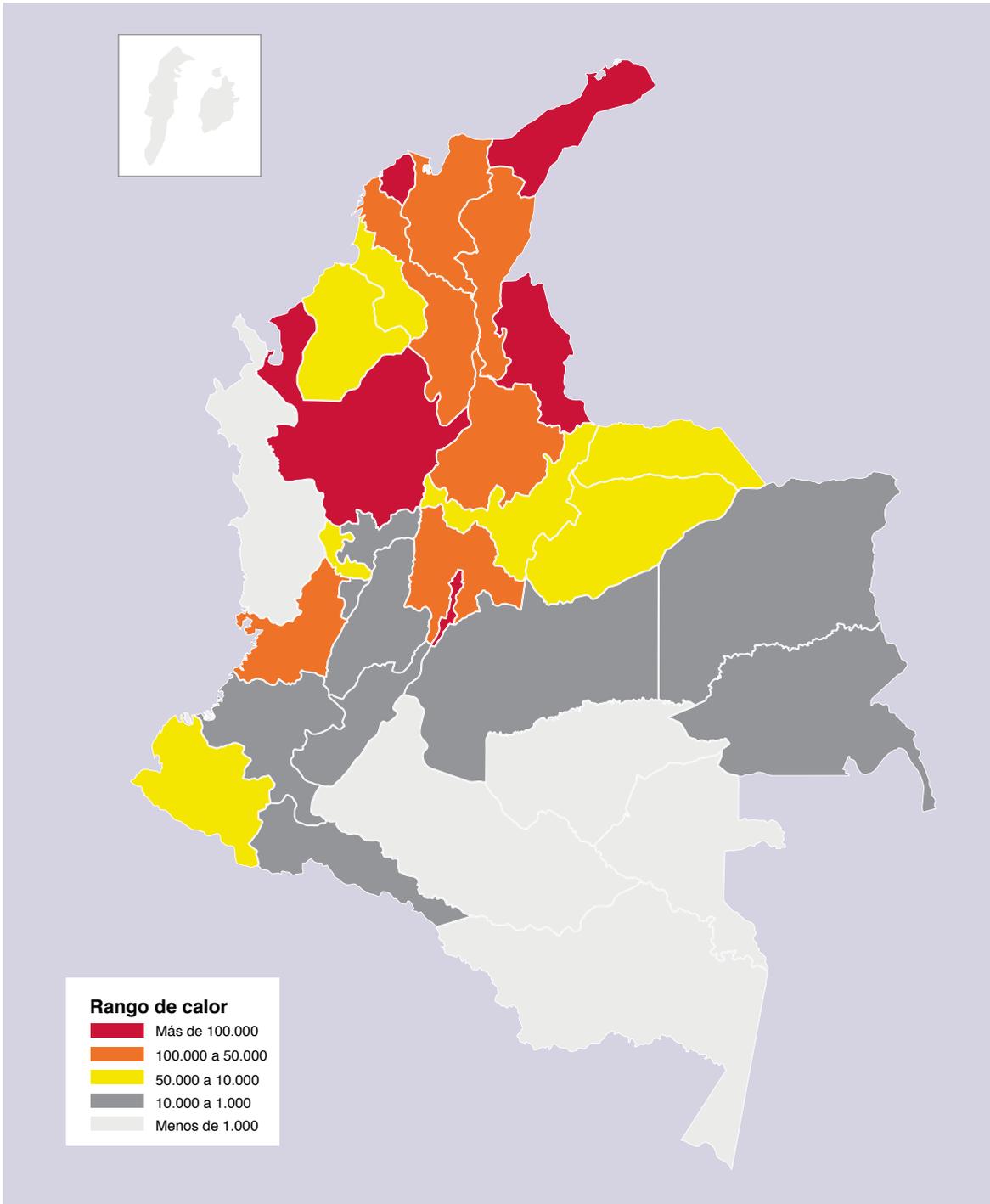
**Gráfico 1. Evolución histórica de la población venezolana que permanece en Colombia (2017-2020)**



Fuente: Migración Colombia (junio de 2020).

A corte de junio de 2020, Migración Colombia estima que hay 1.748.716 migrantes venezolanos en el país, 762.857 con estatus migratorio regular (44% del total) y 985.859 con estatus irregular (excedieron el tiempo de permanencia permitido o cruzaron por un paso irregular). El 96% de los migrantes con vocación de permanencia están asentados en zonas urbanas, principalmente en Bogotá (20%), Norte de Santander (11%), Atlántico (9%), La Guajira (9%) y Antioquia (9%) (mapa 1, tabla 1).

Mapa 1. Número de venezolanos en Colombia por departamento



Fuente: Migración Colombia (junio de 2020).

Tabla 1. Número de venezolanos por departamento

| Departamento       | Total   | %      |
|--------------------|---------|--------|
| Bogotá D.C.        | 343.169 | 19,62% |
| Norte de Santander | 197.979 | 11,32% |
| Atlántico          | 161.313 | 9,22%  |
| La Guajira         | 153.937 | 8,80%  |
| Antioquia          | 153.600 | 8,78%  |
| Santander          | 108.614 | 6,21%  |
| Cundinamarca       | 94.498  | 5,40%  |
| Valle del Cauca    | 90.457  | 5,17%  |
| Magdalena          | 89.280  | 5,11%  |
| Bolívar            | 82.272  | 4,70%  |
| Cesar              | 55.977  | 3,20%  |
| Arauca             | 45.296  | 2,59%  |
| Sucre              | 23.072  | 1,32%  |
| Casanare           | 21.699  | 1,24%  |
| Risaralda          | 20.370  | 1,16%  |
| Boyacá             | 16.489  | 0,94%  |
| Córdoba            | 13.929  | 0,80%  |
| Nariño             | 13.826  | 0,79%  |
| Tolima             | 9.697   | 0,55%  |
| Quindío            | 8.700   | 0,50%  |
| Cauca              | 8.027   | 0,46%  |
| Meta               | 7.573   | 0,43%  |

| Departamento               | Total     | %       |
|----------------------------|-----------|---------|
| Caldas                     | 7.178     | 0,41%   |
| Guainía                    | 6.323     | 0,36%   |
| Huila                      | 4.863     | 0,28%   |
| Vichada                    | 3.912     | 0,22%   |
| Putumayo                   | 3.434     | 0,20%   |
| Amazonas                   | 962       | 0,06%   |
| Chocó                      | 788       | 0,05%   |
| Caquetá                    | 682       | 0,04%   |
| Guaviare                   | 366       | 0,02%   |
| Archipiélago de San Andrés | 360       | 0,02%   |
| Vaupés                     | 74        | 0,00%   |
| Total                      | 1.748.716 | 100,00% |

Fuente: Migración Colombia (junio de 2020).

La hoja de ruta para la recepción e integración de los migrantes venezolanos, los retornados colombianos y para apoyar a las comunidades de acogida es el CONPES 3950, publicado en noviembre de 2018 por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, el primer documento por parte del Gobierno que hizo un diagnóstico del fenómeno migratorio y estableció los objetivos de las políticas de acogida e integración y los principales responsables del gobierno para llevarlas a cabo.

Recibir y acoger a los migrantes venezolanos y retornados colombianos significa, primero que todo, asegurar que tengan acceso a los servicios sociales básicos para garantizar su bienestar, los cuales se han centrado en la regularización de migrantes, acceso a servicios de salud, acceso a servicios de bienestar familiar y apoyo

a primera infancia, acceso a educación, y atención especializada para población vulnerable, con énfasis en poblaciones que se autorreconocen como indígenas y migrantes en tránsito a pie.

Para responder de forma expedita y eficiente al exponencial aumento de migrantes venezolanos en el país en un corto periodo de tiempo, en el 2017 se creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP), documento de identificación que permite la estadía temporal en el país por un plazo de dos años y el acceso a toda la oferta institucional en materia de salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes en los niveles nacional, departamental y municipal, el cual es además sujeto de renovación. El PEP ha permitido la rápida regularización de 762.857 venezolanos (a corte de junio de 2020).

## CONPES 3950 (DNP) - Impacto esperado para 2021

- Atención a **344.461** niños, niñas y mujeres gestantes
- Restablecimiento de derechos al **100%** de la población con PARD
- **4** centros de atención transitoria al migrante operando para asistir a **62.400** personas
- **22.455** personas atendidas en estrategias de acompañamiento al retorno de connacionales
- **40.000** cupos de formación complementaria en el SENA
- Estrategias para el desarrollo de competencias ciudadanas implementadas al **100%** en establecimientos educativos



Además del flujo de migrantes venezolanos, ha habido un retorno significativo del número de personas nacidas en Colombia que migraron en años y décadas pasadas a Venezuela y decidieron retornar a su país de origen, así como sus descendientes y familiares que, aunque nacieron en Venezuela, tienen derecho a la nacionalidad colombiana. Desde agosto de 2016, la Registraduría Nacional del Estado Civil puso en marcha un procedimiento excepcional para facilitar la expedición de registros de nacimiento para personas nacidas en Venezuela de padre o madre colombianos que ahora se encuentran en territorio nacional. Esta medida ha favorecido a 264.998 personas mayores de 18 años y a 263.334 menores de 18 años que ingresaron a Colombia desde Venezuela entre enero de 2015 y marzo de 2020.

Además de los esfuerzos de regularización de migrantes venezolanos e identificación para retornados colombianos, el Gobierno colombiano garantizó los derechos del creciente número de niños nacidos en Colombia de padres venezolanos; en septiembre de 2019 se concedió la nacionalidad colombiana a todos los hijos de padres venezolanos nacidos en Colombia a partir de enero de 2015. A corte de junio de 2020, 45.467 menores habían recibido nacionalidad colombiana.

Para garantizar el derecho a la salud de todos los residentes del territorio colombiano, independiente de su nacionalidad o estatus migratorio, el Ministerio de

Salud reafirmó el derecho a la atención de urgencias, sin costo, a todo el que la necesite. A corte de junio de 2020, el Ministerio de Salud ha brindado más de 7,2 millones de atenciones a ciudadanos venezolanos, centrados en atención a madres gestantes y lactantes, primera infancia, desnutrición, enfermedades transmisibles y violencia basada en género. Para atender no solo las necesidades de la población migrante y retornada sino proteger la salud y el bienestar de las comunidades de acogida, el Ministerio ha hecho un fuerte cerco epidemiológico para prevenir la propagación

## Registraduría Nacional del Estado Civil

- **45.467** menores de padres venezolanos nacidos en Colombia han sido reconocidos como colombianos en el marco de la Estrategia Primero la Niñez, desde el primero de enero de 2015 hasta junio de 2020

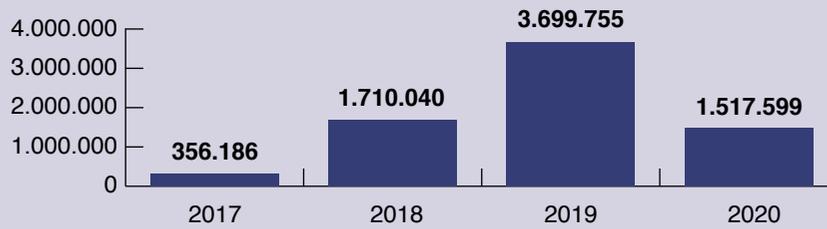


## Ministerio de Salud

- **7.283.580** atenciones en salud brindadas
- **+19 millones** de medicamentos dispensados
- **+145.000** mujeres gestantes atendidas
- **245.197** personas afiliadas al SGSSS
- Facturación de servicios de salud a migrantes acumulado de **557.423.482.910** pesos



Fecha de corte: junio de 2020



Acumulado atenciones en salud 2017 - junio de 2020.

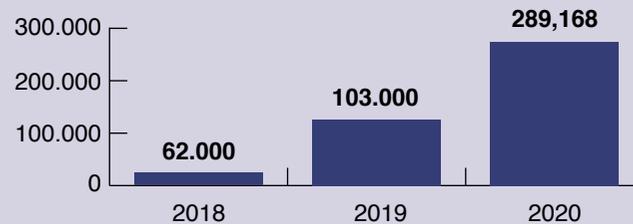


Fecha de corte: junio de 2020

## ICBF

- **289.168** NNA beneficiados en servicios entre el 2015 y junio de 2020
- Atención a **+9.000** mujeres gestantes en 2019
- **1.003** procesos de reestablecimiento de derechos

### Atenciones NNA



de enfermedades transmisibles, y ha suministrado 19 millones de medicamentos. La atención en salud ha significado una creciente deuda del Gobierno nacional con la red de hospitales públicos, que a corte de febrero de 2020 asciende a más de 555.000 millones de pesos. Una de las estrategias para aumentar la oferta de atención en salud disponible para migrantes y reducir los costos de atención es incrementar el número de migrantes afiliados al sistema general de seguridad social en salud, que a corte de junio de 2020 contaba con 245.197 migrantes venezolanos afiliados, que representan el 35,5% de los portadores del PEP y el 13,9% de la población total de migrantes venezolanos con vocación de permanencia.

En cuanto a bienestar familiar, todos los migrantes, independiente de su nacionalidad o estatus migratorio, tienen derecho a acceder a los servicios del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF). El ICBF se ha centrado en atención a primera infancia (niños de 0-5 años) y a madres gestantes y lactantes, prestando servicios de alimentación y nutrición, además de servicios de cuidado, hogares de paso y restitución de derechos. Entre 2015 y junio de 2020, el ICBF ha atendido a 289.168 niños y niñas.

A los niños y niñas venezolanas también se les ha garantizado su derecho a la educación, sin importar su estatus migratorio. El número de estudiantes de origen venezolano ha aumentado más de un 900% en poco más de un año –en noviembre de 2018 había más de 34.000 venezolanos matriculados, y en junio de 2020 ya son más de 351.000–, lo cual pone acelerada presión en las instituciones educativas para adecuar sus espacios físicos, sus aulas, sus estrategias educativas y su material pedagógico, además de sus estrategias de bienestar para los niños y niñas y de gestión de permanencia. Además, el 92% de los migrantes venezolanos están matriculados en colegios públicos, lo cual exige recursos adicionales para la prestación de educación pública de calidad.

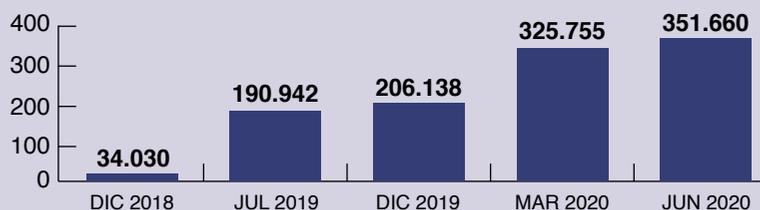
Integrar a la población migrante, sin embargo, exige más que prestación de servicios básicos. Se ha necesitado un trabajo articulado con diversos sectores tanto del Gobierno y el Estado colombiano como de la sociedad civil y la comunidad internacional para promover el bienestar y la integración de los migrantes en la sociedad colombiana y generar las condiciones necesarias para que puedan aportar al desarrollo del país.

## Ministerio de Educación

- **351.660** estudiantes provenientes de Venezuela matriculados en el territorio nacional
- **80%** en situación irregular
- Presencia en **1.000** municipios del país
- Corredor humanitario con costo de **USD 4 millones**
- Costo de servicios de educación a migrantes en el 2019 de **464.204.480.575** pesos

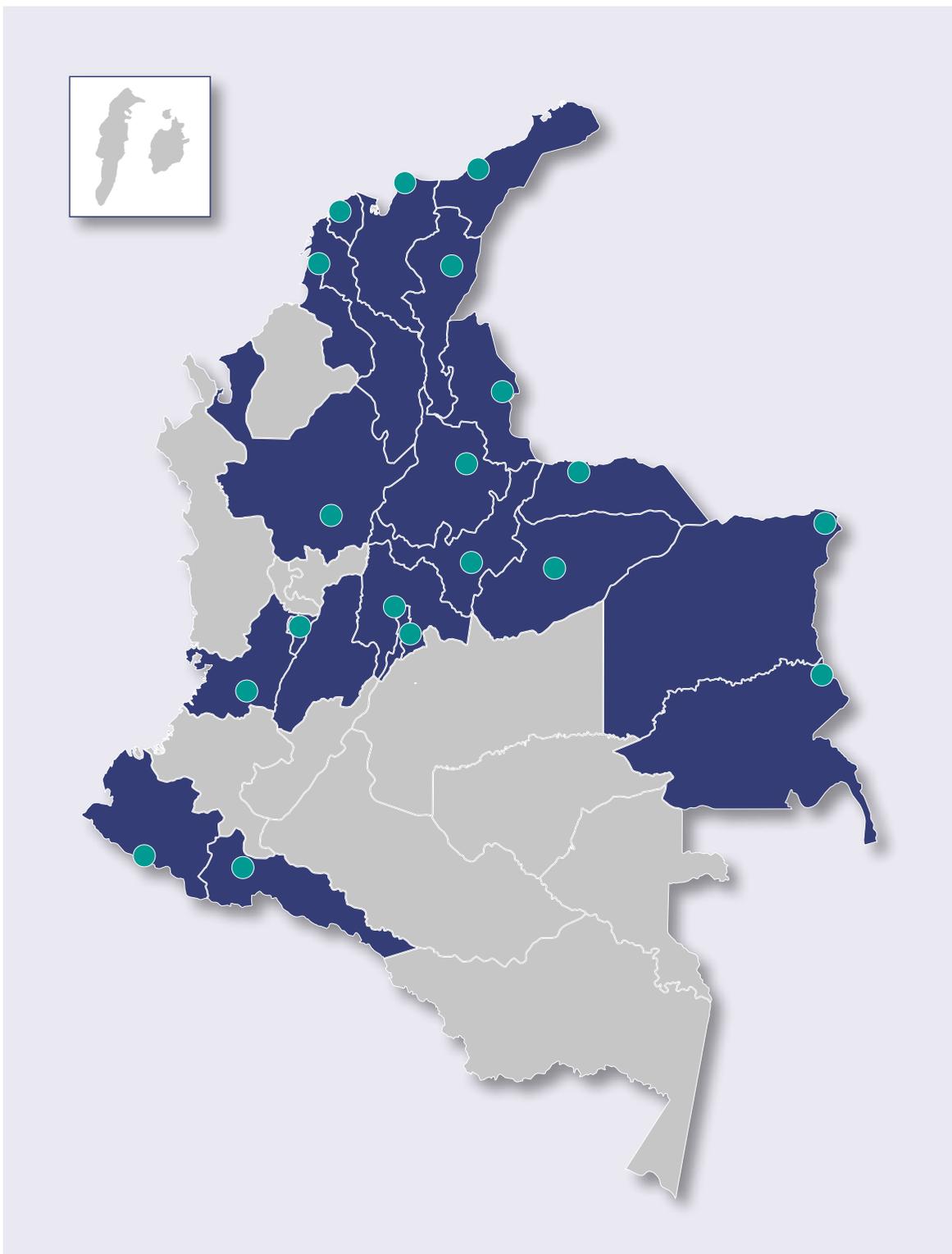


Fecha de corte:  
junio de 2020



Estudiantes matriculados a nivel histórico.

## Mapa 2. Mesas migratorias



El compromiso de las alcaldías y gobernaciones para trabajar en conjunto en la respuesta al fenómeno migratorio ha sido fundamental para lograr un trabajo articulado e integral, que responda a las necesidades y los retos específicos de cada territorio. Para ello se han creado las mesas migratorias y los puntos de mando unificados para reunir a los diferentes actores pertinentes –Gobierno nacional y local, entidades del Estado, agencias de cooperación y sociedad civil– a discutir las necesidades y articular planes de respuesta. A la fecha se han llevado a cabo diecinueve mesas de carácter departamental –en La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Bolívar, Cesar, Santander, Atlántico, Cundinamarca, Guainía, Vichada, Cesar, Valle del Cauca, Nariño, Magdalena, Antioquia, Caldas, Quindío, Casanare y Risaralda– cuatro mesas subregionales fronterizas –dos en La Guajira, y dos en Norte de Santander– y cinco mesas municipales fronterizas –Riohacha, Uribia, Cúcuta, Pasto y Mocoa–.

El trabajo articulado con las autoridades locales también ha incluido capacitación de las autoridades que tomaron oficio en enero de 2020 para incluir un enfoque migratorio en sus planes de desarrollo, de forma que se tenga un diagnóstico real del fenómeno migratorio y el impacto que tiene en la región, y una hoja de ruta y objetivos de respuesta para el periodo de gobierno. El apoyo ha incluido capacitaciones a alcaldes y gobernadores, el desarrollo de kits de planeación territorial para sensibilizar y guiar a las autoridades sobre la inclusión del enfoque migratorio en los planes de desarrollo, y el trabajo con algunos actores de la cooperación internacional para hacer un acompañamiento a profundidad en la creación de los planes de desarrollo a alcaldías y gobernaciones con mayor impacto de la migración.

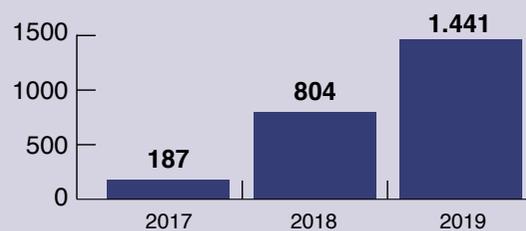
El Gobierno colombiano también ha establecido como prioridad la integración económica de los migrantes venezolanos y los colombianos retornados, un pilar fundamental para garantizar su bienestar y su contribución al desarrollo de las comunidades de acogida. Para eso se han unido esfuerzos del Gobierno, el sector privado y las organizaciones de cooperación y de sociedad civil para la facilitación y promoción de la regularización, que habilita el acceso a empleo formal, la certificación de competencias y convalidación

de títulos de migrantes, el acceso a la formación para el empleo, la vinculación de migrantes en trabajo formal, y el apoyo a emprendimientos desarrollados por migrantes y retornados, así como fomento del desarrollo económico local para fortalecer todo el sistema económico de las comunidades de acogida. Esta iniciativa también ha involucrado un fuerte trabajo de sensibilización y movilización del sector privado para señalar los beneficios de la contratación e integración económica de migrantes, identificar brechas de oferta y demanda laboral que los migrantes puedan suplir, y

## Ministerio de Trabajo



- Se desarrollaron acciones integrales en **7 ciudades** con un total de **8.316** participantes
- En el marco de la estrategia de generación de ingresos se contó con **7.049** participantes
- Se han expedido **1.124** PEP-FF (376 provisionales) hasta junio de 2020
- En SISE y SENA hay **67.874** inscritos, **36.263** orientados y **2.927** efectivamente colocados (registros desde 2017)
- **67.507** personas son cotizantes en PILA



Personas certificadas por el SENA 2017 - 2019.

caracterizar las habilidades de los migrantes y retornados que pueden contribuir a la economía colombiana, entre otras iniciativas.

No solo el sector privado, sino también la academia y la sociedad civil son fundamentales para convertir el reto de la migración en una oportunidad de desarrollo para todo el país. Por eso el diálogo con asociaciones de venezolanos, fundaciones sociales, la academia y laboratorios de ideas es también uno de los pilares del Gobierno. Oír de los propios migrantes sus necesidades y aportes a la comunidad, recibir e integrar el conocimiento que produce el sector académico para crear políticas públicas con base en información completa y actualizada, y actuar en conjunto, bajo la convicción de que la integración de los migrantes no es un esfuerzo del Gobierno sino de toda la sociedad colombiana, es un eje estratégico.

El esfuerzo del Gobierno y la sociedad colombiana ha sido complementado con el apoyo de la comunidad internacional, que ha brindado recursos, asistencia técnica y acciones de diversas

organizaciones internacionales para atender el fenómeno migratorio. Varios donantes—entre los que se destaca el liderazgo de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea— han respondido generosamente al llamado de apoyo financiero por parte del Gobierno nacional para responder efectivamente a este nuevo reto. Entre 2018 y julio de 2020, se movilizó un total de USD 487.118.362 para la atención del fenómeno migratorio proveniente de Venezuela en Colombia. De esta cifra USD 350 millones ya fueron desembolsados, mientras que USD 137 millones corresponden a anuncios pendientes de desembolso. Pese al positivo impacto de estas donaciones, no son suficientes para cubrir las necesidades básicas de los migrantes, ni un porcentaje significativo de los costos fiscales que ha asumido el Gobierno colombiano, que se estiman entre el 0,19% y el 0,42% del PIB anual.

La mayoría de los recursos donados por la comunidad internacional se canalizan a través de agencias de las Naciones Unidas y otras organizaciones gubernamentales internacionales, por lo que la coordinación de la respuesta a la migración también llevó



a la creación de la plataforma de coordinación del Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), cuyo objetivo es asegurar una mayor articulación en la respuesta frente al fenómeno migratorio por el flujo proveniente desde Venezuela. El GIFMM opera bajo el liderazgo conjunto de la Oficina del Coordinador Residente, la OIM (Organización Internacional de las Migraciones) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y coordina las acciones de diecisiete agencias de la ONU, seis movimientos de la Cruz Roja y cuarenta y ocho ONG, con un total de setenta y un miembros para junio de 2020. Las diversas mesas sectoriales y territoriales del GIFMM, y su articulación con los gobiernos nacional y local y otros actores clave, ha significado un positivo ejercicio de coordinación y articulación de los diversos actores que han respondido al llamado de trabajar en pro de los migrantes, retornados y comunidades de acogida.

La integración de los migrantes venezolanos a la sociedad colombiana también significa trabajar para fomentar la convivencia ciudadana. Pese a que no hay ningún estudio que muestre una relación entre migración y crimen, es innegable que, a mayor número de migrantes, ha habido mayor número de migrantes que cometen crímenes, y que la percepción de algunos sectores de la sociedad es que la migración genera mayor inseguridad. Para fortalecer la seguridad y la convivencia ciudadana, el Gobierno ha creado el Centro Integrado de Seguimiento y Análisis de Información de Migración (CI2M), ha iniciado un proceso de identificación para judicializar a migrantes que cometen delitos, y ha apoyado la elaboración de los Planes Integrales de Seguridad Ciudadana y Convivencia, además de crear un detallado plan de acción. También ha trabajado en articulación con actores clave para promover la integración y prevenir, mitigar y luchar contra la discriminación y la xenofobia.

Organismos del Estado se han enfocado en fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos de migrantes y refugiados en Colombia. La Defensoría del Pueblo, como institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y los colombianos en el exterior, desde el año 2016 ha venido incorporando dentro

de sus actividades la atención a la población migrante, refugiada y con necesidades de protección internacional a través de cuatro ejes principales: i) Promoción y divulgación de derechos, ii) Asesoría, orientación y acompañamiento, iii) Incidencia en la formulación de medidas y mecanismos de protección, e iv) Investigación defensorial.

La Procuraduría, por su parte, ha trabajado por la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y venezolanos refugiados, en particular hacia la prevención de la apatridia por parte de hijos de padres venezolanos nacidos en Colombia. Asimismo ha organizado audiencias públicas ciudadanas por la erradicación de la trata de personas y explotación sexual de migrantes, y se ha pronunciado enfáticamente en contra de la xenofobia, trabajando por la prevención y mitigación de la discriminación hacia migrantes.

También el Congreso ha tenido un rol importante en el seguimiento de la respuesta al fenómeno migratorio, con acciones centradas en promover el diálogo entre el Congreso de la República y los diferentes sectores, realizar un seguimiento especial a todos aquellos compromisos que adquiera el Gobierno nacional frente al fenómeno migratorio, y articular todas las acciones institucionales orientadas a lograr la expedición de la Ley Migratoria y además de crear una política migratoria integral.

Los avances en la respuesta a la migración, la articulación de los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales, y los mecanismos de política pública para gobernanza migratoria han sido notables, especialmente teniendo en cuenta la poca experiencia que tenía Colombia en recepción e integración de migrantes, así como la celeridad de los flujos y el alto grado de vulnerabilidad en que llegan al país los migrantes y refugiados. Aunque los retos continúan siendo significativos, se mantiene firme la decisión política del Gobierno colombiano de acoger e integrar a los migrantes para que la migración sea un factor de crecimiento y de desarrollo sostenible para el país, en beneficio de todos sus residentes.

# Línea de tiempo

## 2015

- **Agosto (20):** Nicolás Maduro ordena el cierre de la frontera con Colombia. +22.000 colombianos son expulsados de Venezuela.
  - Colombia mantiene sus fronteras abiertas y gestiona la creación de un corredor humanitario → paso de estudiantes y personas que requieran atención médica.

### CIUDADANOS VENEZOLANOS VIVIENDO EN COLOMBIA:

# 31.471



## 2016

- **Agosto:** Lanzamiento de la Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo, (antecesora de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza).
- **Agosto (13):** Nicolás Maduro reabre la frontera entre Venezuela y Colombia.
- **Agosto:** Inicia procedimiento excepcional que facilita la expedición de registros de nacimiento a personas nacidas en Venezuela de padre o madre colombianos que se encuentren en territorio nacional (Registraduría Nacional del Estado Civil)
  - A corte de marzo de 2020 se han beneficiado 528.332 personas de esta medida.
- **Agosto:** Se abren dos puntos de control migratorio adicionales en Norte de Santander → Cúcuta, Puente Francisco de Paula Santander y Puerto Santander
  - Total: siete pasos habilitados entre Colombia y Venezuela
- Creación del Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) → Coliderazgo de OIM y ACNUR
  - articula y coordina la respuesta al fenómeno migratorio por parte de agencias de Naciones Unidas, organizaciones de la Cruz Roja y ONG.

### DICIEMBRE: CIUDADANOS VENEZOLANOS VIVIENDO EN COLOMBIA:

# 53.747

2017



■ **Agosto:** Creación del Permiso Especial de Permanencia (PEP)

- Mecanismo para regularizar la situación migratoria de ciudadanos venezolanos que, a pesar de haberseles vencido los permisos para estar en Colombia, no han abandonado el territorio nacional.

**DICIEMBRE: CIUDADANOS VENEZOLANOS VIVIENDO EN COLOMBIA:**

403.702

2018

- **Creación de Mesas Migratorias**
  - Estrategia del Gobierno nacional de articulación con autoridades locales en departamentos con alto impacto de migrantes provenientes de Venezuela.
- **Febrero:** segunda fase de expedición del PEP.
- **Abril:** Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV)
  - Caracterización sociodemográfica de población venezolana con estatus irregular que se encuentra en Colombia → 442.462 ciudadanos venezolanos se registran en el RAMV.
- **Mayo:** Decreto 866 de 2017 para garantizar la cofinanciación de la atención de urgencias de venezolanos en la red pública (Ministerio de Salud)
- **Agosto:** Expedición de la tercera versión del PEP → PEP-RAMV:
  - Dirigido a los ciudadanos venezolanos que se registraron en el RAMV.
- **Septiembre:** Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región.
- **Octubre:** Creación del Registro Único de Trabajadores extranjeros en Colombia (RUTEC).
- **Noviembre:** Presentación del CONPES 3950 (Gobierno Nacional)
  - Establece los lineamientos de la política pública para responder al fenómeno migratorio proveniente de Venezuela.

# 2018

- **Noviembre:** Creación de la Unidad Interinstitucional de Cooperación Internacional para la Crisis Migratoria → coliderada por Presidencia, Cancillería y APC.
- **Diciembre:** Cuarta fase de expedición del PEP.
- **Diciembre:** Creación del Permiso de Tránsito Temporal, un documento dirigido a aquellos ciudadanos extranjeros que necesitan ingresar a Colombia para dirigirse hacia terceros países.

## DICIEMBRE: CIUDADANOS VENEZOLANOS VIVIENDO EN COLOMBIA:

# 1.174.473



# 2019

- **Enero:** Plan de respuesta del sector salud al fenómeno migratorio.
- Se comienza a recopilar y publicar información sobre migrantes venezolanos en la Gran Encuesta Integrada de Hogares –GEIH– (DANE).
- **Febrero:** Venezuela rompe relaciones diplomáticas con Colombia.
- **Marzo:** Apertura del Centro de Atención Integral (CAI) de Maicao.
- **Julio:** Radicación ante el Congreso de proyecto de ley para establecer una política migratoria colombiana.
- **Julio:** Creación de la *Estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida* (Presidencia de la República con apoyo del PNUD)
- **Julio:** Publicación de lineamientos para la prestación de servicios de formación, certificación de competencias laborales, gestión de empleo y servicios de emprendimiento a ciudadanos venezolanos y otros extranjeros (SENA).
- **Agosto:** Otorgamiento de la nacionalidad colombiana a los niños y niñas nacidos en Colombia hijos de padres venezolanos y que estaban en riesgo de apatridia.
  - A corte de junio de 2020, 45.467 menores han recibido la nacionalidad colombiana.



- **Octubre:** Conferencia de Solidaridad sobre la crisis de refugiados y migrantes de Venezuela, en Bruselas (Bélgica).
  - Organizado por la Unión Europea, en conjunto con ACNUR y OIM.
- **Noviembre:** Régimen tributario especial, denominado ZESE (Zonas Económicas y Sociales Especiales) → En La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Armenia y Quibdó
  - Atracción de inversión nacional y extranjera, y apoyo al mejoramiento de las condiciones de vida de su población, y la generación de empleo.

**DICIEMBRE: CIUDADANOS VENEZOLANOS VIVIENDO EN COLOMBIA:**

1.771.237

# 2020

- **Enero:** Quinta versión del PEP.
- **Febrero:** Permiso Especial de Permanencia para el Fomento a la Formalización (PEP-FF).
  - Para regularizar a migrantes con ofertas de trabajo formal.
- **Marzo:** El número de niños, niñas y adolescentes venezolanos matriculados en el sistema educativo aumenta en un 50% en solo tres meses
  - Diciembre de 2019: 206.225
  - Marzo de 2020: 308.027
- **Marzo:** Declaración de estado de emergencia sanitaria y estado de emergencia económica, social y ecológica debido a la pandemia del COVID-19.
- **Marzo:** Cierre de fronteras debido a la emergencia sanitaria creada por la pandemia del COVID-19.
- **Marzo:** Lineamientos para la prevención, detección y manejo de casos de COVID-19 para población migrante en Colombia (Ministerio de Salud).
- **Mayo:** Conferencia Internacional de Donantes en solidaridad con los refugiados y migrantes venezolanos → coliderada por el Gobierno de España y la Unión Europea.
- **Mayo:** Acciones institucionales para el retorno voluntario de migrantes venezolanos a la República Bolivariana de Venezuela
  - 71.000 migrantes venezolanos habían retornado a su país a raíz de la crisis sanitaria y económica desatada por la pandemia (4 de junio de 2020).

**JUNIO: CIUDADANOS VENEZOLANOS VIVIENDO EN COLOMBIA:**

1.748.716



# MIGRACIÓN

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

OIM OIM OIM OIM OIM OIM OIM OIM

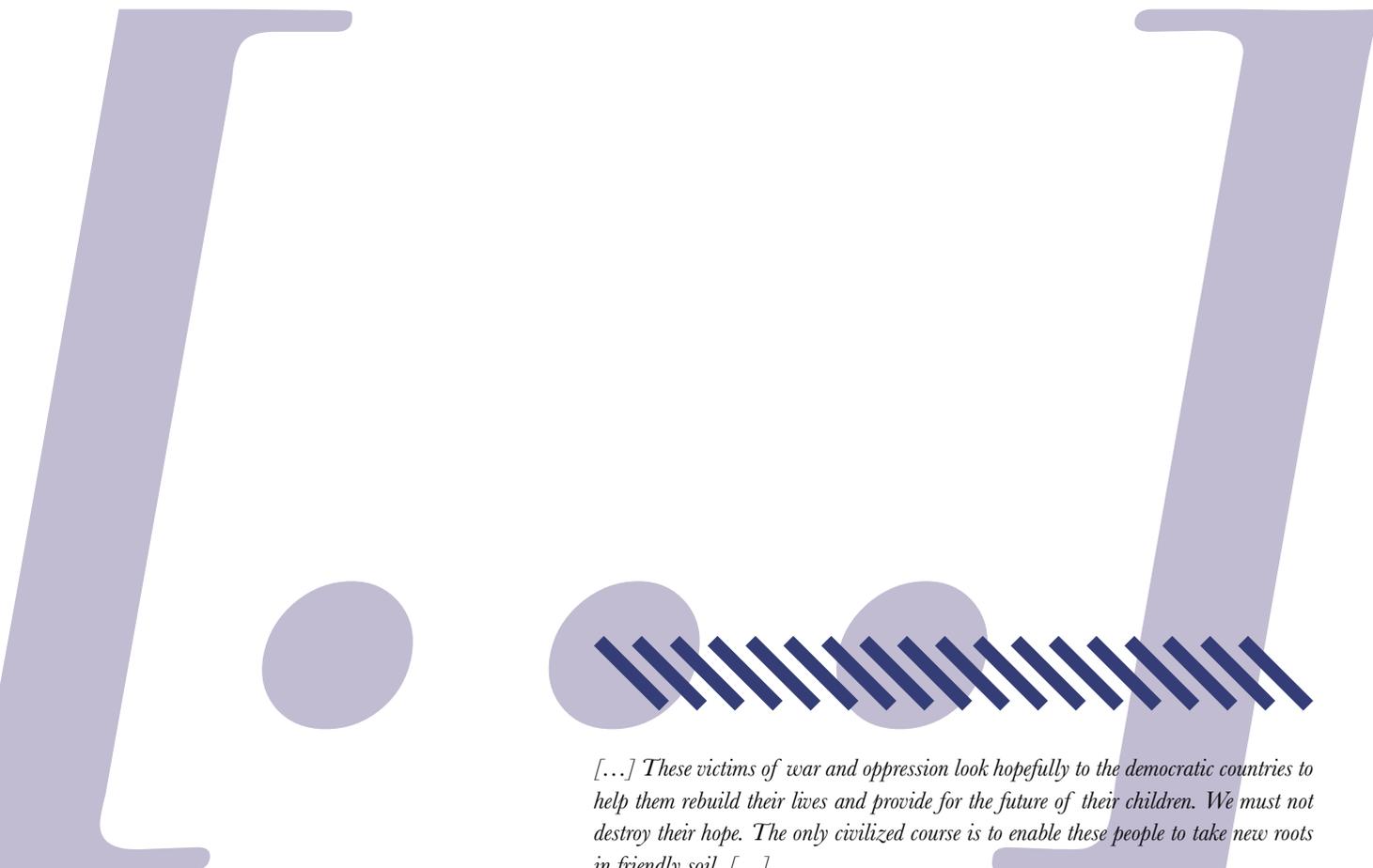


# POLÍTICA DE APERTURA CON REALISMO

**Iván Duque Márquez**

Presidente de la República de Colombia, 2018-2022

Fotografías: Muse Mohammed para OIM (págs. 28-29, 31, 33)



*[...] These victims of war and oppression look hopefully to the democratic countries to help them rebuild their lives and provide for the future of their children. We must not destroy their hope. The only civilized course is to enable these people to take new roots in friendly soil. [...]*

*We are dealing with a human problem, a world tragedy. Let us remember that these are fellow human beings now living under conditions which frustrate hope; which make it impossible for them to take any steps, unaided, to build for themselves or their children the foundations of a new life. They live in corroding uncertainty of their future. Their fate is in our hands and must now be decided. Let us join in giving them a chance at decent and self-supporting lives.*

Harry S. Truman  
Mensaje especial al Congreso sobre  
la admisión de personas desplazadas, 1947

**Venezuela vive la más grande crisis** migratoria y humanitaria que se ha visto en nuestro continente en la historia reciente. Más de cinco millones de hermanos venezolanos han dejado su patria, al menos una sexta parte de la población de ese país. Haciendo una comparación con el mundo, este es el segundo éxodo más grande después de la crisis de Siria, en la que cerca de 6,2 millones de personas salieron de su territorio.

En toda la región hemos asumido el compromiso de apoyar a esta población víctima de un régimen que ha destruido el tejido social de Venezuela,

sumiéndolo en un escenario donde las carencias de alimentación y de medicamentos son constantes, la persecución a su población a causa de su forma de pensar se respira en el ambiente y el país sufre una crisis económica que ya figura en las estadísticas como una debacle sin parangón. Por ello es que no descansaremos con todas las herramientas políticas e internacionales que nos ofrece la legislación internacional para seguir buscando un rumbo de democracia para Venezuela.

La historia de Colombia es una historia de resiliencia. Aunque tenemos limitantes fiscales y nuestro ingreso per cápita es de menos de 8.000 dólares, muy inferior al de países europeos que han enfrentado crisis migratorias, nosotros sabemos hacer de la fraternidad un sentimiento de solidaridad.

Colombia ha acogido cerca de 1,8 millones de migrantes, cifra que equivale a alrededor del 4% de la población colombiana. Una cifra que excede ampliamente los registros pasados de extranjeros en nuestro territorio, y para la cual no tenemos antecedentes que nos hayan preparado para atender esta situación.

Los colombianos como nación hemos asumido la responsabilidad de integrar a esta población que ha decidido abandonar su hogar para encontrar un mejor futuro para sus familias, reconociendo que los lazos que nos unen con los hermanos venezolanos son mucho más fuertes que las fronteras que existen entre nosotros, y recordando cómo ese país acogió a millones de colombianos que hicieron de Venezuela su hogar en décadas pasadas.



De la misma forma, en Colombia hemos reconocido que la migración es una oportunidad para nuestro futuro, tal como ha sucedido en otros lugares en el mundo. Las diferentes experiencias y conocimientos, así como el empuje de los migrantes, son valores que, si logramos integrarlos a nuestra sociedad, serán un motor para desarrollar las diferentes regiones del país.

Bajo estos principios, nuestro país ha organizado una estrategia integral para acoger e integrar a la población migrante proveniente de Venezuela, la cual hemos venido implementando como Estado y como nación desde hace más de dos años y queremos presentar en este documento.

Son muchos los aprendizajes que hemos tenido; por ejemplo, la importancia de la no discriminación como eje central de todas las políticas públicas que se diseñen e implementen alrededor de este fenómeno. También hemos tenido grandes aciertos, como las medidas que se han tomado para que niños y niñas hijos de venezolanos tengan la nacionalidad colombiana y no caigan en apatridia, o las innovaciones jurídicas que se han desarrollado para regularizar cientos de miles de migrantes de forma que puedan trabajar y obtener los beneficios de la oferta social del Estado colombiano.

Así mismo, es necesario reconocer cuáles han sido nuestras dificultades y los retos sobre los cuales debemos esforzarnos más, para alcanzar ese objetivo de abrir los brazos para recibir a la población venezolana, imponer los límites que sean necesarios frente a quienes quieren aprovecharse de esta actitud para afectar negativamente a la población, y entre todos construir un mejor entorno para que cada quien pueda desarrollar todo su potencial.

De la misma forma, esta es una oportunidad para reconocer y exaltar la gran labor que han desarrollado los diferentes actores que se han sumado a este desafío y con quienes hemos transitado el camino de la integración.

Los donantes y las organizaciones internacionales y de cooperación han sido el principal apoyo para atender a la población migrante, gracias a su experiencia en fenómenos similares alrededor del mundo

y a la gran capacidad operativa con la que cuentan. Asimismo la sociedad civil, reunida en diferentes tipos de organizaciones que, por su conocimiento de las diferentes comunidades, nos han ayudado a que el impacto sea mucho mayor. La articulación del nivel regional y local de Estado, así como con los organismos de control, ha sido un reto enriquecedor, gracias al cual Colombia ha fortalecido sus capacidades para dar respuestas integrales a las necesidades de todos los que compartimos este territorio.

Por supuesto, esta no es una historia terminada. A Colombia le queda mucho por hacer y por aprender. En este documento, se plasman los desafíos sobre los que Colombia va a seguir trabajando y para los cuales necesitamos más apoyo. Sobre todo, después de la pandemia del COVID-19 que ha impuesto nuevos obstáculos a todo el globo y nuevas perspectivas sobre cómo crear un mejor entorno para todas las personas.

El proceso de recuperación de Venezuela es de largo aliento, por lo cual todos nuestros esfuerzos deben desarrollarse bajo el principio de la sostenibilidad. Este documento quiere ser un aporte de reflexión, un alto en el camino para revisar qué se ha hecho y qué nos hace falta, una invitación a la conversación constructiva que permita encontrar mayores y mejores salidas a los retos que se nos presentan; un reconocimiento a todos lo que están dando parte de su vida por hacer del fenómeno migratorio una oportunidad para todos los que están involucrados en ella, y una clara manifestación del pueblo colombiano del compromiso que hemos asumido por apoyar a nuestros hermanos cuando más lo necesitan.

Colombia le ha mostrado al mundo que el camino de la xenofobia es el camino equivocado. La segregación al hermano necesitado es el camino equivocado. Es preferible, en el mundo de hoy, estar erguido en la defensa de la fraternidad al enfrentar un reto de esta naturaleza.









# LOS MIGRANTES EN COLOMBIA: POLÍTICA PLURAL, CON VISIÓN DE FUTURO

**Felipe Muñoz Gómez**

Asesor presidencial para las fronteras  
y la migración desde Venezuela (2018-2020)

Fotografías: ©Banco Mundial, Greta Granados (págs. 35-36)  
Hanz Rippe para USAID/Colombia (págs. 38, 40)



**Colombia fue, durante varias décadas,** un sitio del cual muchos de sus ciudadanos se fueron; los colombianos fuimos emigrantes. Cerca de 4,7 millones de colombianos formaron ese éxodo durante años, siendo Venezuela uno de los sitios de mayor acogida. La historia cambió. La debacle política, económica y social de nuestro vecino es de tal magnitud que según reportes de Naciones Unidas son más de 5,2 millones de venezolanos los que han huido de su país en los últimos cuatro años, entre el 15% y el 18% de su población, de los cuales cerca de 1,8 millones están de manera permanente en Colombia.

Ningún país está preparado para un flujo humano de estas dimensiones y menos Colombia, que hace cinco años contaba en su totalidad con 140.000 extranjeros, con lo cual ha multiplicado doce veces el volumen de migrantes en tan solo cuatro años. A esta cantidad de personas permanentes se ha sumado el retorno de más de medio millón de quienes vivían en Venezuela y son nacionales colombianos, o son hijos de nacionales de segunda o tercera generación, flujos de tránsito (cerca de 1,1 millones en los últimos dos años) y migrantes pendulares que se mueven a diario en las fronteras, donde solo en el Puente Simón Bolívar en Villa del Rosario en un día promedio antes de la pandemia había alrededor de 40.000 personas entrando e igual número saliendo.

Fue en agosto de 2015 cuando esta historia comenzó. El régimen de Maduro expulsó de manera inmisericorde a 22.000 colombianos bajo falsas

acusaciones. La reacción del Gobierno de entonces no se hizo esperar e inició la labor de acoger e integrar a la población que venía del otro lado de la frontera, a quienes las circunstancias los obligan a buscar nuevos horizontes, con base en la convicción de que tendríamos una migración inédita hacia Colombia.

Fue en 2016 y 2017 cuando los flujos aumentaron a la par con el deterioro de las condiciones sociales en el otrora país más rico de la región. Se tomaron las primeras medidas de regularización y de atención humanitaria, y a la llegada del presidente Duque se continuaron muchas de ellas y se reforzaron muchas otras.

Desde una concepción de Estado se asumió el fenómeno migratorio como uno de los desafíos más importantes del país en este siglo. Los principios de planeación y coordinación han sido los rectores en las labores que el Gobierno colombiano ha liderado, en un trabajo que ha involucrado a diferentes autoridades regionales y locales, a organizaciones internacionales y de cooperación, a los organismos de control, y a diferentes organizaciones civiles.

Tomar decisiones con base en la evidencia, y con el pragmatismo necesario para que las diferencias existentes entre los actores involucrados no desvíen el compromiso de atender a esta población que llega en condiciones de alta vulnerabilidad y acompañarlos en el camino de integrarse a la sociedad colombiana, ha sido el camino que hemos tomado para afrontar este desafío.

Al día de hoy, ya son pocos los que siguen pensando que esto es un tema temporal. Esta migración llegó para quedarse en Colombia. Dada esta situación, tuve la oportunidad de aceptar la invitación del Gobierno nacional para liderar, desde la Presidencia de la República, la articulación de los esfuerzos de todos aquellos que con los brazos abiertos decidimos ponernos manos a la obra y hacer de este proceso un pilar en el desarrollo del país.

Este documento hará una reflexión del impacto que ha tenido la migración en diferentes sectores del país y revisará los temas sobre los cuales Colombia ha brindado una respuesta, como lo son los procesos de regularización, entrega de nacionalidad, atenciones

en salud, educación pública, inclusión económica, protección a poblaciones vulnerables, integración social, entre otros.

Este documento pretende ser un testimonio de ese camino recorrido y una narración de los avances, los retos encontrados y las tareas todavía pendientes. Pero además pretende ser una voz plural donde podamos reunir la experiencia de esta política pública desde la visión del Gobierno nacional, los gobiernos locales, las entidades de control, el Congreso, los donantes internacionales, las agencias de cooperación, la sociedad civil y la academia. En suma, una recopilación de los aportes que se han hecho desde distintos escenarios y con diferentes perspectivas.

Hoy Colombia es vista con admiración por la comunidad internacional por su actitud ante este reto. El presidente, a pesar de que en ocasiones estos temas no son populares, ha mantenido una política de apertura generosa que ha sido apoyada por todos los demás actores acá mencionados.

Tenemos una deuda histórica con Venezuela, esta atención es un imperativo ético hacia una población que huye de una catástrofe y es también una oportunidad si sabemos integrar esta mano de obra joven a la economía.

Las fronteras seguirán ahí, las familias binacionales subsisten, y el comercio binacional que en algún momento llegó a casi USD 6.000 millones retornará con mayor vigor. La historia de Colombia y Venezuela es compartida y la historia de cómo atendimos a la migración es un testimonio ético de nuestra sociedad que tendrá recompensas en el futuro. Este esfuerzo documental es un aporte a este propósito.

Mi rol en los veintiocho meses de este trabajo, en la experiencia más estimulante de mi vida, fue el de apoyar para que el liderazgo político del Gobierno, los esfuerzos de alcaldes y gobernadores y las tareas de los demás actores se combinaran en el marco de una política general, estratégica y con visión de futuro. Por difícil que parezca el camino, esta es la decisión correcta y por ello este esfuerzo de evaluación nos permitirá ajustar lo necesario para seguir en este recorrido. Gracias a todos y todas los que han hecho parte de este camino.

## Contexto y causas de la migración de Venezuela

### Francesca Ramos

Directora del Observatorio de Venezuela,  
Facultad de Estudios Internacionales,  
Políticos y Urbanos  
Universidad del Rosario

Venezuela, un país rico con las mayores reservas de petróleo del mundo, que posee el doble que Irán e Irak, cuatro veces más que Rusia, y ocho veces más que Estados Unidos, además de reservas importantes de minerales como el oro y el coltán, entre otros, comenzó a sufrir en los últimos años una grave crisis socioeconómica y un deterioro democrático que no ha hecho sino profundizarse con el transcurrir del tiempo.

Uno de los resultados de estas condiciones ha sido la migración de cerca de 5,1 millones de personas de una población de aproximadamente treinta millones de habitantes. Es así como la interacción de un conjunto de razones económicas, sociales y políticas distintas a las de un conflicto armado o a las de un desastre natural

han hecho del caso venezolano el generador de la segunda crisis migratoria a nivel mundial después de la de Siria.

El éxodo masivo comenzó en el año 2016, cuando emigrar dejó de ser una opción de grupos específicos como los inversionistas, profesionales y estudiantes, para convertirse en una ola colectiva de muchos, entre ellos una mayoría de personas vulnerables.

Antes de 2016, las principales razones de los venezolanos para emigrar estaban relacionadas con la necesidad de diversificar los negocios, reducir los riesgos económicos y financieros, así como buscar oportunidades laborales y educativas en contextos más seguros y menos politizados que el de su país. Su principal razón era la desconfianza acumulada desde la llegada al poder de Hugo Chávez con un proyecto revolucionario y nacionalista, y con la adopción de medidas que fortalecían males de vieja data en la cultura política del país como el personalismo, el rentismo y el militarismo. Lo



que terminó generando desde muy temprano, y en distintos sectores de la sociedad venezolana, la decisión entre los que tenían más medios económicos o relacionales de emigrar en busca de nuevos horizontes.

Sin embargo, el proceso masivo de emigración se inició a partir de 2016 de manera ininterrumpida y creciente durante los siguientes tres años, lo que generó una crisis migratoria cuyo epicentro ha sido Suramérica —receptora de 4,4 millones de migrantes venezolanos— y en particular Colombia, con casi 1,8 millones.

Venezuela ha padecido una crisis multidimensional, sin precedentes en la historia moderna de un país latinoamericano, y producto de un conjunto de situaciones políticas y económicas y de decisiones que fueron tomadas desde el inicio de la Revolución Bolivariana que generaron la ruina de la economía.

Hugo Chávez, partiendo de una visión económica marxista, impulsó un Estado fuertemente interventor sustentado en la renta petrolera, lo que favoreció, por ejemplo, el crecimiento de cientos de empresas públicas ineficientes. De la misma manera, montó una institucionalidad paralela para facilitar la distribución de la renta y sostener los programas sociales y subsidios que le sirvieron también por muchos años de base electoral. Todo lo anterior fue posible gracias a la bonanza petrolera que tuvo el país desde el año 2003 hasta el 2012 con un alza paulatina y sostenida del precio medio del barril petróleo de los USD 28 hasta alcanzar los USD 109. En este contexto, el Gobierno puso en marcha un conjunto de políticas de control de precios, nacionalizaciones, intervención de empresas privadas y expropiaciones con efectos negativos tanto en el tejido como en la capacidad productiva del país.

En este sentido, las condiciones políticas como las reelecciones de Chávez y las sucesivas leyes orgánicas que le permitieron al ejecutivo legislar en varios ámbitos de la vida nacional, más el control del parlamento junto con la abundancia

de los recursos, le facilitaron al Gobierno el cambio, uso y abuso de las instituciones y un manejo discrecional y sin controles de los fondos petroleros para los propósitos populistas de la Revolución. Las misiones sociales, como programas bandera del chavismo, alcanzaron en sus inicios resultados importantes de mejora de las condiciones sociales de los venezolanos y de acceso a derechos, que posteriormente se desvanecieron como resultado de la crisis socioeconómica en la que se sumergió el país.

Para el momento del inicio de la crisis económico-social, que se hizo evidente con la caída de los precios del petróleo desde el año 2013, y en particular en el 2014, la situación de Venezuela era la de un país con una mayor dependencia de los ingresos petroleros y de las importaciones de bienes y servicios, una producción menos diversificada y un nivel mayor de endeudamiento público externo. A lo que se le sumó un manejo macroeconómico distorsionado y desequilibrado, como encontrarse en un contexto como el anterior con una escasez de las reservas internacionales. A partir de entonces, la economía venezolana entró en una recesión que perdura hasta la actualidad.

Esta caída de los precios del petróleo significó para el país ver reducidos sus ingresos, durante los años 2013 y 2017, a la mitad, siendo una situación crítica dado que el 96% de las exportaciones de bienes del país corresponden al petróleo. Así mismo se vieron afectadas las importaciones de bienes del orden del 76% entre 2012 y el 2016<sup>1</sup>, lo que generó un desabastecimiento permanente que continuó en los años posteriores. Es por ello que, en 2016, comenzó la migración masiva de venezolanos ante el agravamiento de las condiciones de vida, principalmente por el desabastecimiento de alimentos y medicamentos. Para ilustrar la dimensión de la escasez que se presentó, se puede apreciar la disminución de los recursos del Gobierno

<sup>1</sup> Banco Central de Venezuela (BCV) (2018). Recuperado de: <http://www.bcv.org.ve/estadisticas/comercio-exterior>



por sus exportaciones de petróleo con un precio medio del barril que pasó de USD 107,46 en el año 2012 a USD 26,5 en el 2016<sup>2</sup>.

A esta menor disponibilidad de recursos se sumó la presión de los pagos de intereses de la abultada deuda contraída, y los efectos de las sanciones financieras. Este contexto condujo a las protestas opositoras del 2014 y 2017 con saldos de víctimas mortales y que fueron reprimidas por el Gobierno. El descontento entre la población aumentó, así como la represión. Para muchos, no ver la luz al final del túnel con un cambio político y el aumento de las penurias los obligaron a emigrar.

La destrucción del aparato productivo afectó también la columna vertebral de la economía venezolana: la industria petrolera. La falta de inversiones, la fuga de talentos, la corrupción y las sanciones de los Estados Unidos condujeron también en el 2017 a una caída de la producción al nivel más bajo en casi tres décadas.

Los siguientes indicadores económicos y sociales son indicativos de las dimensiones de algunas de las razones que llevaron a que miles de venezolanos tomaran la decisión de salir de su país. En el quinquenio 2013-2018 la economía decreció en un 50% y la hiperinflación pulverizó los ingresos de los venezolanos, lo que aumentó la pobreza de manera significativa. La pobreza por ingresos alcanzó un 87% en el 2017, lo que significó que nueve de cada diez hogares no tuviesen los recursos para acceder a los bienes mínimos necesarios, lo que aumentó los niveles de desnutrición<sup>3</sup>.

Sin embargo, la inseguridad alimentaria no es la única explicación de la emigración masiva. El colapso de los servicios públicos, de energía eléctrica y agua potable, en particular en ciertas regiones del país, ha sido motivo de desplazamientos al interior de Venezuela, así como de la migración a otros países o de la pendular en la frontera con Colombia.

Dentro de este conjunto de razones, se encuentra también la crisis severa de la salud pública con la escasez de equipos médicos e insumos, y de un sinnúmero de profesionales sanitarios que optaron también por emigrar<sup>4</sup>. Asimismo, están los niveles de inseguridad, que, en los últimos años, han hecho de Venezuela el país más violento de América Latina producto del surgimiento de distintos grupos delictivos y de la descomposición social<sup>5</sup>. Por último, están las razones políticas que han llevado a otros a refugiarse por la persecución de un régimen autoritario.

Lo cierto es que la imposibilidad de ver una opción a futuro y las restricciones apremiantes en las condiciones de vida han hecho que principalmente los jóvenes no vean cabida en una sociedad que aparentemente no ofrece ni un presente ni tampoco un futuro. Detrás han ido otros mayores o con limitantes de salud que se apoyan en la primera migración para buscar alternativas a su condición.

A esta situación de Venezuela ahora se suma la pandemia del coronavirus, que agravará la ya compleja crisis humanitaria por la que atraviesa Venezuela desde hace cinco años.

<sup>2</sup> Evolución anual del precio medio del petróleo crudo fijado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de 1960 a 2019. Recuperado de: <https://es.statista.com/estadisticas/635114/precio-medio-del-crudo-fijado-por-la-opec/>

<sup>3</sup> Encuesta sobre condiciones de vida en Venezuela (Encovi) (2018). Recuperado de: <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/ENCOVI-2017-presentaci%C3%B3n-para-difundir-.pdf>

<sup>4</sup> Human Rights Watch (2018). *El éxodo venezolano. Urge una respuesta regional ante una crisis migratoria sin precedentes*. Recuperado de: [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/venezuela0918sp\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/venezuela0918sp_web.pdf)

<sup>5</sup> Observatorio Venezolano de Violencia. *Informe anual de violencia 2017, 2018, 2019*.





# MARCO NORMATIVO

Fotografías: Muse Mohammed para OIM (págs. 43-44, 47, 49)



**El Estado colombiano está comprometido** con la garantía de los derechos de los migrantes y refugiados, y con la coordinación interinstitucional para hacer efectivos esos derechos. Las acciones de Colombia frente a la migración desde Venezuela se enmarcan en convenios internacionales que ratifican el compromiso de Colombia con los migrantes, así como un marco legislativo nacional, además de políticas sectoriales que se han desarrollado en consecuencia.

## Tratados internacionales

Para tener una visión amplia e integral de los avances normativos en materia migratoria, es preciso revisar el marco normativo internacional que rige para Colombia, en consideración a la noción jurisprudencial del bloque de constitucionalidad, y la disposición constitucional que contempla la primacía de los tratados de derechos humanos dentro de nuestro ordenamiento interno. Así, en términos de la Corte Constitucional, “[...] los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia han previsto la garantía de derechos que debe extenderse a los extranjeros, refugiados o migrantes [...]”<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Sentencia T-025 de 2019 (29 de enero), M.P. Alberto Rojas Ríos (Corte Constitucional).

Un primer referente en materia de protección de los derechos de la población migrante en el Sistema Universal de Derechos Humanos se encuentra en los siguientes instrumentos: *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1976 y el *Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1966, los cuales contemplan el derecho que tiene toda persona a la libre circulación. De igual forma, como antecedentes recientes figuran la *Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes* de 2016 y el *Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, adoptado por Colombia en 2018, el cual establece un marco integral para la migración y constituye “el primer acuerdo global de Naciones Unidas que establece un entendimiento común sobre las migraciones a nivel mundial y en todas sus dimensiones, es un instrumento no vinculante, basado en los valores de soberanía de los Estados, responsabilidad compartida, no discriminación y Derechos Humanos”<sup>7</sup>.

De igual forma, en el marco del Sistema Universal se destaca el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, “Protocolo de Palermo”, ratificado por Colombia en 2004, el cual tiene por objeto “prevenir y combatir eficazmente la trata de personas, especialmente mujeres y niños, considerando que aunque existen varios instrumentos jurídicos internacionales que contienen normas y medidas prácticas para combatir la explotación de personas no hay un instrumento universal que aborde todos los aspectos de la trata de personas”<sup>8</sup>.

En el plano regional, entre los instrumentos de mayor relevancia sobre derechos en favor de los migrantes se encuentran la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* de 1948 y la *Convención Americana sobre*

*Derechos Humanos* o Pacto de San José de Costa Rica, de 1969, de la cual el Estado colombiano es parte, y establece en su artículo 1º la obligación de los Estados parte de respetar los derechos y libertades allí reconocidos, sin distinción de raza o nacionalidad.

Por otra parte, en materia de migración laboral se resalta la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* de 1990, la cual fue adherida por Colombia en 1995, y se considera una herramienta esencial para la defensa efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes y los miembros de su núcleo familiar. De igual forma, se destaca la *Decisión 545 de la CAN* del 25 de junio de 2003, “Instrumento Andino de Migración Laboral”, el cual establece normas para permitir la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos en la subregión con fines laborales.

En el área de protección internacional, se destacan los instrumentos suscritos por Colombia en favor de los refugiados: la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951* y su *Protocolo de 1967*, la *Declaración de Cartagena*, cuya importancia radica en la ampliación de la definición convencional de refugiado, y el *Pacto Mundial sobre Refugiados*, de 2018, el cual establece un “marco para una distribución previsible y equitativa de la carga y la responsabilidad, reconociendo que una solución sostenible a las situaciones de refugiados no se puede lograr sin la cooperación internacional”<sup>9</sup>.

Sumado a lo anterior, se destacan los instrumentos en materia de apatridia, ratificados por Colombia: la *Convención Americana de Derechos Humanos* (Pacto de San José de Costa Rica), la cual prevé, en el artículo 20.1, el derecho de toda persona a la nacionalidad, así como una salvaguarda para prevenir la apatridia; la *Convención sobre los Derechos del Niño*, de 1989, ratificada por Colombia en 1991, la cual establece en los artículos 7º y 8º el derecho de todos los niños a adquirir una nacionalidad y la obligación a cargo de los Estados parte de garantizar el derecho a la nacionalidad,

<sup>7</sup> Naciones Unidas (s. f.). *Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre la Migración*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>.

<sup>8</sup> Naciones Unidas (s. f.). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Recuperado de: <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>.

<sup>9</sup> ACNUR (s. f.). *Pacto Mundial sobre los Refugiados*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-refugiados.html>.

“sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida”; la *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas* de 1954, a la cual adhirió Colombia en 2014, y la *Convención para Reducir los Casos de Apatridia* de 1961, adherida por Colombia en 2019, los cuales establecen el marco de protección y derechos de los apátridas, así como la obligación de los Estados parte de prevenir la apatridia, a través de la garantía del derecho a la nacionalidad y la reducción de las causas que dan lugar al surgimiento de situaciones de apatridia.

## Marco constitucional

En el ámbito constitucional, existen diferentes normas que cobijan a la población migrante; así, por ejemplo, el artículo 13, referente al derecho a la igualdad, reconoce que todas las personas, sin distinción de origen o nacionalidad, gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, en consonancia con el artículo 100, que establece la garantía para los extranjeros de gozar de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. De igual forma, el conjunto de derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política han tenido un desarrollo jurisprudencial en favor de la población migrante.

En aplicación de estas disposiciones, la Corte Constitucional en varios de sus pronunciamientos ha sentado criterios para la defensa del derecho a la igualdad entre nacionales y extranjeros, la protección de los derechos a la vida digna y a la integridad física<sup>10</sup>, los alcances del derecho a la salud de los migrantes y las obligaciones mínimas del Estado colombiano<sup>11</sup>, el derecho al debido proceso en favor de los extranjeros<sup>12</sup>, el derecho a la nacionalidad y los derechos de los niños<sup>13</sup>, entre otros asuntos.

<sup>10</sup> Sentencia SU-677 de 2017 (15 de noviembre), M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado (Corte Constitucional).

<sup>11</sup> Sentencia T-197 de 2019 (14 de mayo), M.P. Diana Fajardo Rivera (Corte Constitucional).

<sup>12</sup> Sentencia T-500 de 2018 (19 de diciembre), M.P. Diana Fajardo Rivera (Corte Constitucional).

<sup>13</sup> Sentencia T-006 de (17 de enero), M.P. Cristina Pardo Schlesinger (Corte Constitucional).

De igual forma, resulta relevante el artículo 93, el cual consagra la prevalencia en el orden interno de “los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia, así como la interpretación de los derechos y deberes constitucionales de acuerdo con dichos instrumentos”.

Desde el punto legislativo, se destacan distintas normas de protección de los migrantes, entre las que se encuentran las normas del Código Penal que tipifican el delito de tráfico de migrantes, la trata de personas, el tráfico de niñas, niños y adolescentes (entre otras); la Ley 1465 de 2008, que crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior; el Decreto 1239 de 2003, por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de Migración; la Ley 1565 de 2012, la cual está orientada a crear incentivos de carácter aduanero, tributario y financiero concernientes al retorno de los colombianos; la Ley 1873 de 2017 o Ley de Presupuesto, que contempla la necesidad de una política integral de atención humanitaria para atender la emergencia social en la frontera con Venezuela; la Ley 43 de 1993, modificada por la Ley 962 de 2005, relativa a la adquisición de la nacionalidad colombiana, modificada recientemente por la Ley 1997 de 2019, que establece la presunción de domicilio de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o solicitantes de refugio, para efectos del reconocimiento de la nacionalidad colombiana por nacimiento para sus hijos nacidos en Colombia, y prevenir la apatridia; y la Ley 1588 de 2012, por medio de la cual se aprobó el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 (ver anexo).

## Normatividad en respuesta a migración desde Venezuela

Un antecedente destacable del actual marco normativo migratorio adoptado por el Estado colombiano en favor de la población migrante proveniente de Venezuela se registra en septiembre de 2015, cuando miles de colombianos fueron deportados, repatriados o expulsados a Colombia, debido a las medidas de cierre de frontera adoptadas por el Gobierno venezolano en desarrollo del estado de excepción decretado el 21 de agosto de 2015.

Como parte de las medidas adoptadas para conjurar la situación, se dispuso que los ciudadanos venezolanos, esposos o compañeros permanentes de los colombianos que fueron deportados, expulsados o retornados desde Venezuela, pudieran tramitar un Permiso Especial de Ingreso y Permanencia, con vigencia de 180 días, una cédula de extranjería y luego solicitar la nacionalidad colombiana por adopción, mediante un trámite excepcional, el cual quedó contemplado en el Decreto 1814 del 14 de septiembre de 2015.

En este sentido, si bien los “Permisos de Ingreso y Permanencia” (PIP) ya se encontraban establecidos en el Decreto 1067 de 2015, el otorgamiento de este permiso a nacionales venezolanos marcó un precedente para que posteriormente, en 2017, el Gobierno expidiera la Resolución 5797 de 2017, que creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP), como mecanismo transitorio de regularización migratoria para nacionales venezolanos.

El PEP, como lo establece su resolución de creación, se concibió inicialmente como una medida migratoria para solucionar una situación de carácter temporal, pero que, debido a la crisis en el vecino país, se ha extendido en el tiempo. Prueba de ello son las once fases de expedición del PEP a corte de junio de 2020 (ocho de nueva fase de expedición y tres de autorización de renovación), el cual se ha ido adaptando a las necesidades de los migrantes y al contexto de la migración.

Dentro de estas distintas fases de expedición, en la actualidad se registran tres fases de renovación del PEP en su versión original, las cuales obedecieron a la decisión del Gobierno de prorrogar la vigencia inicial de dos años prevista para el PEP, que se cumplió en el 2019, y empezar a pensar en una respuesta al fenómeno migratorio de mediano y largo plazo, a través de soluciones duraderas en el tiempo.



Sin embargo, es a partir de la expedición del CONPES 3950 de 2018 (ver página 51), cuando se concreta una estrategia para la atención de la migración proveniente desde Venezuela, la cual constituye el principal referente de política pública para responder integralmente al desafío migratorio que enfrenta Colombia.

Es así como, en desarrollo de los objetivos principales trazados en el CONPES 3950 y de las normas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, los diferentes sectores han venido expidiendo reglamentaciones de carácter específico, dirigidas a la población migrante, contenidas en decretos, resoluciones, circulares y reglamentos internos, que constituyen todo un cuerpo normativo de política pública migratoria sin precedentes en nuestro país, y que paulatinamente han ido adaptando la institucionalidad existente para responder al desafío migratorio.

De estos esfuerzos sectoriales, se destacan las distintas modalidades del PEP, promovidos por el Gobierno, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, como mecanismos novedosos y expeditos en pro de la regularización de la población migrante. Para junio de 2020, 762.857<sup>14</sup> nacionales de Venezuela, es decir, el 44% del total estimado de migrantes con vocación de permanencia en el país, se encuentran en estatus migratorio regular por medio de alguno de estos mecanismos<sup>15</sup>.

De igual forma, se destacan, en el aspecto normativo, el decreto del sector salud de enero de 2020, en el cual se incluyeron como afiliados en el Régimen Subsidiado de Salud a los migrantes venezolanos, sin capacidad de pago, pobres y vulnerables con PEP vigente

(como documento válido de identificación ante el Sistema de Protección Social), y sus hijos menores de edad, que se encuentran asentados en el país.

En el campo de desarrollo económico, sobresalen, entre los avances normativos, las circulares de la Superintendencia Financiera expedidas en 2017 y 2018 que establecen la validez del PEP para la apertura y/o contratación de productos y servicios financieros, y, de esta forma, promover la inclusión financiera de la población migrante y su integración socioeconómica en el país.

Por otra parte, desde agosto de 2016, la Registraduría Nacional del Estado Civil puso en marcha un procedimiento excepcional, con el objeto de facilitar la expedición de registros de nacimiento para personas nacidas en Venezuela, de padre o madre colombianos, que migraron a Colombia. Entre enero de 2015 y marzo de 2020<sup>16</sup>, 264.998 personas mayores de 18 años y 263.334 menores de 18 años han sido beneficiados con esta medida, a través de la expedición del registro civil de nacimiento extemporáneo, para efectuar su inscripción como colombianos por nacimiento y la expedición de sus documentos de identificación colombianos.

Por otra parte, desde el punto de vista humanitario, llaman la atención los avances normativos alcanzados para erradicar y reducir los casos de apatridia en Colombia, en particular frente al caso de los niños y niñas, hijos de padres venezolanos, nacidos en Colombia, en riesgo de apatridia, a quienes se les otorgó la nacionalidad colombiana por nacimiento de forma automática, en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de derechos humanos. A la fecha, más de 45.000 niños y niñas han sido reconocidos como colombianos, en virtud de la Resolución 8470 de 2019 y la Ley 1997 de 2019, que extiende la aplicación de esta medida hasta el año 2021, y en virtud de las cuales se garantiza su derecho a la nacionalidad y los demás derechos fundamentales que resultan vulnerados en ausencia de una nacionalidad.

<sup>14</sup> Esta cifra no incluye portadores de Tarjetas de Movilidad Fronteriza, otorgadas a migrantes que cruzan la frontera a diario, ni portadores de Permisos Especiales de Tránsito, otorgados a migrantes que cruzan Colombia con destino a otros países. Esta cifra tampoco incluye colombianos retornados desde Venezuela.

<sup>15</sup> Visas o permisos de residencia, Permisos Especiales de Permanencia (PEP), personas que se encuentran dentro del plazo autorizado para permanecer en el país sin visa o PEP.

<sup>16</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil (al 18 de marzo de 2020).

## Proyectos legislativos

Se destaca como hito normativo el proyecto de ley migratoria que se encuentra en curso en el Congreso de la República, presentado en coautoría por el Gobierno nacional y el Congreso el 24 de julio de 2019, el cual, como lo señaló el Gobierno, busca establecer “los lineamientos generales y los espacios institucionales de coordinación de la política migratoria del Estado colombiano, en el marco de la Constitución Política de Colombia, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y demás normas vigentes en la materia”, y representa un esfuerzo mancomunado por dotar al país de un instrumento de política pública necesario para la gestión del fenómeno migratorio.

El proyecto contempla principios y definiciones en relación con los derechos y obligaciones de los migrantes, trámites y servicios migratorios, infracciones a la normatividad migratoria, términos de la protección internacional a los extranjeros en el país, nacionalidad colombiana, entre los temas principales.

Finalmente, el Proyecto de Ley 231 es una iniciativa mixta, de Gobierno nacional y representantes a la Cámara, que establece un régimen especial para los corregimientos, municipios, departamentos y regiones de frontera de Colombia, con el fin de: (i) fomentar el desarrollo de estos territorios; (ii) mejorar su articulación con las entidades del orden nacional y territorial, y (iii) fortalecer las organizaciones ubicadas en dichos territorios, buscando mejorar la calidad de vida de los habitantes de las fronteras con respecto al resto del territorio nacional, robusteciendo el marco normativo en materia de desarrollo e integración fronteriza para que esté acorde con la realidad actual y las necesidades actuales de estos territorios.

El Proyecto de Ley está integrado por cuatro capítulos relativos a: i) objeto, ámbito de aplicación y definiciones; ii) régimen económico de frontera; iii) fortalecimiento institucional, y iv) pasos o cruces fronterizos (específicamente los Centros Nacionales Fronterizos –CENAF– y Centros Binacionales Fronterizos –CEBAF–).



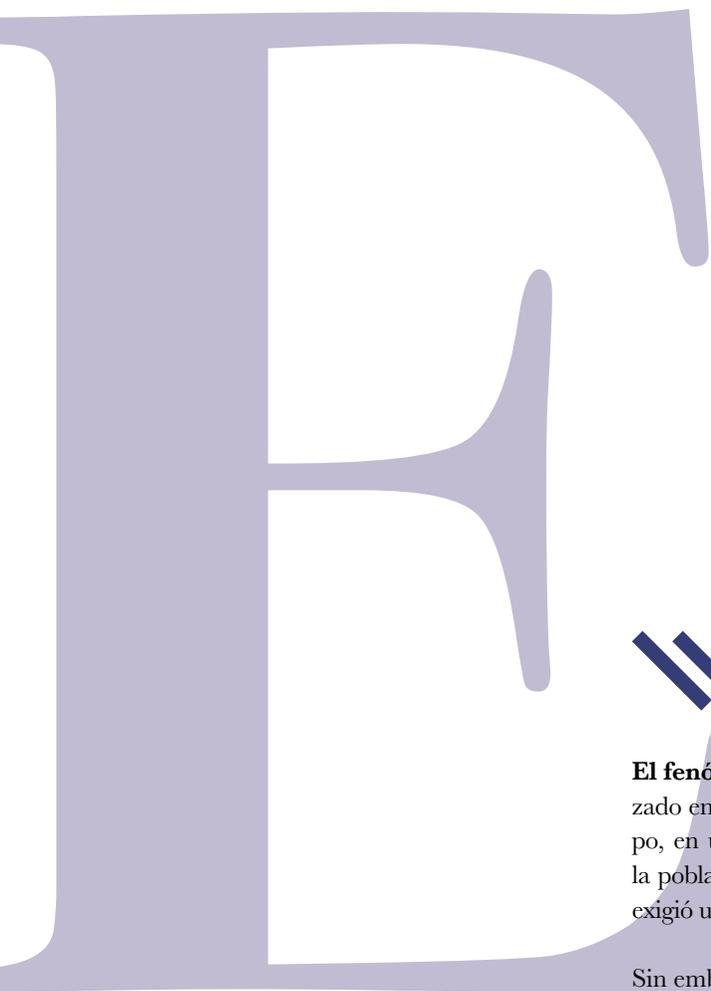
El Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza ha liderado la articulación y servido como Secretaría Técnica para la revisión y comentarios del Proyecto de Ley de Fronteras. El Proyecto de Ley fue aprobado en primer debate el 10 de junio de 2020.





# CONPES 3950

Fotografías: Muse Mohammed para OIM (págs. 50-51)  
Hanz Rippe para USAID /Colombia (pág. 54)



**El fenómeno migratorio proveniente de Venezuela** se ha caracterizado en Colombia por haberse desarrollado en un corto periodo de tiempo, en una gran magnitud. Esto desencadenó una crisis humanitaria de la población migrante en condiciones de vulnerabilidad importantes, que exigió una respuesta inmediata por iniciativa independiente de cada sector.

Sin embargo, y entendiendo que se trata de un fenómeno de largo plazo y que tiene una potencialidad de generar crecimiento socioeconómico, se tomó la decisión de construir una política pública nacional que permitiera al Gobierno nacional responder de manera articulada para la atención e integración de la población migrante en la sociedad colombiana.

Es así como a finales del año 2018 se expidió el documento CONPES 3950 Estrategia para la atención a la migración desde Venezuela<sup>17</sup>, con apuestas en dos sentidos:

- i. La atención e integración de los migrantes:** acciones en salud; educación; niños, niñas, adolescentes y jóvenes; acceso a servicios de atención humanitaria; habitación; agua y saneamiento; trabajo; población con autorreconocimiento étnico; retornados colombianos; y seguridad y conflictividades sociales.

---

<sup>17</sup> DNP (23 de noviembre de 2018). Conpes 3950. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>.

**ii. El fortalecimiento de la capacidad institucional para la respuesta conjunta:** acciones en capacidad de articulación y gestión de la oferta institucional; mecanismos de flexibilización migratoria; y fortalecimiento de la información estadística.

El esfuerzo de construcción de este documento, que incluye el primer diagnóstico a profundidad del Gobierno en materia de caracterización del fenómeno, se desarrolló bajo el liderazgo de la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el asesor presidencial para las fronteras y la migración desde Venezuela, con el

apoyo de otras direcciones técnicas de la entidad y con cada uno de los sectores involucrados en la atención de los migrantes venezolanos. El documento fue aprobado en noviembre de 2018 por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, cuando en el país se estimaba un total de 1.102.886 migrantes provenientes de Venezuela, y cuenta con una metodología de seguimiento y control rigurosa que se desarrolla desde el DNP, con una larga trayectoria y experiencia en seguimiento a políticas públicas.

El CONPES cuenta con sesenta y nueve acciones, dentro de las que se pueden resaltar las siguientes dentro de cada necesidad específica o sectorial:

**Tabla 2. Acciones del CONPES 3950**

| Necesidad específica o sectorial  | Acción  |
|---|---|
| 1. Mejorar la atención en salud.  | 1.4 Definir y socializar a países fronterizos un protocolo para flujo de información básica en salud de los migrantes.  |
| 2. Proveer un mejor servicio de educación.  | 1.17 Implementar una estrategia de nivelación para niñas, niños y adolescentes migrantes, reconociendo las diferencias de aprendizaje en el sistema educativo.      |
| 3. Fortalecer la atención de la niñez, adolescencia y juventud.                             | 1.18 Elaborar documento de orientación para mesas de infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar en la protección, integración y atención integral.           |
| 4. Facilitar el acceso a servicios de atención humanitaria, habitación, agua y saneamiento. | 1.32 Adecuar Centros de Atención Transitorios al Migrante para atender a la población proveniente de Venezuela con vocación de permanencia y población transitoria. |
| 5. Mejorar la situación laboral.  | 1.36 Certificar aprendizaje y experticia laboral de migrantes provenientes de Venezuela.  |

| Necesidad específica o sectorial  | Acción  |
|---|---|
| 6. Crear una ruta de atención para población con autorreconocimiento étnico en el marco del respeto a los derechos humanos. | 1.47 Definir lineamientos para facilitar el acceso a oferta institucional de migrantes que autorreconocen pertenencia étnica indígena y ROM en Venezuela.                                       |
| 7. Fortalecer la atención para retornados, con especial atención a víctimas del conflicto armado.                           | 1.52 Identificar necesidades de población víctima retornada desde Venezuela, para el restablecimiento de derechos.  |
| 8. Definir el impacto de la migración sobre la seguridad ciudadana y convivencia.   | 1.56 Definir mesa de trabajo entre Cancillería, Ministerio de Defensa y Ministerio de Interior, para establecer la relación entre el crimen organizado y la migración proveniente de Venezuela. |
| 9. Mejorar la capacidad de articulación y gestión de la oferta institucional.   | 2.2 Crear instancia estratégica de articulación institucional para asesorar al Gobierno nacional en la definición de lineamientos de atención e integración de la migración.                    |
| 10. Definir mecanismos de flexibilización migratoria para garantizar la integración exitosa de la población.                | 2.6 Definir nuevos mecanismos de flexibilización migratoria para la integración de la población migrante mediante ajustes normativos institucionales en materia de regularización.              |
| 11. Armonizar y mejorar la información estadística de temas migratorios.  | 2.8 Instalar la mesa de estadísticas sectoriales de migración para iniciar la articulación de las entidades productoras de información.   |

Fuente: CONPES 3950.



De acuerdo al Plan de Acción y Seguimiento (PAS) del CONPES 3950, en la siguiente tabla se exponen los principales resultados esperados para el año 2021.

**Tabla 3. Plan de Acción y Seguimiento del CONPES 3950**

| Iniciativa   | Entidad  | Costo (en millones de pesos) | Impacto a 2021  |
|--|--|------------------------------|---|
| Atención a la primera infancia: niñas, niños y mujeres gestantes migrantes y retornados desde Venezuela.   | ICBF   | 344.461                      | 44.375 Niñas, niños y mujeres gestantes atendidos en servicio de primera infancia.          |
| Restablecimiento de derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes o retornados se encuentren con amenaza o vulneración.  | ICBF   | 27.989                       | Restablecimiento de derechos al 100% de la población con proceso administrativo iniciado.   |
| Brindar atención humanitaria a la población migrante con vocación de permanencia y población transitoria.  | Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres | 15.819                       | Cuatro Centros de Atención Transitoria al Migrante operando para asistir a 62.400 personas. |
| Acciones de orientación y referenciación a población retornada; atención humanitaria, estrategias de retorno productivo y laboral, y difusión de la ley retorno y estrategias de CONPES para retornados. | Ministerio de Relaciones Exteriores                | 10.930                       | 22.455 personas atendidas en estrategias de acompañamiento al retorno de connacionales.     |

| Iniciativa  | Entidad                 | Costo (en millones de pesos) | Impacto a 2021   |
|---|-------------------------|------------------------------|--|
| Programas de formación complementaria para actualizar y fortalecer las competencias laborales de la población migrante.   | SENA                    | 5.307                        | 40.000 cupos de formación complementaria otorgados.                              |
| Diseño de estrategias para el desarrollo de competencias ciudadanas y socioemocionales para la prevención de la xenofobia y otras situaciones que afectan la convivencia escolar y generan discriminación | Ministerio de Educación | 2.405                        | Estrategias implementadas en el 100% de establecimientos educativos focalizados. |

Fuente: CONPES 3950.

De otra parte, se estimó un financiamiento de las actividades de cada entidad parte del PAS, lo cual se representa en la siguiente tabla, en valores de pesos constantes 2018.

**Tabla 4. Estimación de financiamiento de actividades del CONPES 3950**

| Entidad                               | Costo |       |       | Total (millones de pesos) |       |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|---------------------------|-------|
|                                       | 2018  | 2019  | 2020  | 2021                      |       |
| Ministerio de Educación Nacional      | 38    | 2.911 | 2.842 | 748                       | 6.539 |
| Ministerio del Trabajo                |       | 320   | 330   | 339                       | 989   |
| SENA                                  |       | 3.737 | 2.302 | 2.114                     | 8.153 |
| Unidad del Servicio Público de Empleo |       | 400   | 412   | 424                       | 1.236 |

| Entidad   | Costo      |                |                | Total (millones de pesos) |                |
|---|------------|----------------|----------------|---------------------------|----------------|
|   | 2018       | 2019           | 2020           | 2021                      |                |
| Unidad para las Víctimas <sup>18</sup>                  | 410        | 421            | 434            | 447                       | 1.712          |
| Ministerio de Salud y Protección Social <sup>19</sup>   | 193        | 641            | 402            | 422                       | 1.657          |
| INS   |            | 41             | 42             | 43                        | 126            |
| ICBF  |            | 122.479        | 126.154        | 129.942                   | 378.576        |
| Ministerio de Minas y Energía                           | 28         | 213            | 213            | 213                       | 667            |
| Ministerio de Relaciones Exteriores                     | 185        | 2.150          | 2.150          | 2.150                     | 6.635          |
| Ministerio del Interior                                 |            | 376            | 256            | 38                        | 670            |
| Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres |            | 15.819         |                |                           | 15.819         |
| <b>Total</b>  | <b>854</b> | <b>149.508</b> | <b>135.537</b> | <b>136.881</b>            | <b>422.779</b> |

Fuente: CONPES 3950.

Con corte a junio de 2020, el avance en el eje 1 de la política era del 67% del total; y en el eje 2, un 72%<sup>20</sup>. Se destacan como resultados la creación de mesas interinstitucionales para articular la respuesta a diferentes necesidades nacionales y territoriales; la construcción de la estrategia de generación de ingresos, que contiene rutas para la generación de empleo y para la promoción del emprendimiento; los estudios

que se están desarrollando para definir la relación entre convivencia, seguridad ciudadana y migración; la expedición de lineamientos en materia de población migrante que se autorreconoce como indígena; y la generación de rutas de atención sectoriales.

Finalmente, es de recalcar que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* establece como prioridad la integración social y económica de la población migrante<sup>21</sup> proveniente de Venezuela y propone diferentes estrategias

<sup>18</sup> Este coste se estima para población que regrese desde Venezuela y se encuentre incluida en el RUV.

<sup>19</sup> No se incluye: costeo de afiliación del régimen subsidiado, pago por prestación de servicios, acciones adicionales realizadas para gestión de salud en la prevención de eventos de interés en salud pública.

<sup>20</sup> DNP (s. f.). SisCONPES. Recuperado de: Sisconpes.dnp.gov.co.

<sup>21</sup> En ese sentido, en marzo de 2019, el Comité Consultivo para la Regla Fiscal, considerando que la migración desde Venezuela implica mayores costos en el corto plazo y beneficios macroeconómicos en el largo plazo, habilitó un déficit adicional para financiar la respuesta a este fenómeno durante el periodo 2019-2023.

## El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular es el primer acuerdo global liderado por las Naciones Unidas que establece un entendimiento común sobre las migraciones a nivel mundial y en todas sus dimensiones, basado en los valores de soberanía de los Estados, responsabilidad compartida, no discriminación y garantía de los derechos humanos. Reconoce que los instrumentos de cooperación son necesarios para optimizar los beneficios de la migración para el desarrollo de migrantes, sus familias, y sus comunidades de origen y acogida, así como para mitigar los riesgos y retos de los individuos y comunidades en países de origen, tránsito y destino.

Colombia adoptó el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular el 10 de diciembre de 2018, bajo el entendimiento de que ningún país solo puede hacerle frente al fenómeno migratorio, y un fenómeno global, como el de la migración, necesita una respuesta igualmente global. Reconociendo que Colombia es un país emisor, receptor y de tránsito de migrantes, Colombia afirmó su voluntad política en favor de la cooperación para el manejo de la migración, y favorecer integralmente a los migrantes, los compatriotas que retornan, y sus comunidades de acogida.

Aunque el pacto no es vinculante, el Gobierno colombiano ha sido consecuente con su compromiso, y los esfuerzos para responder a la migración desde Venezuela están alineados con los 23 objetivos establecidos en el Pacto Mundial para la Migración, con énfasis en los objetivos que promueven la regularización, identificación e integración social y económica de los migrantes en sus comunidades de acogida.

en el Pacto por la Legalidad (Línea - Colombia en la escena global), dentro de las que se encuentran las siguientes:

- i.** Nueva política migratoria que considere estrategias para la atención integral de tres categorías de migrantes: colombianos en el exterior, retornados y extranjeros en Colombia.
- ii.** Estrategia integral y de largo plazo, no solo para la gestión y atención del flujo migratorio, sino para la integración económica y social de los migrantes procedentes de Venezuela, teniendo una especial consideración con los colombianos retornados.
- iii.** Nueva estrategia de lucha contra la trata de personas.

## Seguimiento general Plan de Acción del CONPES 3950 con corte a 31 de diciembre de 2019

El CONPES 3950 sigue siendo el principal referente de política pública para responder integralmente a la migración desde Venezuela. Los documentos de política aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) son sometidos a un seguimiento semestral, cuyos resultados se pueden consultar abiertamente en el enlace de la plataforma SisCONPES ([www.sisconpes.dnp.gov.co](http://www.sisconpes.dnp.gov.co)), a través de tablas y gráficos de cumplimiento de metas, así como de una matriz de Plan de Acción y Seguimiento (PAS).

El CONPES 3950 tiene un periodo de cumplimiento de 2018 a 2021. En ese sentido, al momento de la elaboración del presente documento, se han realizado cuatro reportes de cumplimiento de sus acciones: i) Segundo semestre de 2018 (que cuenta con las acciones desarrolladas durante el mes de diciembre de ese año); ii) Primer semestre de 2019; iii) Segundo semestre de 2019; y iv) Primer semestre de 2020 .

En la tabla expuesta a continuación, se presenta el avance acumulado para cada uno de los sectores que hacen parte del documento CONPES, con corte a 30 de junio de 2020. Es muy importante tener en consideración que los porcentajes de avance de metas indican un promedio de lo alcanzado por cada sector, hasta junio de 2020, para llegar a la meta

final en 2021. Lo mismo sucede con el avance financiero, en donde solo se presenta lo reportado para el cumplimiento de acciones hasta junio de 2020. Por tanto, como la política estará vigente hasta el año 2021, todavía queda año y medio para que se cumpla con la totalidad de las metas.

**Tabla 5. Avances desde cada sector administrativo**

| Sector                            | Metas                                 | Recursos (en millones de pesos)  |                                       |
|-----------------------------------|---------------------------------------|--|---------------------------------------|
|                                   | % de avance metas 2018-2021 a 06/2020 | Total de recursos estimados necesarios para el cumplimiento de las acciones a su cargo | Avance financiero acumulado a 06/2020 |
| Comercio, Industria y Turismo     | 98                                    | 0  | 0                                     |
| Defensa Nacional                  | 100                                   | 0  | 0                                     |
| Educación Nacional                | 40                                    | 6.540  | 210.150                               |
| Hacienda y Crédito Público        | 100                                   | 0  | 0                                     |
| Inclusión Social y Reconciliación | 89                                    | 380.280  | 136.770,4                             |
| Información Estadística           | 100                                   | 5,5  | 5,5                                   |
| Interior                          | 60                                    | 670  | 49,6                                  |
| Minas y Energía                   | 37                                    | 667  | 2.935                                 |
| Presidencia de la República       | 54                                    | 15.819   | 0                                     |
| Relaciones Exteriores             | 71                                    | 6.635  | 783,8                                 |
| Salud y Protección Social         | 76                                    | 1.784  | 839,6                                 |
| Trabajo                           | 59                                    | 10.378   | 3.944,9                               |
| Vivienda, Ciudad y Territorio     | 100                                   | 0  | 51.204                                |
| PROMEDIO/TOTAL                    | 63                                    | 412.400,5  | 351.534,5                             |

Fuente: DNP, SisCONPES (corte a 30 de junio de 2020).

Nota: Algunas acciones tienen varias entidades responsables. En este cuadro se tiene en cuenta el sector de la entidad líder y que reporta los avances de la acción.





# LA MIGRACIÓN DESDE VENEZUELA Y LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

Fotografías: ©ACNUR, Deiner Gil (págs. 61-62); Muse Mohammed para OIM (pág. 70)  
Hanz Rippe para USAID/Colombia (pág. 72); ©ACNUR, Andrew McConnell (pág. 74)



## La apuesta por la regularización

**En términos migratorios, y hasta 2015,** Colombia fue considerada un país de emigrantes más que de inmigrantes. Según estimaciones realizadas por el DANE con modelos indirectos teniendo en cuenta la evolución de stocks desde 1985, para el 2005 había una población de 3.378.345 colombianos residiendo de manera permanente en el exterior; para 2015, con base en proyecciones realizadas a partir de los registros consulares, el Ministerio de Relaciones Exteriores calculaba que había alrededor de cinco millones de colombianos viviendo en el exterior. Ahora bien, de acuerdo con el Censo del 2005, el número de extranjeros en Colombia para esa fecha era de 109.971 y según estimaciones de Migración Colombia para 2015 había 147.774 migrantes de largo plazo en el país, lo que representaba el 0,3% de la población total de Colombia.

Teniendo en cuenta ese panorama, los extranjeros no habían representado hasta la fecha una preocupación o desafío de política pública. Es más, antes de 2015, el único ejercicio de regularización que se había hecho en el país había tenido lugar en 2008, en el que, mediante el Decreto 3970 de ese año, se dictaron disposiciones sobre regularización de extranjeros en Colombia. Esta medida beneficiaba a los extranjeros que habían ingresado al país antes del 1° de abril de 2008. A mayo de 2009, una vez finalizado el proceso de regularización, los datos suministrados indicaban que se habían presentado un total de 1.914 extranjeros, de los cuales el 35% eran de nacionalidad china, el 34% ecuatoriana, el 14% peruana y

el 17% restante cubana, argentina, venezolana, brasilera, costarricense y española, entre otras.

Pero a partir de 2015 el escenario cambió drásticamente. Colombia empezó a recibir flujos importantes de migrantes provenientes de Venezuela, en su gran mayoría con intenciones de permanencia de larga estancia en nuestro país, y aun cuando un nacional venezolano, habiendo entrado por un puesto de control migratorio y sellando su pasaporte, puede permanecer en Colombia durante seis meses sin necesidad de visado, el tiempo pasaba, los migrantes seguían ingresando a territorio nacional, se quedaban y sobrepasaban el tiempo de permanencia permitido y así incurrían en estatus migratorio irregular.

Ahora bien, de otro lado, diferentes estudios y disposiciones de organizaciones a nivel internacional consideran los procesos de regularización de migrantes como el paso entre la atención humanitaria y las políticas de acogida, que implican acceso a servicios básicos y un paso obligatorio hacia la integración social y económica de los migrantes en el país de destino.

En ese sentido, y por un lado con un panorama creciente y sostenido de entrada y permanencia de migrantes provenientes de Venezuela, y por el otro, consciente de que la regularización se convierte en un mecanismo para disminuir la vulnerabilidad de la población migrante y por lo tanto concuerda con la lógica de política migratoria ordenada, regular y segura, y de respeto y garantía de los derechos de los migrantes venezolanos en Colombia, el Gobierno nacional decidió implementar en 2017 un mecanismo que permitiera la regularización migratoria de dicha población: el Permiso Especial de Permanencia (PEP).

Este instrumento se concibió como un documento de identificación válido para los nacionales venezolanos en territorio colombiano, el cual les permite permanecer temporalmente en condiciones de regularidad migratoria y acceder a toda la oferta institucional en materia de salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes en los niveles nacional, departamental y municipal, quedando autorizados 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.

Para solicitar el PEP, el migrante venezolano debía encontrarse en territorio colombiano, haber ingresado al país por un puesto de control migratorio, tener su pasaporte sellado, no tener antecedentes judiciales ni ser titular de alguna medida de expulsión vigente. Su procedimiento de expedición es sencillo: se solicita de manera gratuita vía web a través de la página oficial de Migración Colombia y se recibe a través del correo electrónico del interesado.

La medida se expidió bajo tres presupuestos: primero, que era una medida excepcional dada su gratuidad y requisitos; segundo, que era transitoria, ya que se otorgaba solo por un periodo de dos años pensando en que su titular hiciera el tránsito hacia una visa, y, finalmente, que no podía ser un mecanismo de efecto llamada, es decir, que promoviera aún más la migración venezolana hacia Colombia.

En abril de 2018, y ya habiéndose expedido dos fases del PEP, se hizo evidente que gran parte de los nacionales venezolanos que ingresaban a Colombia no lo hacían por puestos de control migratorio en frontera sino por las denominadas “trochas”. Eso llevó al Gobierno nacional a implementar el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), el cual fue administrado por la Unidad para la Gestión del Riesgo y Desastres (UNGRD) y aplicado a través de las Defensorías y Personerías a nivel nacional. En el RAMV se registraron 442.462 ciudadanos venezolanos con status migratorio irregular. Con base en este importante acopio de información, se tomó la decisión de expedir una fase del PEP que beneficiara a estas personas: la Fase III, también conocida como PEP-RAMV.

Desde julio de 2017 a enero de 2020 habían sido expedidas siete fases de este permiso. A continuación, se detallan las fases de expedición del PEP y sus fechas de inicio y finalización de expedición:



**Tabla 6. Fases de expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP)**

| Fase del PEP y resolución de MRE   | Fecha límite de estancia en Colombia   | Fecha de inicio otorgamiento del PEP | Fecha de finalización otorgamiento del PEP |
|--|--|--------------------------------------|--|
| Fase I. Resolución 5797 del 25 de julio de 2017                            | 28 de julio de 2017  | 3 de agosto de 2017                  | 31 de octubre de 2017                      |
| Fase II. Resolución 740 del 5 de febrero de 2018                           | 2 de febrero de 2018   | 7 de febrero de 2018                 | 7 de junio de 2018                         |
| Fase III. Resolución 6370 del 1 de agosto de 2018. Reglamenta PEP-RAMV     | 2 de agosto de 2018  | 2 de agosto de 2018                  | 2 de diciembre de 2018                     |
| Fase IV. Resolución 10677 del 18 de diciembre de 2018                      | 17 de diciembre de 2018  | 27 de diciembre de 2018              | 27 de abril de 2019                        |
| Fase V. Resolución 2540 del 21 de mayo de 2019. Reglamenta PEP - MILITARES | 13 de mayo de 2019   | 24 de mayo de 2019                   | 22 de julio de 2019                        |
| Fase VI. Resolución 3548 del 03 de Julio de 2019. Reglamenta Nuevo PECP    | Haber solicitado reconocimiento de la condición de refugiado entre el 19 de agosto de 2015 y el 31 de diciembre de 2018 y contar con la autorización de la CONARE para su expedición | 15 de septiembre de 2019             | 15 de diciembre de 2019                    |
| Fase VII. Resolución 0240 del 23 de enero de 2020                          | 19 de noviembre de 2019  | 29 de enero de 2020                  | 29 de mayo de 2020                         |

En junio de 2019, cuando se cumpliría el plazo de los PEP expedidos en la Fase I, y ante la realidad que daba cuenta de un muy bajo porcentaje de migrantes venezolanos que había hecho el paso del PEP a la visa, se tomó la decisión de prorrogar el tiempo de

otorgamiento de los PEP (en la medida en que van venciendo) por dos años más. A la fecha de elaboración de este documento, se han vencido y a su vez renovado las dos primeras del PEP. A continuación, se detalla la información de estas renovaciones:

**Tabla 7. Fases de renovación del PEP**

| Fase renovada del PEP y resolución                                      | Fecha límite de estancia en Colombia  | Fecha de inicio otorgamiento del PEP | Fecha de finalización otorgamiento del PEP |
|---|---|--------------------------------------|--|
| Resolución 2634 del 28 de mayo de 2019. Reglamenta renovación PEP-I.    | Requisitos Resolución 5797 de 2017  | 4 de junio de 2019                   | 30 de octubre de 2019                      |
| Resolución 0740 del 5 de febrero de 2018. Reglamenta renovación PEP-II. | Ser titular del PEP otorgado entre el 7 de febrero de 2018 y el 7 de junio de 2018. | 23 de diciembre de 2019              | 6 de junio de 2020                         |

Ahora bien, la socialización del PEP entre y por parte de las entidades públicas y privadas a nivel nacional, y su inclusión en los sistemas de información, han sido un gran desafío. El Gobierno debió hacer amplias campañas de difusión e invertir recursos propios y solicitar apoyos de organizaciones internacionales para lograr estos ajustes.

De modo reciente, la estrategia de regularización para los migrantes provenientes de Venezuela, si bien sigue anclada en la expedición de Permisos Especiales, ahora ha girado hacia la implementación de PEP sectoriales, que respondan a las necesidades de grupos de migrantes dentro de todo el universo de nacionales venezolanos en Colombia, que tienen necesidades específicas.

Durante 2020, el Gobierno, mediante los ministerios de Trabajo y de Relaciones Exteriores, implementó el PEP para el Fomento de la Formalización (PEP-FF), un mecanismo de regularización adicional, novedoso en el contexto internacional, dirigido a la población migrante en estatus irregular que cuenta con una oferta formal de trabajo.

A través de este permiso, se busca reducir los niveles de informalidad laboral de la población migrante venezolana y proporcionar un mecanismo para evitar la explotación laboral de los migrantes en condición irregular.

Sumado a lo anterior, dentro de los avances multi-sectoriales, se encuentran en proceso los proyectos de

decreto del PEP para el Sector Educación (PEP-E) y del PEP para la formación y reconocimiento de aprendizajes previos (PEP-FR), los cuales se plantean como una herramienta tendiente a facilitar el acceso de los estudiantes venezolanos a la cualificación mediante el sistema educativo, formativo o el reconocimiento de aprendizajes previos.

El PEP para el Sector Educación (PEP-E), se concibe como un mecanismo que permitirá a niños, niñas y adolescentes matriculados en instituciones educativas regularizar su situación migratoria en aras de facilitar el acceso a la trayectoria y la promoción en el sistema educativo colombiano en los niveles de preescolar, básica y media, y posteriormente a los programas de educación superior.

En la misma línea, el Gobierno nacional viene adelantando gestiones para eliminar las barreras que enfrenta la población migrante para acceder al proceso de convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior, a través de un mecanismo alternativo de flexibilización de los requisitos ordinarios exigidos para este trámite.

Por su parte, el PEP para la Formación y el Reconocimiento de Aprendizajes Previos (PEP-FR) está dirigido a regularizar la situación de la población migrante que no tenga un documento de identificación válido en Colombia y que haya sido seleccionada para cursar un programa de formación técnico laboral, o que desee acceder al reconocimiento de aprendizajes previos, a través de la evaluación y certificación de competencias.

## Retos

Cabe destacar los siguientes tres grandes retos en materia de regularización. En primer lugar, y en concordancia con algunos informes de importantes centros de pensamiento, es necesario abrir el debate técnico e iniciar la conceptualización de mecanismos de regularización unificados y permanentes. Lo anterior implica evaluar de manera paralela el impacto de los mecanismos hasta ahora implementados, incluyendo los PEP sectoriales, para evaluar la posibilidad de mecanismos de regularización con mayor flexibilidad y a más largo plazo que los existentes hasta ahora.

De otro lado, continúa el desafío de seguir informando con relación al PEP y a los PEP sectoriales. Si bien la gran mayoría de la población de interés conoce estos mecanismos, aún hay dudas importantes sobre cuestiones

## Alineación con el Pacto Mundial para la Migración

La política de regularización del Gobierno colombiano está alineada con los siguientes objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular:

- **Objetivo 4.** Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada
- **Objetivo 5.** Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular.
- **Objetivo 7.** Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración.
- **Objetivo 12.** Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación.

como, por ejemplo, si el PEP constituye un documento de identificación por sí solo.

Y en tercer y último lugar, el gran y más importante desafío es alcanzar y mantener la meta de mínimo el 70% de regularidad entre los migrantes.

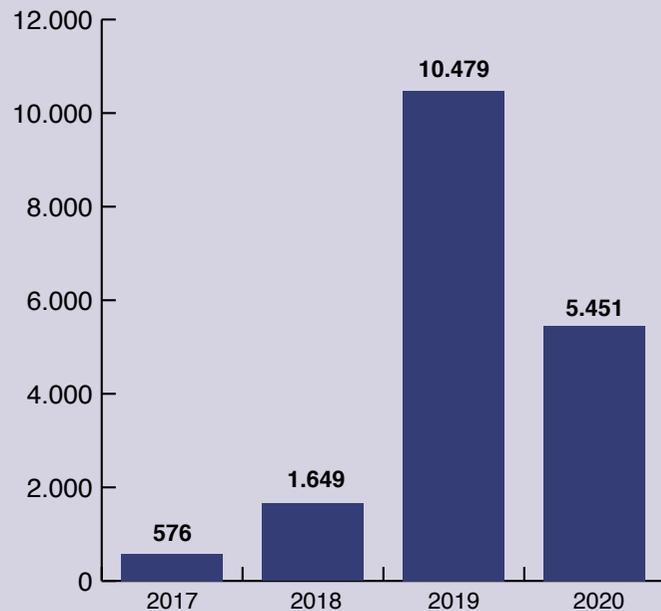
## Garantías de protección internacional: solicitudes de condición de refugiado

De forma alterna a los esfuerzos adelantados en materia migratoria, el país también se ha visto abocado a atender un crecimiento exponencial en el número de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, radicadas ante el Ministerio de Relaciones Exteriores por nacionales venezolanos que aducen razones de riesgo en su país de origen y/o una manifiesta carencia de protección nacional.

Al respecto, y considerando que durante el 2017 el número de solicitudes de venezolanos llegaba apenas a 576, empezaron a verse incrementos sustanciales desde el año 2018, cuando se reportó un total de 1.649 solicitudes nuevas, seguido de un ascenso vertiginoso en el 2019, que cerró con 10.479 solicitudes nuevas. Al 30 de junio de 2020, ya se habían registrado 5.451 solicitudes nuevas, lo que hace prever que el 2020 cerrará con una cifra bastante superior a la del año anterior<sup>22</sup> (gráfico 2).

Las referidas solicitudes han sido atendidas, se encuentran en estudio y serán resueltas en cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto 1067 de

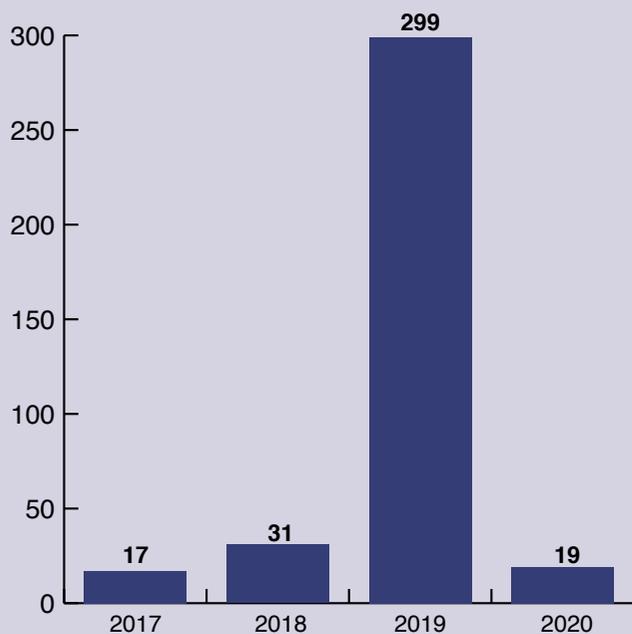
**Gráfico 2. Solicitudes de condición de refugiado (2017-2020)**



\* Nota: estadísticas de 2020 con corte a 30 de junio.

<sup>22</sup> Según estimados de la Organización de Estados Americanos (OEA), se espera que, al finalizar el año 2020, entre 7.500.000 y 8.200.000 ciudadanos venezolanos hayan salido de su país de origen, de los cuales aproximadamente el 70% se quedaría en la región y, la mayoría de estos, en Colombia, con el consecuente impacto que ello generará en las cifras de refugiados y migrantes, e indefectiblemente en las capacidades institucionales. [OEA (2020). OAS Working Group to Address the Regional Crisis Caused by Venezuela's Migrant and Refugee Flows. Recuperado de: <http://shapersforvenezuela.com/wp-content/uploads/2019/07/OAS-Working-Group-to-Address-the-Regional-Crisis-Caused-by-Venezuelas-Migrant-and-Refugee-Flows.pdf>]

**Gráfico 3. Reconocimiento de condición de refugiado**



\* Nota: estadísticas de 2020 con corte a 30 de junio.

gio, pasando de ser un país con una tradición de emigrantes, a enfrentar una rápida mecánica inversa que lo llevó a convertirse en país receptor y de tránsito.

Lo anterior ha derivado en toda suerte de retos para el Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual –convencido de las obligaciones nacionales y los compromisos internacionales que le asisten en la materia– se encuentra desplegando un grueso número de estrategias que le permitan responder apropiadamente a esta coyuntura y prepararse para atender un incremento mayor del experimentado hasta ahora.

Así las cosas, la Cancillería se ha visto llamada a adecuar su aparato administrativo, preparado para recibir apenas unos pocos cientos de solicitudes antes de 2018, para pasar a gestionar varios de miles de solicitudes radicadas en apenas dos años. Esto ha implicado, entre otros retos, la adecuación de nuevas instalaciones, con la dotación de los recursos electrónicos y logísticos necesarios para tal fin, y el robustecimiento en materia de personal técnico y profesional responsable de adelantar las referidas tareas.

2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”<sup>23</sup>. La citada normativa prevé unas etapas que deben surtir efecto respecto de cada una de las solicitudes de refugio, con el propósito de establecer si las circunstancias que aduce el extranjero corresponden a la definición y en consecuencia hay lugar o no al reconocimiento de la condición de refugiado.

En ese marco, y producto de las gestiones adelantadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en 2018 y 2019, al 30 de junio de 2020 se reportaron 366 venezolanos reconocidos bajo la condición de refugiado, lo que corresponde al 2% del total de solicitudes (gráfico 3). Muchos casos de conclusión de solicitudes se deben no a la aprobación o rechazo de la solicitud, sino a solicitudes incompletas o desistimientos de la solicitud.

El inusitado incremento en las solicitudes de refugio contrasta con la tendencia histórica de Colombia en materia de migración y refugio,

<sup>23</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015. Recuperado de: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Norma-grama/docs/decreto\\_1067\\_2015.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Norma-grama/docs/decreto_1067_2015.htm).

Así mismo, y en lo que atañe propiamente al trámite de reconocimiento de la condición de refugiado, el Ministerio de Relaciones Exteriores, actuando a través de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (Conare) y de su Secretaría Técnica, ha adoptado una serie de medidas que buscan adecuar –cuando proceda– la aplicación de las normas previstas en el decreto reglamentario en materia de refugio a la actual coyuntura. En tal sentido, la Conare ha dispuesto, entre otros:

- i.** Implementar una estrategia de análisis por perfiles que conduzca a efectivizar la evaluación del caso individual, dentro de la cifra global de radicaciones. Al respecto, aun cuando se mantiene el mecanismo de evaluación individual, como lo exige la norma, se hace uso de herramientas metodológicas que favorezcan el estudio de cada solicitud, a partir de la implementación de categorías, buscando así una reducción en los lapsos empleados en la etapa de análisis, al tiempo que se garantiza una evaluación rigurosa de cada solicitud.
- ii.** Extender la aplicación del principio de la unidad de la familia (inicialmente reservado para cónyuge y/o compañero permanente e hijos) a los adultos mayores que, siendo padres o suegros de los solicitantes de refugio, cumplan con alguno de los siguientes criterios: a) no poder presentar solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de manera individual por motivos de salud; b) ser mayor de 60 años y/o; c) depender económicamente del extranjero que ostenta la calidad de solicitante de refugio.
- iii.** Fortalecer los vínculos existentes con las entidades del Estado que tengan competencia en el trámite de refugio, como es el caso del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en materia de representación y acompañamiento de niños, niñas y adolescentes, solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado.
- iv.** Si bien el decreto reglamentario no prevé términos dentro de los cuales deba surtirse cada una de las etapas del trámite de refugio, se han desplegado importantes esfuerzos para garantizar que los solicitantes y sus beneficiarios puedan contar con

los salvoconductos de permanencia para trámite de refugio de la forma más expedita posible. Salvoconducto con el cual, entre otros, el solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado podrá acceder a los servicios de salud previstos en el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social, y mantener una estancia regular en territorio colombiano hasta tanto se resuelve su solicitud.

## Retos

Considerando el panorama coyuntural ante el cual debe actuar la Cancillería respecto a un fenómeno que es novedoso para el país, y reconociendo el desborde de la capacidad institucional para hacerle frente, se destacan entre los principales retos los siguientes:

- i.** Preservar la institución del refugio como figura de protección internacional, sin que se desnaturalice la misma como mecanismo de regularización migratoria.
- ii.** Continuar con la labor pedagógica con extranjeros e incluso con otras instituciones del Estado sobre el alcance de la figura de refugio, por ser esta una materia tan escasamente abordada hasta hoy día.
- iii.** Continuar con el fortalecimiento administrativo en materia de recursos físicos y humanos que permitan, a su turno, una reducción en los tiempos de respuesta frente a cada una de las solicitudes radicadas a la fecha.

Para concluir, y en el marco de las medidas que se han adoptado en la región con ocasión de la situación causada por el flujo de migrantes y refugiados venezolanos, conviene traer a colación una de las preguntas más frecuentes relativas a por qué el número de solicitudes de refugio en Colombia es relativamente inferior comparado con las cifras que atienden otros países.

Esto podría explicarse –en parte– por los mecanismos de regularización migratoria que ha decidido adoptar el Gobierno, entre los que destaca el PEP y sus prórrogas, sumado a las vías regulares previstas

en la normativa interna, lo que ha permitido observar que más allá de buscar acogerse a una figura de protección internacional como lo es el refugio, el real interés de buena parte de los nacionales venezolanos es el de optar por mecanismos de tipo migratorio que les permitan regularizarse en el país.



## Población colombiana que retorna y migrantes con derecho a nacionalidad

Se le denomina “retornados” a aquellas personas que vivieron por fuera de su país de origen y luego decidieron volver a su país. Para ellos, en Colombia, existe la Ley 1565 de 2012<sup>24</sup>, la cual tiene por objeto “crear incentivos de carácter aduanero, tributario y financiero concernientes al retorno de los colombianos, y brindar un acompañamiento integral a aquellos colombianos que voluntariamente desean retornar al país”.

En el artículo 3° de esta ley se mencionan cuatro tipos de retorno:

- **Retorno solidario:** es el retorno que realiza el colombiano víctima del conflicto armado interno, como también el de aquellos que obtengan la calificación como pobres de solemnidad. Este tipo de retorno se articulará con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.
- **Retorno humanitario o por causa especial:** es el retorno que realiza el colombiano por alguna situación de fuerza mayor o causas especiales. Considérense causas especiales aquellas que pongan en riesgo su integridad física, social, económica o personal y/o la de sus familiares, así como el abandono o muerte de familiares radicados con él en el exterior.
- **Retorno laboral:** es el retorno que realiza el colombiano a su lugar de origen con el fin de emplear sus capacidades, saberes, oficios y experiencias de carácter laboral adquiridas en el exterior y en Colombia.
- **Retorno productivo:** es el retorno que realiza el colombiano para cofinanciar proyectos productivos vinculados al plan de desarrollo de su departamento y/o municipio de reasentamiento,

con sus propios recursos o subvenciones de acogida migratoria.

Ser beneficiario de esta ley implica cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser mayores de edad;
- Acreditar una permanencia en el exterior de por lo menos tres años;
- No tener condenas vigentes en Colombia o en el exterior y que no hayan sido condenados por delitos contra la administración pública;
- No tener más de doce meses residiendo en el territorio nacional después de haber retornado;
- Manifestar a la autoridad competente el interés de retornar al país acogiéndose a la Ley 1565 de 2012.

Para el debido control y gestión de las personas retornadas al país, el Ministerio de Relaciones Exteriores-Cancillería dispone del Registro Único de Retornados (RUR), el cual reporta 26.355 retornados al país entre 2013 y junio de 2020, de los cuales 18.965 son personas provenientes de Venezuela, cifra que equivale al 72% del total de retornados beneficiarios de la ley.

Esta cifra de retornados registrados se considera baja frente a los retornados existentes por varias razones: primero porque, de acuerdo a la definición contemplada para los retornados conforme a la ley 1565 de 2012, muchos de los solicitantes no cumplen con los requisitos anteriormente mencionados y sus solicitudes son rechazadas y, segundo, porque muchas de las personas que vuelven al país no realizan el registro correspondiente por desconocimiento o falta de interés.

El no cumplimiento de los requisitos se reafirma en la Investigación Evaluativa sobre la Aplicación de la Ley 1565 de 2012 entre los años 2012 y 2018 de la

<sup>24</sup> Congreso de la República, Ley 1565 de 2012. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1565\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1565_2012.html).



Organización Internacional para las Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la cual se identifica que gran parte de los retornados encuestados ha regresado con unas necesidades que no responden a los requisitos que la Ley busca, ya que son grupos de población y familias con necesidades básicas insatisfechas, en situación de vulnerabilidad, muchos no saben leer ni escribir, entre otros aspectos.

La anterior cifra de retornados contrasta con los datos estimados por Migración Colombia, que, de acuerdo a la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE y de la Registraduría Nacional del Estado Civil, estima que en el país existen más de 500.000 retornados.

Ahora, de manera independiente al número de retornados, es de destacar los importantes esfuerzos que se han realizado para atender a esta población.

Por su parte, la Cancillería, a través del programa Colombia Nos Une, el cual tiene por objeto atender y vincular a los colombianos en el exterior y hacerlos sujetos de políticas públicas, así como orientar y acompañar a los colombianos que retornan al país, ha adelantado las siguientes acciones frente a la migración proveniente de Venezuela:

- Vinculación de población experta en trabajo social y psicosocial para facilitar el proceso de adaptación a la sociedad colombiana en cada uno de los Centros de Referenciación y Oportunidades para el Retorno (CRORE) a nivel nacional, los cuales buscan atender, referenciar y orientar las solicitudes de los colombianos que retornan del exterior y sus familias y prestar orientación sobre la Ley 1565 de 2012 o ley retorno. Los CRORE se encuentran ubicados en La Guajira, Atlántico, Bolívar, Norte de Santander, Antioquia, Santander, Risaralda, Bogotá, Arauca, Valle del Cauca, Nariño, Quindío y Vichada, departamentos con alta concentración de migrantes provenientes de Venezuela, y han atendido 57.337 personas retornadas desde 2014 a 2019.
- Realización de campañas de difusión alrededor del Registro Único de Retorno y jornadas de inscripción en municipios con alta concentración de retornados y ausencia de CRORE.
- Atención humanitaria a más de 9.247 personas, a través de la estrategia de alojamiento, asistencia alimentaria, asistencia en salud, asistencia en transporte y apoyo psicosocial.
- Acompañamiento en la implementación de 186 unidades productivas ubicadas en los departamentos de Nariño, Chocó, Norte de Santander, Valle del Cauca, Quindío, Caldas, Risaralda, Cundinamarca, Antioquia, Atlántico y Bolívar y de las cuales se han beneficiado a 980 personas.
- Por su parte, de acuerdo a la situación que se presenta en la República de Venezuela, desde el 1 de enero de 2015 hasta la fecha la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el apoyo de otras entidades del Estado colombiano y algunas organizaciones internacionales, diseñó nuevas medidas para atender la inscripción del registro civil

de nacimiento de la población retornada, hijos de colombianos nacidos en Venezuela.

Algunas de las acciones implementadas tienen que ver con los siguientes frentes:

*Medida para la inscripción en el registro civil de hijos de colombianos nacidos en Venezuela:*

- Establecimiento de un procedimiento especial y temporal para la inscripción extemporánea de los nacimientos ocurridos en Venezuela, el cual exige únicamente: acta o registro civil de nacimiento venezolano (sin apostillar) y la presentación de dos testigos hábiles que declaren haber conocido directamente el hecho del nacimiento; declaración de quien puede fungir como denunciante del nacimiento de acuerdo con el artículo 2.2.6.12.3.5. del Decreto 356 de 2017 y prueba de nacionalidad de por lo menos uno de los padres, la cual puede ser cédula de ciudadanía para los mayores de 18 años, la tarjeta de identidad para los mayores de 14 años y menores de 18 años o el registro civil de nacimiento para los menores de 14 años, expedidos bajo la organización y dirección de la Registraduría Nacional

del Estado Civil, acompañados de la prueba de domicilio cuando sea el caso.

- Expedición de siete circulares que facilitan la inscripción de menores y mayores de 7 años en el registro civil de nacimiento con derecho a la nacionalidad. Siendo la última de ellas la Circular Única de Registro Civil e Identificación, la cual se ha prorrogado cada seis meses y continúa vigente a corte de junio de 2020.

## Retos

No obstante los esfuerzos para registrar y prestarle atención integral a la población colombiana retornada, aún persisten muchos desafíos, los cuales se podrían resumir así:

- Incluir modificaciones a la ley de retorno de manera tal que se incluya una definición ampliada de los retornados conforme a las características, necesidades y particularidades de la población, la cual, en el caso de los retornados colombianos procedentes de Venezuela, no cuenten con recursos al momento de regresar al país.
- Ajustar el proceso de registro y formulario dispuesto en el RUR de tal forma que permita identificar y caracterizar a la población retornada.
- Definir protocolos de atención en los CRORE con el fin de poner en práctica una atención estándar y adecuada a las necesidades de la población retornada.
- Sensibilizar a las entidades y funcionarios a cargo de la implementación de programas público-privados del país de las necesidades, atención y derechos de la población retornada al país.
- Destinación de recursos que permitan el fortalecimiento de los CRORE y demás entidades, en términos de cobertura, capacidad y atención pertinente a la población retornada.

## Alineación con el Pacto Mundial para la Migración

La política de retorno del Gobierno colombiano está alineada con los siguientes objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular:

- **Objetivo 4.** Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada.
- **Objetivo 21.** Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible.



## Prevención de la apatridia infantil

Desde finales del año 2015, a raíz del flujo masivo de migrantes venezolanos a Colombia, se produjo el nacimiento de niños y niñas en territorio colombiano, cuyos padres, especialmente madres gestantes, migraron a Colombia con la expectativa de que sus hijos obtuvieran la nacionalidad por haber nacido en territorio colombiano, pero que, en la práctica, no podían obtener por encontrarse en situación migratoria irregular y no cumplir con el requisito del domicilio exigido por la Constitución Política para concederle nacionalidad colombiana a los hijos de extranjeros nacidos en Colombia.

Consciente de esta problemática, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, empezó a hacer el seguimiento y análisis de los casos, en aplicación de un procedimiento administrativo coordinado con la Registraduría Nacional del Estado Civil, para reconocer la nacionalidad colombiana en favor de los menores a quienes ningún Estado les reconoce la nacionalidad.

Para este fin, se realizaron mesas de trabajo con la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela y la Defensoría del Pueblo, con el objetivo de analizar los casos de las niñas y niños nacidos en territorio colombiano que se encontraban en riesgo de apatridia por ser hijos de padres venezolanos que no estaban domiciliados en el territorio nacional.

Tras efectuar la revisión de los casos, a finales del año 2018 se advirtió que los padres venezolanos de estos niños y niñas, a pesar de tener derecho a la nacionalidad venezolana por el vínculo de sangre de acuerdo con la legislación venezolana sobre adquisición de nacionalidad, enfrentaban obstáculos insuperables para efectuar la inscripción de sus hijos como venezolanos ante las oficinas consulares de ese país en Colombia, las cuales exigían, entre otros requisitos de difícil cumplimiento, ser titulares de pasaporte venezolano vigente y contar con estatus regular en Colombia.

A comienzos del año 2019 se produjo el cierre de las oficinas consulares venezolanas en Colombia, lo cual agravó la situación, pues los migrantes venezolanos no podían efectuar la inscripción de sus hijos como venezolanos.

Todo lo anterior llevó al Gobierno a concluir que estos niños no eran reconocidos como nacionales de ningún Estado y, por tanto, se encontraban en riesgo de apatridia. Para abril de 2019, de acuerdo con las cifras oficiales de la Registraduría, había 24.000 menores nacidos en Colombia, hijos de migrantes venezolanos, sin nacionalidad.

Consciente de esta grave situación, el Gobierno nacional lideró los esfuerzos de las entidades del Estado involucradas para crear una medida excepcional que permitiera proteger a estos niños y garantizar su derecho a la nacionalidad.

El problema de la apatridia se resuelve garantizando la nacionalidad. Fue así como el 5 de agosto de 2019 el Presidente de la República, Iván Duque, anunció de forma oficial la expedición de la medida “Primero la Niñez”, contenida en la Resolución 8470 de 2019, mediante la cual la Registraduría Nacional del Estado Civil les concedía la nacionalidad colombiana por nacimiento y de forma automática a todos los niños y niñas, hijos de padre o madre venezolanos, nacidos en Colombia a partir del 19 de agosto de 2015 y hasta que cesen los obstáculos que les impiden garantizar su derecho a la nacionalidad.

Esta medida fue recogida posteriormente en la Ley 1997 de 2019, liderada por la Defensoría del Pueblo, la cual estableció una presunción de domicilio para los migrantes venezolanos padres de los niños y niñas en situación de apatridia nacidos en Colombia desde enero de 2015 y hasta por dos años desde la expedición de la ley. Lo anterior garantiza el reconocimiento de la nacionalidad colombiana por nacimiento.

El trabajo articulado de diferentes instancias del Estado colombiano en la aplicación de “Primero la Niñez” demuestra el compromiso del país por la

defensa de los derechos de una población en situación de vulnerabilidad.

En consecuencia, se han realizado jornadas de registro civil e identificación totalmente gratuitas dirigidas a población desplazada, en riesgo de desplazamiento y/o vulnerabilidad que habita en zonas apartadas, dispersas y de difícil acceso del territorio nacional, incluyendo comunidades indígenas, afrodescendientes, niños, niñas y adolescentes, connacionales, entre otros. Estas jornadas son coordinadas con las diferentes gobernaciones y/o alcaldías a fin de establecer las comunidades que deben ser atendidas y con apoyo de la cooperación internacional.

La implementación del proyecto Primero la Niñez 2019-2020 ha permitido reconocer como colombianos a 45.467 menores de padres venezolanos nacidos en Colombia entre el 1 de enero del 2015 y el 28 de junio de 2020, interviniendo por una parte 29.337 registros civiles de nacimiento con la anotación “VÁLIDO PARA DEMOSTRAR NACIONALIDAD”; y, por otra parte, entre el 20 de agosto de 2019 hasta el 28 de junio de 2020, se han registrado 16.130 hijos e hijas de padres venezolanos nacidos en Colombia a los cuales se les ha otorgado la nacionalidad colombiana de forma directa al realizar el registro civil de su hijo o hija.

No en vano diversos medios nacionales e internacionales, organismos y agencias internacionales, han destacado la decisión adoptada por el Estado colombiano, la cual, en términos de la Organización de Naciones Unidas, mediante comunicado de prensa del 5 de agosto de 2019, “constituye un hito en la prevención de la apatridia a nivel mundial”<sup>25</sup>.

## Retos

La Corte Constitucional, en virtud de una sentencia en la que llegó a la conclusión de que se había vulnerado el derecho a la nacionalidad de dos menores en situación de apatridia, a quienes se les había negado

la nacionalidad colombiana, reconoció la validez del Permiso Especial de Permanencia (PEP), junto con otras presunciones de hecho, como elementos de prueba para acreditar el requisito de domicilio para un migrante venezolano, siendo una puerta para superar esta barrera, considerada como un vacío legal en nuestro ordenamiento, y que la Corte buscó aclarar a través de este fallo.

Es así como la necesidad de fijar el alcance y un criterio claro de la noción del requisito de domicilio de extranjeros para el reconocimiento de la nacionalidad colombiana por nacimiento emerge como una de las cuestiones que debe resolver el Estado dentro de su política pública migratoria.

Finalmente, se evidencia la imperiosa necesidad de contar con un marco jurídico integral en materia de apatridia, que establezca un procedimiento para la determinación de la condición de persona apátrida, y la garantía de sus derechos como sujeto de protección internacional, que permita responder al surgimiento de nuevos casos de apatridia en Colombia.

## Conocer para acoger e integrar: la caracterización de la población migrante, refugiada y retornada

Caracterizar a la población migrante es una tarea prioritaria para promover políticas públicas robustas en torno a la migración. Una buena caracterización permite entender y atender las necesidades de la población de forma directa y estructurada. En Colombia, el principal ejercicio de caracterización de migrantes venezolanos se desarrolló en el año 2018 por medio del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), en cabeza de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD); en este ejercicio fueron caracterizados más de 440.000 migrantes venezolanos.

De la misma forma, resulta importante resaltar el trabajo que ha venido realizando el Departamento

<sup>25</sup> Equipo País de Naciones Unidas (5 de agosto de 2019). Comunicado de prensa.

Administrativo Nacional de Estadística (DANE), por medio del cual desde el año 2012 se ha brindado información sobre la población migrante, y a partir del año 2019 se ha desarrollado un ejercicio específico en torno a la población proveniente de Venezuela a través del seguimiento presencial y telefónico a hogares con

migrantes, cuyos resultados se publican periódicamente en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Otros esfuerzos se han realizado para obtener más información sobre los migrantes. A continuación, se presentan algunos de los estudios:

**Tabla 8. Estudios de caracterización de migrantes**

| Entidad   | Título y fecha   | Objetivo  |
|---|--|---|
| Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) | Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV). Junio de 2018. Disponible en: <a href="https://www.refworld.org/es/pdfid/5b2957524.pdf">https://www.refworld.org/es/pdfid/5b2957524.pdf</a>   | Ampliar la información sobre la migración de venezolanos en el país.  |
| Grupo Banco Mundial   | Migración desde Venezuela a Colombia. Octubre de 2018. Disponible en: <a href="https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30651">https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30651</a>  | Determinar los impactos sociales, sectoriales y económicos que la migración desde Venezuela estaba teniendo en Colombia, particularmente en los principales municipios receptores.                        |
| Organización Internacional para las Migraciones (OIM)           | Matriz de Seguimiento al Desplazamiento (DTM). Periódico. Disponible en: <a href="https://colombia.iom.int/dtm">https://colombia.iom.int/dtm</a>   | Captar, procesar y difundir de manera sistemática la información y comprender mejor los movimientos y necesidades de las poblaciones desplazadas, retornadas, en procesos de reasentamientos y migrantes. |
| Servicio Jesuita a Refugiados                                   | Informe de movilidad humana venezolana (I y II). Realidades y perspectivas de quienes emigran. Junio de 2019. Disponible en: <a href="https://migravenezuela.com/web/articulo/informe-sobre-la-movilidad-humana-venezolana-en-colombia-1581">https://migravenezuela.com/web/articulo/informe-sobre-la-movilidad-humana-venezolana-en-colombia-1581</a> | Caracterizar a las personas venezolanas con vocación de permanencia que emigran por la frontera del Norte de Santander.   |

| Entidad   | Título y fecha  | Objetivo   |
|---|---|--|
| Migración Colombia  | Encuestas de renovación del Permiso Especial de Permanencia (PEP). Periódicas. Disponible en: <a href="https://www.migracioncolombia.gov.co/planeacion/estadisticas/243-resultados-encuestas/resultados-de-la-encuesta-renovacion-pep-1">https://www.migracioncolombia.gov.co/planeacion/estadisticas/243-resultados-encuestas/resultados-de-la-encuesta-renovacion-pep-1</a>   | Conocer los beneficios a los que accedieron los migrantes con PEP, su intención de conseguir alguna visa, su nivel de estudios y la actividad en la que se desempeñan.                               |
| Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) | Proyecto de caracterización de población proveniente de Venezuela en Colombia. Diciembre de 2017. Disponible en: <a href="https://www.refworld.org/es/pdfid/5ac7f0534.pdf">https://www.refworld.org/es/pdfid/5ac7f0534.pdf</a>  | Contar con información cuantitativa y cualitativa sobre las personas provenientes de Venezuela asentadas en los departamentos de Arauca, Cúcuta y La Guajira, y en contextos urbanos no fronterizos. |
| Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB)                      | Caracterización de la población migrante proveniente de Venezuela. Periódica. Disponible en: <a href="https://www.unab.edu.co/publicaciones/iep-present%C3%B3-resultados-caracterizaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-migrante-venezuela">https://www.unab.edu.co/publicaciones/iep-present%C3%B3-resultados-caracterizaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-migrante-venezuela</a>  | Indagar sobre las razones por las cuales los migrantes dejaron su país, las competencias académicas y laborales con las que llegan a Colombia, y sus condiciones económicas.                         |
| Universidad del Rosario   | Censo piloto alternativo. Caracterización realizada por víctimas y colombianas retornadas en la comuna 6 en Cúcuta (Norte de Santander). Disponible en: <a href="https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/21058?-fbclid=IwAR3A-l3fvoSIFAemEdb5IKj-BH550j07dO5GGL4YTHZY-h9GGZS-VADS2jaQ">https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/21058?-fbclid=IwAR3A-l3fvoSIFAemEdb5IKj-BH550j07dO5GGL4YTHZY-h9GGZS-VADS2jaQ</a> | Identificar y caracterizar a población migrante con vocación de permanencia no inscrita en el RAMV en la ciudad de Cúcuta.   |
| Universidad del Rosario   | Población venezolana en la localidad de Usme, caracterización de los migrantes atendidos por la Arquidiócesis de Bogotá. Disponible en: <a href="https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/20413">https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/20413</a>   | Caracterizar a la población venezolana ubicada en la localidad de Usme, con la finalidad de entender sus necesidades y diseñar programas efectivos de atención.                                      |
| IMMAP   | Caracterización rápida de necesidades humanitarias. Periódico. Disponible en: <a href="https://colombia.immap.org/caminantes/home.html">https://colombia.immap.org/caminantes/home.html</a>   | Caracterizar los flujos de caminantes e identificar las necesidades que manifiestan tener en asuntos de salud, seguridad alimentaria y nutrición, albergue, entre otros.                             |

## Alineación con el Pacto Mundial para la Migración

Los esfuerzos de caracterización del Gobierno colombiano están alineados con los siguientes objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular:

- **Objetivo 1.** Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica.

Pese a los múltiples ejercicios de caracterización realizados, persisten dos vacíos en la información sobre las personas provenientes de Venezuela: i) No se ha desarrollado una caracterización nacional desde el año 2018 con el RAMV, por lo que la información encontrada ha quedado rezagada y, con el pasar de los meses, va perdiendo veracidad. ii) Continúa siendo un reto la caracterización de los colombianos retornados y los migrantes pendulares.

Como consecuencia de estos dos elementos, resulta necesario contemplar ejercicios de caracterización que permitan analizar la información necesaria para entender mejor el movimiento humano en toda Colombia de forma periódica, contemplando migrantes con vocación de permanencia, migrantes pendulares y colombianos que tomaron la decisión de regresar al país.

Para brindar soluciones a estos obstáculos, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) está organizando una encuesta de migrantes pendulares que capture información detallada acerca de los movimientos migratorios de aquellas personas que visitan Colombia sin el objetivo de establecerse, y conocer mejor sus necesidades.

Por otro lado, Migración Colombia se encuentra en el proceso de fortalecer el sistema de identificación de los migrantes, por medio del robustecimiento de las tecnologías de la información. En este sentido, se espera que cada ciudadano venezolano diligencie un

formulario en una aplicación móvil especificando su ubicación, nivel de escolaridad, entre otros. Además, contará con una fotografía con la cual la aplicación hará un reconocimiento biométrico de la persona y un reconocimiento dactilar. Al finalizar el proceso, la aplicación emitirá un documento electrónico que recibirá en el celular con un código de barras y otros elementos de seguridad, que le servirá como su documento de identificación. Este trámite contará con una segunda fase presencial.

Bajo esta línea, desde el Gobierno se está trabajando para que todos los datos recolectados en torno a la caracterización de la población migrante proveniente de Venezuela, la identificación de sus necesidades y la atención brindada por las entidades estén disponibles en una herramienta compartida entre la Presidencia de la República y el DNP, para que la información esté disponible para la visualización y consulta por parte de los tomadores de decisiones en el sector público colombiano, con el objetivo final de robustecer la toma de decisiones en torno al fenómeno migratorio.

## Retos

Los principales retos a los que se enfrenta el Gobierno actualmente para lograr la caracterización de migrantes son dos: primero, establecer una plataforma única de datos para el intercambio de información, que sea alimentada periódicamente por cada entidad oficial, según los criterios establecidos por Presidencia y el DNP; y, segundo, definir cuál será el mecanismo mediante el cual la información recogida por las entidades oficiales pueda ser consultada, salvaguardando y respetando el *habeas data*.





# SERVICIOS SOCIALES PARA MIGRANTES, REFUGIADOS Y RETORNADOS

Fotografías: Muse Mohammed para OIM (págs. 80-81, 110, 112-113)

Hanz Rippe para USAID/Colombia (págs. 85, 87, 89, 94, 98)

© ACNUR, Vincent Tremeau (pág. 101)



## Estrategia para garantizar el derecho a la salud

**El Estado colombiano está comprometido** con la garantía del derecho a la salud de todos sus residentes, independiente de su nacionalidad o estatus migratorio. Para ello, y debido al aumento de la demanda por parte de migrantes venezolanos de atención en salud, el Ministerio de Salud y Protección Social y el sector en su conjunto ha realizado adecuaciones de políticas públicas y normas que han permitido: i) viabilizar la atención de urgencias para el caso de los inmigrantes en situación irregular, ii) acceder al aseguramiento en salud para población migrante en situación regular y iii) fortalecer la gestión de la salud pública en las entidades territoriales más afectadas.

### i) Atención de urgencias

La Constitución Política de Colombia establece la garantía del derecho a la salud para todos los residentes de Colombia. Las leyes colombianas también garantizan el derecho a recibir atención de urgencias a toda persona que la necesite, independiente de su capacidad socioeconómica o su nacionalidad. Para poder proveerle atención de urgencias a los migrantes en el territorio, se expidió el Decreto 866 de 2017 para garantizar una fuente de recursos del orden nacional, que complementa el

esfuerzo económico de las entidades territoriales para la atención en salud.

El esfuerzo del Estado colombiano para brindarle acceso a salud de urgencias a los migrantes venezolanos se refleja en el creciente número de atenciones. En el 2017 Colombia brindó más de 350.000 atenciones en salud a la población migrante, mientras en el 2018 y el 2019 estas aumentaron a más de 1,7 y 3,6 millones respectivamente, lo cual indica un aumento de más de 900%<sup>26</sup> en estos tres años. Respecto al año 2020, ya se han realizado más de 1,5 millones atenciones a corte de junio (gráfico 4). En total, entre 2017 y 2020, se trató a 813.890 migrantes y se realizaron 7.283.580 atenciones médicas (gráfico 5).

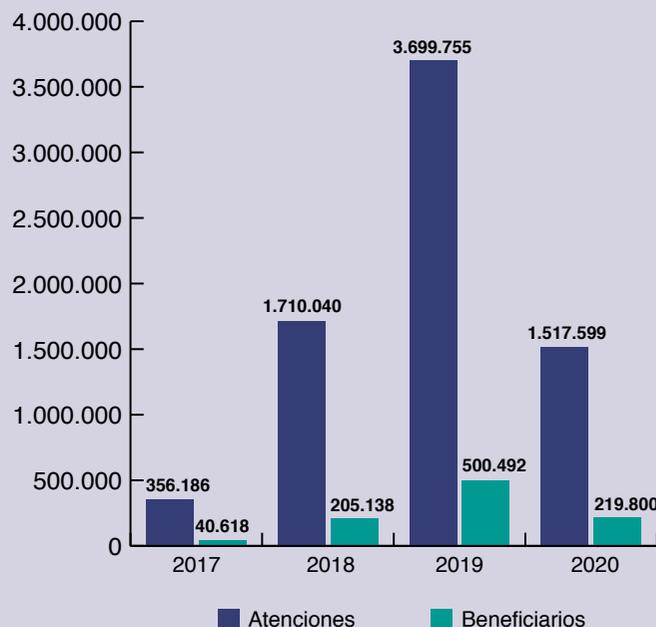
De estas atenciones, 71,4% corresponde a procedimientos en salud quirúrgicos y no quirúrgicos; 12,6% corresponde a atenciones por consultas; 13,7% corresponde a atenciones por urgencias y 2,3% corresponde a hospitalizaciones.

El aumento más importante en atención por urgencias ha sido para madres gestantes, partos y atención postparto. En promedio, en 2017 hubo 71 nacimientos mensuales de hijos de madres venezolanas, mientras en 2019 el promedio fue de 2.182. A mayo de 2020, se registran 11.636 nacimientos de hijos de madres venezolanas, un promedio de 2.327 nacimientos mensuales<sup>27</sup>.

## ii) Aseguramiento

En Colombia la población migrante también puede acceder a los servicios integrales de salud a través del aseguramiento al régimen contributivo o subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)<sup>28</sup>. El aseguramiento en el SGSSS se puede hacer únicamente si las personas están debidamente identificadas y regularizadas, según los

**Gráfico 4. Atenciones en salud a migrantes venezolanos (2017-2020)**



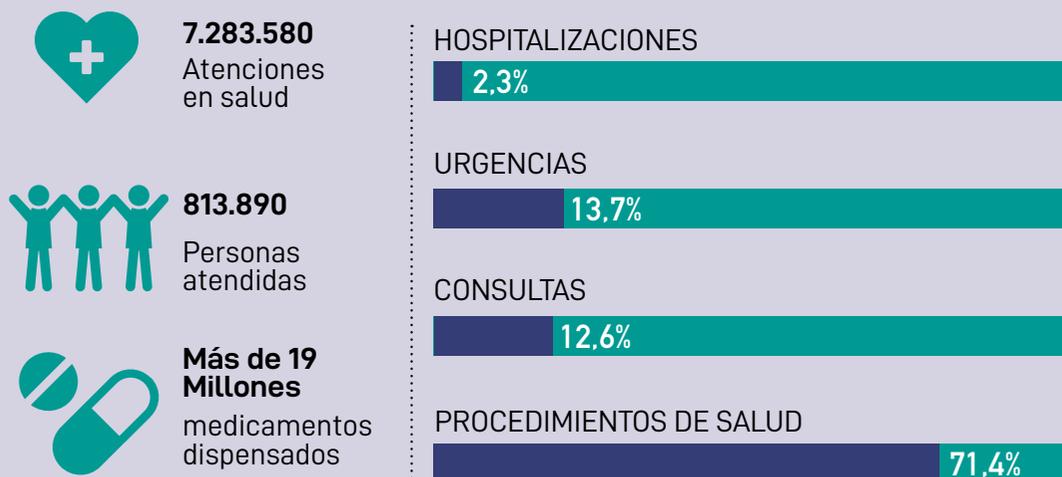
Fuente: DNP, SisCONPES (corte a diciembre 2019).

<sup>26</sup> DNP (23 de noviembre de 2018). CONPES 3050 “Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela”. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>.

<sup>27</sup> Ministerio de Salud (14 de julio de 2020). Circular 029.

<sup>28</sup> *Ibíd.*

## Gráfico 5. Atenciones en salud a migrantes venezolanos (2017-2020)



\*Las atenciones en salud comprenden: i) procedimientos en salud, urgencias, hospitalizaciones y consultas; se excluyen los medicamentos y vacunas.

\*\*El total de personas atendidas no corresponde a la sumatoria, debido a que una persona puede consultar en las diferentes anualidades.

Fuente: Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud (RIPS), consultado en abril de 2020. Ministerio de Salud y Protección Social. Con relación a los datos de Eventos de Interés en Salud Pública es Instituto Nacional de Salud.

criterios y consideraciones de la Resolución 3015 de 2017<sup>29</sup>, en la cual se incluye el PEP como documento válido de afiliación.

En septiembre del 2018, solo el 3% de la población migrante estaba asegurada y, del total de la población regular estimada, solo el 5% se encontraba afiliada al SGSSS: 35.548 migrantes al régimen contributivo y 7.589 al régimen subsidiado. Para junio de 2020, las cifras han incrementado a 245.197 migrantes afiliados. Sin embargo, las brechas de cobertura todavía son grandes. Solo el 35,5% de los portadores del PEP está asegurado, y solo el 13,9% de la población total de migrantes venezolanos con vocación de permanencia.

<sup>29</sup> Resolución 3015 de 2017. Recuperada de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-03015-de-2017.pdf>.

La falta de aseguramiento de los migrantes obstaculiza que tengan acceso a un servicio integral de salud, y la atención por urgencias es más costosa para los hospitales y el Estado. Para reducir esta brecha, el Ministerio de Salud emitió el Decreto 064 de 2020, por medio del cual se determina la afiliación inmediata para no afiliados o con novedad de terminación de inscripción cuando demanden servicios de salud o al momento en que sean focalizados por la entidad territorial; se determina la afiliación de todo recién nacido así sus padres no estén afiliados; y se determina, entre otras, a la población migrante portadora del PEP como población prioritaria de afiliación, focalizados mediante censos territoriales. Además, el decreto establece las medidas para afiliación en los hospitales y secretarías de salud territoriales por medio del sistema virtual del Sistema de Afiliación Transaccional (SAT).



### iii) Vigilancia epidemiológica y salud pública

El fortalecimiento de la vigilancia epidemiológica para prevenir el contagio de enfermedades transmisibles empieza por una política de vacunación gratuita para toda la población, independiente de su nacionalidad o estatus migratorio. En el 2017 se brindaron 111.827 dosis de vacunación, y ese número de dosis creció un 890% para más de un millón de dosis en 2019. En total, se han aplicado 2.130.932 dosis de vacunación entre agosto de 2017 y junio de 2020.

Se ha identificado que los eventos de interés en salud pública, como malaria, sarampión, violencia de género, desnutrición aguda en menores de cinco años, VIH/sida y tuberculosis, entre otros, en pacientes de procedentes del exterior, han aumentado. Por ejemplo, en septiembre de 2017 se habían registrado 863 casos de eventos de salud pública en migrantes, mientras que para el mismo mes de 2018 se registraron 2.398 eventos. Para el evento específico de la malaria en la población migrante, en el 2017 se registraban 882 casos de malaria, mientras en el 2019 se registraron 2.190<sup>30</sup>.

Después de cuatro años sin tener un brote de sarampión en Colombia, en el 2018 se presentó el primero en pacientes que eran migrantes venezolanos o personas que habrían tenido contactos con ellos<sup>31</sup>. Para prevenir y contener el contagio de las enfermedades contagiosas, el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Salud crearon una estrategia de cerco epidemiológico que de forma efectiva contuvo la propagación del brote.

<sup>30</sup> Instituto Nacional de Salud, Boletín Epidemiológico Semanal, semana epidemiológica 52 (22 al 28 de diciembre 2019); y Boletín Epidemiológico Semanal, semana epidemiológica 52 (24 al 30 de diciembre 2017). Recuperados de: [https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2019\\_Boletin\\_epidemiologico\\_semana\\_52.pdf](https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2019_Boletin_epidemiologico_semana_52.pdf) y <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2017%20Bolet%C3%ADn%20epidemiol%C3%B3gico%20semana%2052.pdf>, respectivamente.

<sup>31</sup> DNP (23 de noviembre de 2018). CONPES 3050 “Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela”. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>.

## Análisis de necesidades en salud sexual y reproductiva y estimación de costos para la atención a migrantes venezolanos

Como país receptor en el fenómeno migratorio venezolano, Colombia enfrenta retos para la financiación e implementación de la atención integral en salud de las personas migrantes con base en las capacidades institucionales actuales y la sobredemanda en algunos de los territorios. Uno de estos retos se relaciona con la atención en salud sexual y reproductiva tanto para migrantes, como para comunidades de acogida.

El estudio de Profamilia “Evaluación de las necesidades insatisfechas en salud sexual y salud reproductiva de la población migrante venezolana en cuatro ciudades de la frontera colombo-venezolana”<sup>32</sup> reveló las principales necesidades, brechas y barreras de acceso para el cumplimiento de los derechos de los migrantes a la salud sexual y reproductiva, entre ellas acceso a servicios de planificación familiar, prevención de infecciones de transmisión sexual, servicios de aborto seguro y de atención post-aborto, acceso efectivo a servicios de salud materno-infantil, y educación integral y prevención de embarazo adolescente.

Para responder a estas brechas de atención, el Ministerio de Salud y Protección Social, con el apoyo técnico del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), realizó un exhaustivo trabajo en busca de dar respuesta a las necesidades en salud sexual y reproductiva, establecer prioridades y territorios de intervención, así como realizar una estimación de los costos y movilizar

recursos para dar respuesta a la situación de salud sexual y reproductiva de las personas migrantes y la comunidad afectada por el fenómeno.

### Intervenciones priorizadas

Las intervenciones propuestas están orientadas a apoyar los compromisos del país en cuanto a derechos sexuales y reproductivos y la protección de la vida de todas las personas, con la intención de contribuir a disminuir, entre otros, los riesgos de mortalidad y morbilidad materna e infantil, así como el embarazo no intencionado, la infección y mortalidad por VIH/ITS, prevenir y reducir la violencia sexual y otras violencias de género, y minimizar las consecuencias a largo plazo de la violencia sexual y otras VBG. Entre las intervenciones a priorizar se encuentran:

- i. **Anticoncepción con métodos modernos reversibles de larga duración y anticoncepción de emergencia:** están dispuestos dada la facilidad en la adherencia, la costo-efectividad de la intervención y el impacto sobre el embarazo no deseado, la fecundidad en adolescentes y la disminución de la morbilidad materna.
- ii. **Prevención del aborto inseguro:** como garantía en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, orientado a disminuir la mortalidad materna.
- iii. **Atención ITS/VIH (prevención combinada):** orientada a realizar contención de la epidemia, la cual presenta un comportamiento creciente en migrantes.
- iv. **Salud materna:** atención a las mujeres gestantes como respuesta al servicio de mayor

<sup>32</sup> Profamilia (s. f.). Evaluación de las necesidades insatisfechas en salud sexual y salud reproductiva de la población migrante venezolana en cuatro ciudades de la frontera colombo-venezolana. Recuperado de: <https://profamilia.org.co/wp-content/uploads/2019/05/LIBRO-Evaluacion-de-las-necesidades-insatisfechas-SSR-y-Migrantes-Venezolanos-Digital.pdf>.

demanda, protección de la vida de las mujeres, prevención de la mortalidad y morbilidad materna e infantil.

- v. **Violencia sexual:** como respuesta frente al riesgo de incremento de casos en el contexto humanitario y migratorio, prevención y atención para minimizar las consecuencias a largo plazo de la violencia sexual y otras violencias basadas en género.

## Priorización de municipios

Para el proceso de priorización municipal se tuvieron en cuenta dos parámetros especiales: el primero relacionado con la mayor concentración de población migrante por municipio, y el segundo se realizó con base en la concentración de casos reportados al Sistema de Vigilancia Epidemiológica (SIVIGILA) de mortalidad materna, morbilidad materna extrema, sífilis gestacional y congénita, violencia de género y VIH.

Una vez aplicados dichos parámetros se categorizaron los siguientes municipios, los cuales se caracterizan por concentrar el 70,5% de la población total migrante. Entre ellos se encuentran: Bogotá, Barranquilla, Medellín, Cúcuta, Cartagena, Cali, Maicao, Bucaramanga, Santa Marta, Arauca, Riohacha, Soacha, Soledad, Villa del Rosario, Valledupar y Yopal. Finalmente, teniendo en cuenta la situación migratoria actual y el contexto fronterizo, se incluyó Ipiales entre los municipios a priorizar.

## Poblaciones a atender

Teniendo en cuenta el incremento de eventos de interés en salud pública relacionados con la salud sexual y reproductiva de la población migrante, entre ellos el aumento significativo de muertes maternas y perinatales, bajo peso al nacer, niños y niñas recién nacidos con sífilis congénita, número de casos de VIH/mortalidad por sida y las violencias basadas en género, se hace necesario proyectar las intervenciones hacia las mujeres



adolescentes y jóvenes, mujeres gestantes, mujeres y hombres en edad fértil y personas viviendo con VIH, y que, además, se tenga en cuenta el enfoque de género que reconoce las poblaciones con orientación sexual diversa LGBTIQ y se preste en el marco de unos servicios diferenciales, libres de barreras y discriminación.

Por cada uno de los municipios priorizados a partir del dato de población migrante, se realizó una estimación con la cual determinar: hombres y mujeres en edad fértil, mujeres gestantes, casos esperados de VIH y violencia sexual.

Para la determinación de costos y por recomendación de las agencias que hacen parte del subclúster de salud sexual y reproductiva, se realizó el cálculo por actividad teniendo en cuenta el manual tarifario SOAT, lo cual ha incrementado los costos a partir del primer ejercicio desarrollado; una vez definido el costo individual (tabla 9) se aplicó al estimado de población por intervención y por municipio, obteniendo el costo por población proyectada de USD 54.183.525<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Aplicando como referente TRM promedio de 2018 en 2.956 pesos.

**Tabla 9. Estimación de costos por línea de intervención y Municipio priorizado (Dólares)**

| Municipio           | Anticoncepción   | Salud materna     | VIH               | Violencia sexual | Promoción de DSR  | Espacios diferenciales |
|---------------------|------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------------|
| Bogotá D.C.         | 1.467.130        | 5.301.663         | 5.646.645         | 631.666          | 3.833.678         | 37.229                 |
| Medellín            | 350.096          | 1.265.116         | 1.347.438         | 150.732          | 914.816           | 8.884                  |
| Cúcuta              | 519.523          | 1.877.365         | 1.999.526         | 223.679          | 1.357.539         | 13.183                 |
| Cali                | 228.669          | 826.326           | 880.096           | 98.453           | 597.524           | 5.803                  |
| Maicao              | 273.793          | 989.386           | 1.053.766         | 117.880          | 715.434           | 6.948                  |
| Barranquilla        | 420.320          | 1.518.880         | 1.617.714         | 180.967          | 1.098.315         | 10.666                 |
| Bucaramanga         | 177.715          | 642.196           | 683.985           | 76.514           | 464.378           | 4.510                  |
| Arauca              | 116.934          | 422.556           | 450.042           | 50.345           | 305.554           | 2.967                  |
| Soacha              | 103.420          | 373.721           | 398.039           | 44.527           | 270.241           | 2.624                  |
| Soledad             | 75.619           | 273.261           | 291.042           | 32.558           | 197.597           | 1.919                  |
| Riohacha            | 265.613          | 959.828           | 1.022.285         | 114.359          | 694.060           | 6.740                  |
| Villa del Rosario   | 170.790          | 617.170           | 657.330           | 73.533           | 446.281           | 4.334                  |
| Valledupar          | 130.355          | 471.053           | 501.705           | 56.124           | 340.623           | 3.308                  |
| Yopal               | 52.054           | 188.103           | 200.343           | 22.412           | 136.019           | 1.321                  |
| Cartagena de Indias | 180.106          | 650.837           | 693.188           | 77.544           | 470.626           | 4.570                  |
| Santa Marta         | 166.658          | 602.239           | 641.427           | 71.754           | 435.484           | 4.229                  |
| Ipiales             | 4.637            | 16.758            | 4.819             | 1.997            | 12.117            | 118                    |
| <b>TOTAL</b>        | <b>4.703.432</b> | <b>16.996.458</b> | <b>18.089.390</b> | <b>2.025.044</b> | <b>12.290.286</b> | <b>119.353</b>         |

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social

Este mapeo y costeo de necesidades ha sido presentado a donantes y organizaciones de cooperación, para en conjunto poder cerrar las brechas en atención de salud sexual y reproductiva para migrantes, y está en proceso de financiación e implementación.



## Retos

A pesar de estos esfuerzos y resultados positivos, el Ministerio de Salud ha identificado retos específicos que deben ser tenidos en cuenta en el despliegue de la estrategia durante los próximos años, que han sido informados por diversos estudios que se han publicado sobre las barreras en una atención integral en salud para migrantes y refugiados. También Profamilia hizo un estudio de la atención en salud para migrantes, en el que señala que persisten las brechas, especialmente en enfermedades crónicas, salud sexual y reproductiva y salud mental, a pesar de que el número de atenciones a los migrantes ha aumentado significativamente<sup>34</sup>.

Para cubrir integralmente estas necesidades, uno de los retos más importantes es aumentar el número de migrantes afiliados al sistema de seguridad social. Por ello, además, se trabajará en profundizar el aseguramiento para migrantes de una manera diferenciada considerando las necesidades de los diversos tipos de migrantes. Estas estrategias incluirán, entre otros, un despliegue intensivo de aseguramiento para los retornados, que deberá ser implementado de la mano de las entidades territoriales; la afiliación inmediata de recién nacidos de padres y madres irregulares; la creación de paquetes básicos de atención con la red pública con grupos prioritarios; y la propuesta de una política de cobertura en salud básica para los migrantes en tránsito y pendulares. Esta apuesta permitirá, además, ampliar y fortalecer la atención para enfermedades crónicas, unas de las carencias más importantes en este momento.

Otro de los retos es fortalecer la atención en salud mental para migrantes, teniendo en cuenta las dificultades que genera el duelo migratorio, y la presión en la salud mental que ha puesto la pandemia del

COVID-19. El Instituto de Salud Pública de la Pontificia Universidad Javeriana señala que, aunque a los migrantes que llegan a los hospitales se les brinda primeros auxilios en salud mental, no se les da continuidad en el tratamiento. Por lo tanto, recomienda el acompañamiento psicosocial para reducir impactos emocionales, reconstruir la confianza, restablecer vínculos de afecto, identificar y potenciar recursos de afrontamiento y generar una perspectiva de futuro y esperanza<sup>35</sup>. Datos de Profamilia revelan que, entre 2018 y 2019, el uso de servicios relacionados con depresión y ansiedad para migrantes aumentó en un 108% y un 224%, respectivamente<sup>36</sup>.

El Ministerio seguirá liderando una estrategia cuyo foco será la gestión de salud pública, el fortalecimiento a las atenciones en salud, el financiamiento de la estrategia y su seguimiento y monitoreo. Con respecto a la política pública y como una estrategia transversal, se espera trabajar en la formulación de una política sanitaria para atender los movimientos migratorios y en la adecuación del plan de respuesta del sector salud a la migración y su incorporación en los Planes Territoriales de Salud.

De manera más específica, se trabajará en la consecución de recursos de fuentes específicas para el pago de atenciones individuales para migrantes sin capacidad de pago y en el apoyo en la cooperación internacional para fortalecer la asistencia de salud en baja complejidad y prioritaria. Esto es clave, ya que las inversiones en salud han sobrepasado la asignación de recursos, teniendo un déficit que a corte de febrero de 2020 supera los 557.000 millones de pesos (tabla 10).

<sup>34</sup> Profamilia (junio de 2020). *Desigualdades en salud de la población migrante y refugiada venezolana en Colombia. ¿Cómo mejorar la respuesta local dentro de la emergencia humanitaria?*. Recuperado de: <https://www.profamilia.org.co/wp-content/uploads/2020/04/Desigualdades-en-salud-de-la-poblacion-migrante-y-refugiada-venezolana-en-Colombia-Como-manejar-la-respuesta-local-dentro-de-la-emergencia-humanitaria.pdf>.

<sup>35</sup> Montañaño Rozo, Ximena (17 de diciembre de 2019). “Migración venezolana: un asunto de salud pública. Instituto de Salud Pública de la Javeriana”, *Pesquisa Javeriana*. Recuperado de: <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/migracion-venezolana-un-asunto-de-salud-publica/>.

<sup>36</sup> Profamilia (junio de 2020).

**Tabla 10. Inversiones realizadas en atención a salud a población migrante\***

| Recursos                 | 2017            | 2018   | 2019   | 2017 - 2019 | USD   |
|--------------------------|-----------------|--------|--------|-------------|-------|
| Inversión en vacunación  | 1.727           | 9.762  | 14.942 | 26.431      | 7,7   |
| Recursos asignados       | 10.000          | 40.000 | 80.000 | 130.000     | 39,8  |
| Facturación servicios    | 557.423.482.910 |        |        |             | 163,9 |
| Déficit a noviembre 2019 | 427.423.482.910 |        |        |             | 125,7 |

**Nota:** \*Las cifras en pesos colombianos son en miles de millones. Las cifras en dólares americanos son en millones.

### Alineación con el Pacto Mundial para la Migración

La política de salud del Gobierno colombiano está alineada con los siguientes objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular:

- **Objetivo 15.** Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos.

### El derecho a la educación para niños, niñas y adolescentes venezolanos

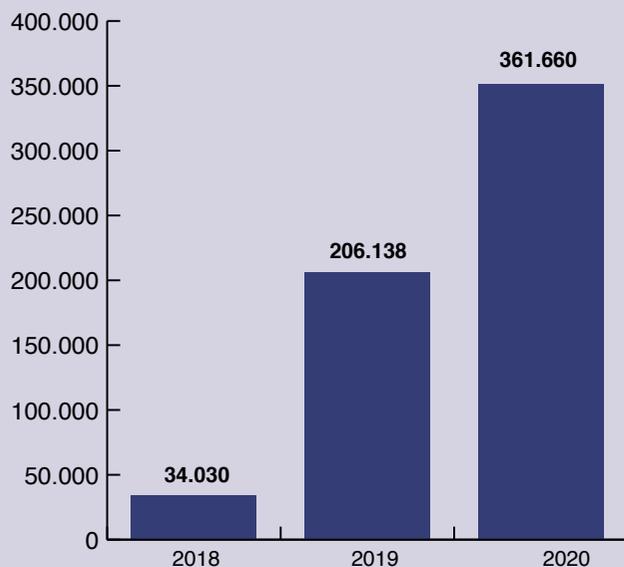
El Ministerio de Educación Nacional no ha sido ajeno al fenómeno migratorio que enfrenta el país desde el año 2015, el cual ha impactado el sector educativo de manera estructural, dado el incremento

permanente del flujo de población migrante, que le ha puesto presión al sistema educativo al requerir un aumento exponencial de sus capacidades para garantizar el acceso a la oferta educativa para todos. De los distintos grupos poblacionales que han llegado a Colombia provenientes de Venezuela, uno de los que requiere mayor protección son los niños, niñas y adolescentes migrantes. De acuerdo con estimaciones de Migración Colombia a junio de 2020, el 24% del flujo migratorio corresponde a menores de diecisiete años (8% son niños y niñas entre cero y cuatro años).

Sin embargo, a pesar de las dificultades y complejidad de la situación, el sector ha generado las condiciones para lograr una atención efectiva y enfrenta nuevos retos en materia de bienestar, inclusión educativa, nivelación y convivencia escolar como elementos cruciales en la calidad y permanencia educativas de la población migrante.

El CONPES 3950 creó la directiva para que el Ministerio de Educación pueda mejorar las condiciones de niños, niñas y adolescentes migrantes en las instituciones educativas oficiales a través de acciones que conlleven el desarrollo de competencias ciudadanas y socioemocionales, y para que pueda diseñar estrategias para agilizar el proceso de convalidación

**Gráfico 6. Matrículas de estudiantes venezolanos (2018-2020)**



Fuente: Ministerio de Educación (datos de 2020 a corte de junio).

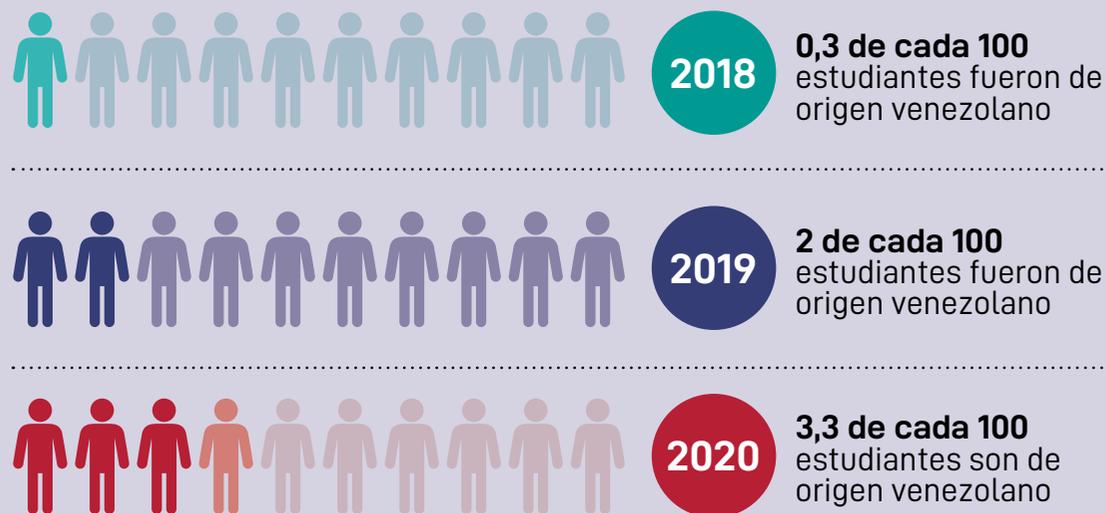
de estudios de básica y media, así como de títulos educativos procedentes de instituciones de educación superior venezolanas.

En respuesta al incremento en la demanda de servicios educativos, el Ministerio de Educación Nacional ha mantenido su compromiso de garantizar el derecho al estudio de los niños y niñas migrantes, independientemente de su estatus migratorio. Con ello se ha logrado que, de los 206.013 estudiantes de origen venezolano matriculados a finales del 2019, el 96,3% (198.391) fueran atendidos en escuelas del sector público, lo que representa un aumento del 605% en comparación con los 34.030 estudiantes venezolanos matriculados al final del año escolar 2018. Al corte de junio de 2020, se habían matriculado 351.660 estudiantes migrantes de origen venezolano, por lo cual se prevé un aumento significativo al cierre de 2020 frente a las cifras de de 2019 (gráfico 6).

Uno de los retos de la integración de niñas, niños y adolescentes migrantes al sistema educativo eran las barreras de documentación para la matriculación de los estudiantes. Para eliminar ese obstáculo, la Circular Conjunta 16 de 2018, emitida por el Ministerio de Educación Nacional en conjunto con Migración Colombia, estableció el instructivo para la atención de niñas, niños y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos. En esta se flexibilizaron los requisitos de documentación para que la población de niñas, niños y adolescentes migrantes provenientes de Venezuela pudiera acceder con más facilidad a la oferta educativa. Esto significa que pueden ser matriculados aplicando un sistema de equivalencias y convalidaciones, aun cuando carezcan de un documento de identificación válido, siempre y cuando haya el compromiso de los responsables de normalizar el estatus migratorio del estudiante.

Los estudiantes venezolanos sin cédula de extranjería o pasaporte vigente no podían presentar los exámenes de Estado Saber 11 y validación del bachillerato académico, necesarios, respectivamente, para matricularse a educación terciaria y como prueba equivalente a diploma de grado de bachiller. Para remediar este obstáculo, se expidió la Resolución 284 de 2018, la cual acepta el PEP como documento válido para presentar los exámenes de Estado, la Resolución 624 de 2019 y la Resolución 675 de 2019, la cual admite que los estudiantes venezolanos utilicen el Número Establecido por la Secretaría de Educación (NES) con el que fueron

## Ilustración 1. Estudiantes venezolanos matriculados



Fuente: Ministerio de Educación

matriculados para presentar los exámenes de Estado, y presenten cualquier documento de identificación con nombre y foto para validar su identidad.

Estas resoluciones representaron un avance normativo importante para flexibilizar los requisitos relacionados con el tipo de documento que deben presentar los estudiantes venezolanos para la realización de los exámenes de Estado. Sin embargo, la exigencia de un documento de identidad válido en Colombia para poder reclamar los resultados limita el alcance de estas medidas, pues sin los resultados los adolescentes y jóvenes no pueden acceder a la educación superior. Por lo tanto, desde el 2019 se está trabajando de la mano con otros sectores del gobierno en la creación del Permiso Especial de Permanencia para el Sector de Educación (PEP-E), el cual se propone como un instrumento de regularización migratoria para aquellos estudiantes matriculados en el sistema educativo (preescolar, básica y media), con la finalidad de facilitar el acceso, la trayectoria y la promoción en el sistema educativo para los estudiantes migrantes que no tienen un documento de

identificación válido en Colombia. Este mecanismo de regularización permitirá superar la barrera de la falta de documentación y les permitirá acceder no solo a los servicios de educación, sino también a los servicios de salud y protección social ofrecidos por el Estado colombiano.

Además, por medio de la articulación entre el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Educación, se plantearon las siguientes líneas de intervención para apoyar la atención educativa de la población migrante venezolana.

En primer lugar, el acceso y la acogida, línea que promueve el acceso educativo en condiciones de bienestar, equidad y calidad. Se gestiona la cobertura desde los análisis de información, permanentes cruces de bases de datos y registros administrativos, la creación de una variable especializada para identificar a la población migrante y la gestión de la información desde el territorio para incluir la información en el sistema de matrícula; así mismo, la proyección de la población y los análisis de costeo,

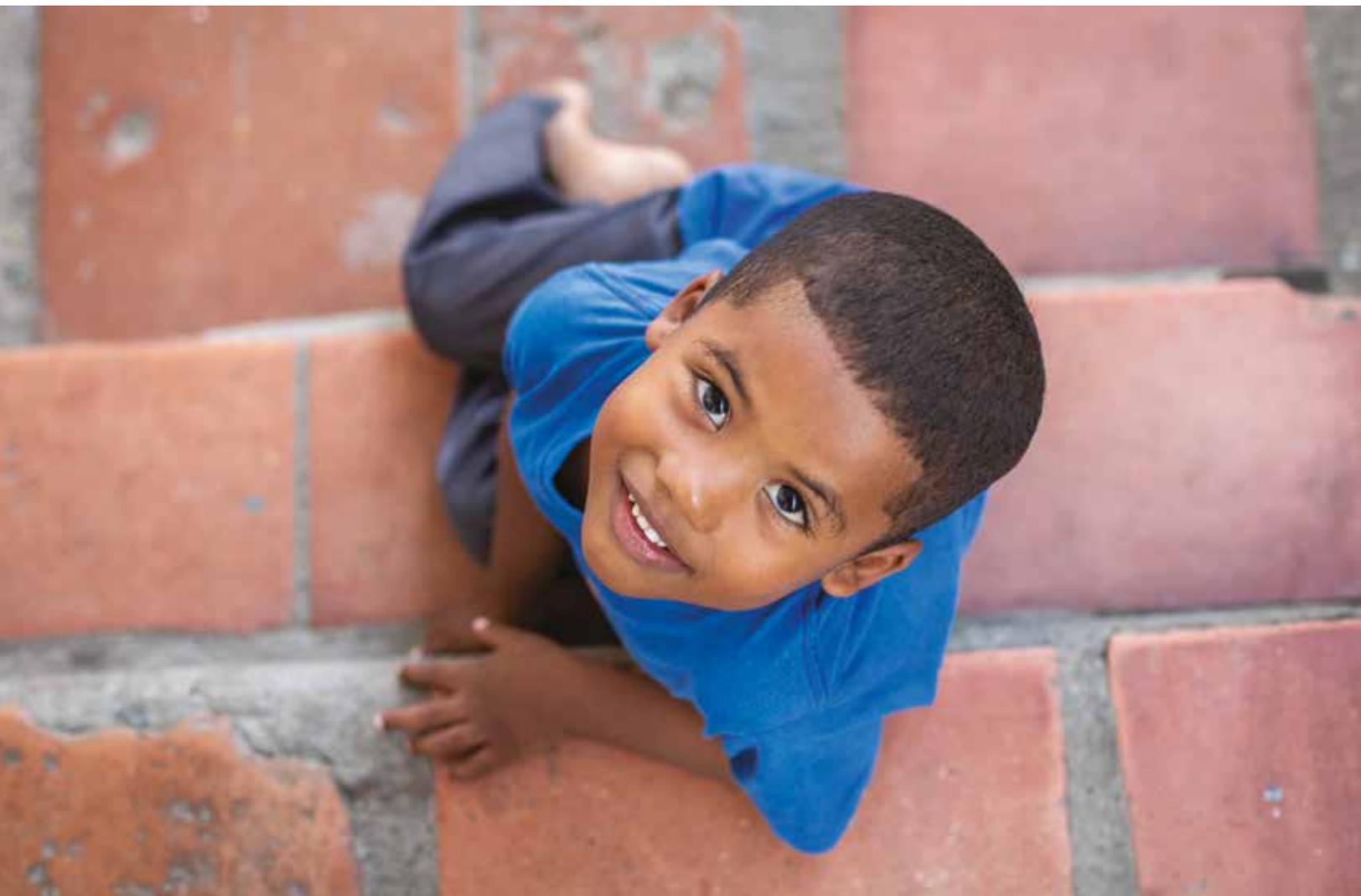
que permite anticipar el impacto presupuestal y de cobertura del fenómeno migratorio.

En segundo lugar, está el bienestar, el cual es un componente fundamental en la permanencia escolar y en el desarrollo integral, con retos importantes en materia de deserción y movilidad de la población migrante. Para fomentar el bienestar de los estudiantes, se generan campañas de sensibilización en las comunidades de cara a la inclusión educativa, mejoramiento y adecuaciones de la infraestructura educativa, y prevención de toda forma de violencia y discriminación.

Por último, también se han fortalecido las estrategias que fomenten la permanencia de esta población en los colegios por medio de programas de alimentación escolar, transporte, vestuario y útiles escolares. Por ejemplo, se ha fortalecido el Programa de Alimentación Escolar (PAE) para que los estudiantes migrantes venezolanos puedan acceder a este programa en las mismas condiciones que los estudiantes colombianos;

el único requisito para ser beneficiario de esta estrategia es que la institución educativa y el grado en el que están inscritos esté focalizado por la Secretaría de Educación. Esto ha permitido brindar alimentación escolar a cerca de 170.000 estudiantes de las instituciones educativas del sector oficial, lo cual corresponde a cerca del 50% de la matrícula total de estudiantes migrantes de origen venezolano (a corte de junio de 2020).

En alianza con la cooperación internacional se adelantan acciones pedagógicas para prevenir la xenofobia, especialmente en los departamentos de frontera. Para ello, se diseñan secuencias didácticas con material lúdico que puedan usarse en el aula. Este proceso cuenta con la participación de los niños, las niñas, los jóvenes y los maestros de esas regiones. Además, se inició el acompañamiento a los comités de convivencia de municipios prioritarios para revisar sus planes de convivencia escolar y orientar acciones de prevención de violencia en contra de niños, niñas y jóvenes venezolanos o colombianos retornados.



De otra parte, en materia de nivelación escolar para los niños, teniendo en cuenta que los sistemas educativos de Colombia y Venezuela son distintos, las medidas tomadas a partir de los planteamientos de la Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela, establecida en el CONPES 3950, ha permitido al Ministerio avanzar en varios frentes, como el diseño de pruebas de suficiencia y de procesos de nivelación.

Así mismo, con la expedición del Decreto 1288 de 2018 se ha avanzado en las estrategias de acreditación de grados académicos. Este decreto estableció que los niños, las niñas y los jóvenes venezolanos podrán validar los grados mediante evaluaciones o actividades académicas en los establecimientos educativos en los que han sido ubicados, sin costo alguno. Este proceso es permitido para validación de grados de nivel preescolar, básica y media hasta grado décimo. En el caso de grado undécimo, el proceso debe realizarse ante el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES).

Además, y para avanzar con los procesos de nivelación escolar, el Ministerio de Educación Nacional suscribió un convenio con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que permitirá el diseño y socialización de un documento orientador con las pautas para la realización de pruebas de suficiencia en el marco del sistema de evaluación institucional. Así mismo prevé el diseño e implementación de una estrategia de nivelación para niñas, niños y adolescentes migrantes y retornados reconociendo las diferencias de aprendizaje en el sistema educativo.

El Ministerio de Educación no solo se ha ocupado de la población que se encuentra en territorio colombiano, sino que a la vez busca garantizar el acceso escolar de la población en situación de migración pendular en la zona de frontera, que incluye aproximadamente ocho mil estudiantes. Con este objetivo, diseñó el corredor escolar humanitario, el cual desde el 2015 beneficia a cerca de cuatro mil estudiantes que viven en los municipios fronterizos de Venezuela y asisten día a día a las instituciones educativas de los municipios fronterizos de Colombia. Desde entonces, el Ministerio de Educación Nacional ha liderado los procesos normativos, técnicos, políticos y financieros

necesarios para la efectiva operación del corredor humanitario con recursos del SGP-MEN. Se ha invertido en el corredor humanitario escolar hasta finales de 2019 la suma de 13.137 millones de pesos.

## Retos

El estudio de UNICEF “Impacto de la migración de niños, niñas y adolescentes venezolanos en el sistema escolar de Colombia”<sup>37</sup> revela que la llegada masiva de migrantes ha desvelado algunas de las fragilidades institucionales, de políticas y programas, así como de orden presupuestal y de infraestructura, de la educación en Colombia. A esto se suman otras vulnerabilidades entre algunas comunidades de acogida que ven en la población migrante una competencia para oportunidades estructuralmente limitadas, por lo que se deben realizar esfuerzos adicionales para la difusión y socialización de rutas de acceso, requisitos y servicios educativos entre la población migrante.

Aun cuando el Ministerio de Educación ha estado trabajando arduamente en dar respuesta a la situación de los niñas, niños y adolescentes migrantes, siguen existiendo barreras que dificultan el proceso, más aún cuando el número de estudiantes matriculados al sistema educativo sigue aumentando sustancialmente, poniendo presión adicional en las instituciones educativas para adaptarse ante la creciente demanda.

Por un lado, se enfrentan necesidades por parte del sector educativo, tales como la falta de elementos mobiliarios que permitan una mejor gestión de la cobertura y la garantía de un espacio escolar adecuado para el estudiante. A su vez, hay un déficit cuantitativo y cualitativo de la infraestructura educativa para poder brindar un servicio educativo en condiciones de bienestar, equidad y calidad. Por otro lado, encontramos que existen barreras y brechas para el acceso, la promoción y la permanencia de dicha población.

<sup>37</sup> UNICEF (abril de 2020). *Impacto de la migración de niños, niñas y adolescentes venezolanos en el sistema escolar de Colombia*.

Otro reto es la certificación de los estudios adelantados en Colombia. Dada la alta movilidad de la población migrante y refugiada, los niñas, niños y adolescentes migrantes pueden trasladarse a diferentes instituciones educativas en varias ocasiones. En principio, el traslado de una institución a otra debería ser un proceso muy sencillo, ya que el sistema educativo debe estar interrelacionado y ser flexible para permitir a los estudiantes su movilidad horizontal. Sin embargo, para niñas, niños y adolescentes migrantes con estatus irregular existen dificultades para obtener las certificaciones de los cursos adelantados en Colombia, las cuales les permitirían continuar con sus estudios en otras instituciones, ya que en muchos casos no se expiden estos certificados si no cuentan con un documento válido en el país.

La última de las barreras para el cumplimiento de los derechos a la educación de los niñas, niños y adolescentes migrantes son los factores que afectan la permanencia en el sistema educativo colombiano. El primero de ellos es que se enfrentan a retos en el proceso de aprendizaje e inclusión a las nuevas prácticas pedagógicas. El segundo son los procesos de integración social, ya que con frecuencia la discriminación se manifiesta de varias formas. Por último, existen también obstáculos estructurales relacionados a la

capacitación y formación de los funcionarios y del personal educativo que les permita contar con mejores herramientas para atender las necesidades de los niñas, niños y adolescentes migrantes, así como a la capacidad económica y de infraestructura de las instituciones educativas.

## Bienestar familiar enfocado en niños, niñas y adolescentes migrantes

En la identificación de la situación de la población migrante, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se ha encontrado con diversos desafíos, entre los cuales se destaca: i) el proceso de eliminación progresiva de barreras de acceso para la atención a niñas, niños y adolescentes migrantes y refugiados, principalmente en sus servicios dirigidos a la primera infancia y protección; ii) la necesidad de servicios de emergencia temporal de cuidado a niños y niñas en frontera (Villa del Rosario y Cúcuta), y iii) la asistencia técnica en protección a autoridades administrativas.

Para esto, se ha brindado apoyo técnico a las diferentes entidades involucradas, con el fin de establecer la ruta de atención de cara al derecho a la nacionalidad, el derecho a la identidad, el derecho a la asistencia consular (Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes –SRPA–), el riesgo de apátrida y el reconocimiento de la condición de refugio.

De esta manera, se han priorizado actividades en coordinación con Presidencia, Cancillería y Migración Colombia, para realizar mesas de gestión migratoria, seguimiento en los diferentes Puestos de Mando Unificado y Mesas Migratorias en distintas regiones, y presencia de Grupos Especiales Migratorios-Equipos Móviles de Protección Integral (GEM-EMPI), las cuales sirvieron para iniciar la exploración de opciones de reunificación de dieciséis de cuarenta y un niños no acompañados y separados con Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos.

Tras la identificación realizada en campo, se inició la implementación de una estrategia de niñez migrante,

### Alineación con el Pacto Mundial para la Migración

La política educativa del Gobierno colombiano está alineada con los siguientes objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular:

- **Objetivo 15.** Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos.
- **Objetivo 16.** Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social.

con el objetivo de facilitar el tránsito de los niños, niñas y adolescentes migrantes y sus familias desde la atención en emergencia a la inclusión en los servicios del ICBF a nivel central y en trece regionales (con los veinticinco municipios que concentran más de 50% de atenciones de niñez migrante a nivel nacional) a través de: i) la identificación y referenciación, ii) la integración de rutas y servicios, y iii) las capacidades territoriales y gestión de alianzas.

En el año 2019, el ICBF benefició a 103.000 niños, niñas y adolescentes en programas de promoción y prevención dirigidos a la primera infancia (91.000), niñez y adolescencia (5.514), programas de nutrición (5.091) y fortalecimiento familiar (1.593). Esto significó un crecimiento del 65% en relación con los 62.000 niños, niñas y adolescentes beneficiarios en 2018. Además, se benefició a 9.000 mujeres gestantes de nacionalidad venezolana en el año 2019, en comparación con las 3.505 del 2018, lo que implica un aumento del 158%. Finalmente, en el año 2019, 2.225 niños, niñas y adolescentes migrantes ingresaron bajo protección del ICBF por alguna amenaza o vulneración a sus derechos por motivos como violencia sexual, trabajo infantil, explotación sexual y comercial, entre otras. El ICBF ha atendido entre el año 2012 y junio 30 de 2020 a 291.570 niñas, niños y adolescentes. Para el mes de junio de 2020 tenía 1.003 casos activos de niños, niñas y adolescentes bajo el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos.

## i) Identificación y referenciación

En retrospectiva, se registra para finales de 2019 el aumento en un 258% (5.005), con respecto al 2018 (1.400), de identificación, reportes de amenaza, asistencias familiares y solicitudes de restablecimiento de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes de Venezuela en situación de calle, alta permanencia en calle o que ejercen la mendicidad, a través de los Equipos Móviles de Protección Integral (EMPI).

Para contrarrestar las cifras anteriores, se actualizó la circular de Migración Colombia que establece la participación de equipos del ICBF en los Grupos Especiales Migratorios, de acuerdo con las fases señaladas en el plan de protección integral para la prevención

de riesgos de niñas, niños y adolescentes en situación de calle, desarrollado conjuntamente con las diferentes direcciones misionales y los socios de cooperación. Esta estrategia cuenta con aportes de ochocientos millones de pesos (OIM y UNICEF) para su primera fase (Bogotá, Barranquilla, Cúcuta, Medellín, Arauca, Cartagena, Cali) para la puesta en marcha de servicios transitorios para niñas, niños y adolescentes cuyos padres migrantes y nacionales estén en situación de alta permanencia en calle y mendicidad.

De otra parte, se ejecutó el alistamiento para la aplicación durante el primer semestre de 2020 de una versión del Displacement Tracking Matrix (DTM) de OIM para situación de calle en seis municipios (Bogotá, Soledad, Villa del Rosario, Valledupar, Puerto Carreño, Ipiales), la cual fue desarrollada conjuntamente por las direcciones de Primera Infancia, Planeación Nacional y Protección a la Infancia y Adolescencia del ICBF.

Para la ruta de atención a la niñez no acompañada y separada, en 2019 se hizo identificación y referenciación de 245 niñas, niños y adolescentes migrantes y refugiados venezolanos, frente a 44 en 2018. Para lograr este resultado, se adelantó la socialización de la ruta de atención para estos casos en diecinueve regionales, doce de las trece priorizadas, a 1.194 funcionarios del ICBF, autoridades locales y socios de la cooperación y ONG, en sesiones de asistencia técnica conjunta con la Dirección de Protección y el GENIM, así como a 390 autoridades administrativas y sus equipos.

A inicios de 2020 se implementan nuevos servicios de búsqueda y atención a niñas, niños y adolescentes no acompañados, gestionando recursos con socios de cooperación con modalidades transitorias a través de servicios de cuidado y albergue, hogares de paso y equipos de búsqueda en Maicao, Ipiales y Puerto Carreño con apoyo de UNICEF, Aldeas Infantiles y OIM, los cuales han atendido a más de cien niñas, niños y adolescentes. También se prestó apoyo en el restablecimiento de contacto familiar, búsqueda y reunificación con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), suscribiendo un convenio con esta entidad para apoyar los procesos de restablecimiento de contacto, búsqueda y reunificación familiar en Venezuela para veintiún niñas, niños y adolescentes no acompañados.



### Integración de rutas y servicios

Es así como el Gobierno en su quehacer misional, con participación permanente del ICBF, definió la integración de rutas y servicios, formulando conjuntamente la ruta que integra y simplifica los servicios para niñez migrante y sus familias del ICBF en cuatro pasos, la cual fue socializada en doce de las trece regionales priorizadas y difundida a través de

un manual de peticiones, quejas y reclamos con la Dirección de Atención al Ciudadano.

Para los servicios de emergencia, se establecieron directrices orientadas a la atención de niñas, niños y adolescentes dentro del Centro de Atención Integral de Maicao en su tercera fase a 750 migrantes, de los cuales más del 50% son niños, niñas y adolescentes, con el apoyo de una unidad móvil en los procesos de caracterización. Dentro de la estrategia de salida del Centro, se habilitaron con apoyo de la cooperación dos espacios amigables en Maicao y Riohacha, un internado de protección para violencia sexual en Riohacha, al igual que un espacio transitorio para niñas, niños y adolescentes no acompañados afuera del Centro de Atención Integral en Maicao, con un equipo de búsqueda activa.

También se realizaron ajustes en tres de cinco servicios para niñas, niños y adolescentes migrantes y sus familias para la no discriminación, con la eliminación de requisitos de identificación en primera infancia, la vinculación en programas de niñez y adolescencia y 1.650 cupos en la estrategia de prevención de riesgos específicos dirigida a migrantes. En los espacios para niñas, niños y adolescentes no acompañados, se amplió el acceso a servicios de prevención y protección a niñas, niños y adolescentes migrantes con una variación de 69% entre 2018 (62.247) y 2019 (105.153) en todos los servicios. Se sigue trabajando en su fortalecimiento, mediante una propuesta de adaptación y costeo de modalidades, con el inicio de un estudio de adecuación de modalidades de primera infancia, niñez y adolescencia y protección (centros de desarrollo infantil, generaciones con bienestar, hogares sustitutos y equipos móviles de protección integral) con apoyo de UNICEF en tres ciudades tipo (Cali, Riohacha y Arauca), que le permitirá al ICBF estimar el costo que tendrían estas adaptaciones de las modalidades como operan hoy en relación con las necesidades de los migrantes y los estándares internacionales. El pilotaje de estas modalidades adaptadas se realizará con recursos de Canadá por USD 1,5 millones.

### iii) Capacidades territoriales y gestión de alianzas

Con el objetivo de crear alianzas, se gestionan enlaces de migrantes y planes de mejora en regionales

priorizadas, designando así en las trece regionales priorizadas enlaces con quienes se formularon planes de respuesta como parte de los acuerdos de gestión de los directores regionales (Bogotá, Atlántico, Norte de Santander, La Guajira, Arauca, Cesar, Antioquia, Valle, Santander, Bolívar, Magdalena, Risaralda y Nariño).

Además, se han venido fortaleciendo con mayor presencia las instalaciones de mesas de niñez migrante a nivel estratégico, local y técnico con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y actores de cooperación internacional, con los cuales se realizó la gestión de recursos y alianzas con una consecución de 3.200 millones de pesos para asesoría técnica, ampliación de cupos, adecuación de espacios y fortalecimiento de equipos; también para la implementación de convenios con OIM, CICR, la creación de un plan de trabajo con UNICEF, firma de un convenio con la GIZ con Alemania, consecución de recursos de República Checa y memorando de entendimiento con ACNUR.

## Retos

De cara a los retos que trae consigo la migración desde Venezuela, esta entidad ha definido para el

año 2020 la continuidad de los servicios, adecuándolos a estándares internacionales, entre los cuales está la adaptación de modalidades de prevención y protección y 100% de la oferta programática adecuada y costeadada. Contaremos con trece direcciones regionales priorizadas con planes de mejoramiento y mesas de niñez con al menos una alianza con gobernación, alcaldías y cooperación gestionada. De otra parte, se proyectan cinco servicios misionales adecuados y costeados según estándares internacionales de implementación, y la gestión de 6.000 millones con cooperación para la implementación de servicios adecuados.

Otro de los retos es la protección integral de niñas, niños y adolescentes migrantes, en el cual se establece el protocolo con países de la región para eliminar barreras que impiden a los niños, niñas y adolescentes estar con su familia, sin importar su nacionalidad o su estatus migratorio en operación, más una propuesta de regularización de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en proceso administrativo de restablecimiento de derechos para que cuenten con identificación. También se proyecta la implementación de las tres fases del plan de acción para la prevención de riesgos de niñas, niños y adolescentes en situación de calle/mendicidad (prevención y sensibilización, gestión de oferta territorial –espacios transitorios y oferta regular– y protección-restablecimiento de derechos), que se desarrolla en ocho municipios priorizados con base en la caracterización de la metodología DTM (Matriz de Monitoreo y Desplazamiento, por sus siglas en inglés) y el análisis situacional de riesgos en conjunto con OIM. El plan se llevará a cabo en articulación con las alcaldías municipales, la cooperación internacional y entidades estatales como la Policía de Infancia y Adolescencia y Migración Colombia.

Por otra parte, es necesario fortalecer los programas y la atención específicamente para jóvenes y adolescentes, que tengan en cuenta sus necesidades particulares, incluyendo educación sexual para promoción de la salud sexual y reproductiva y prevención del embarazo adolescente, prevención de la deserción escolar, fomento y apoyo de la continuación hacia la educación superior, prevención de reclutamiento por parte de bandas criminales, entre otros.

### Alineación con el Pacto Mundial para la Migración

La política de bienestar familiar del Gobierno colombiano está alineada con los siguientes objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular:

- **Objetivo 15.** Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos.
- **Objetivo 16.** Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social.

## Habitabilidad: acceso a vivienda y servicios básicos

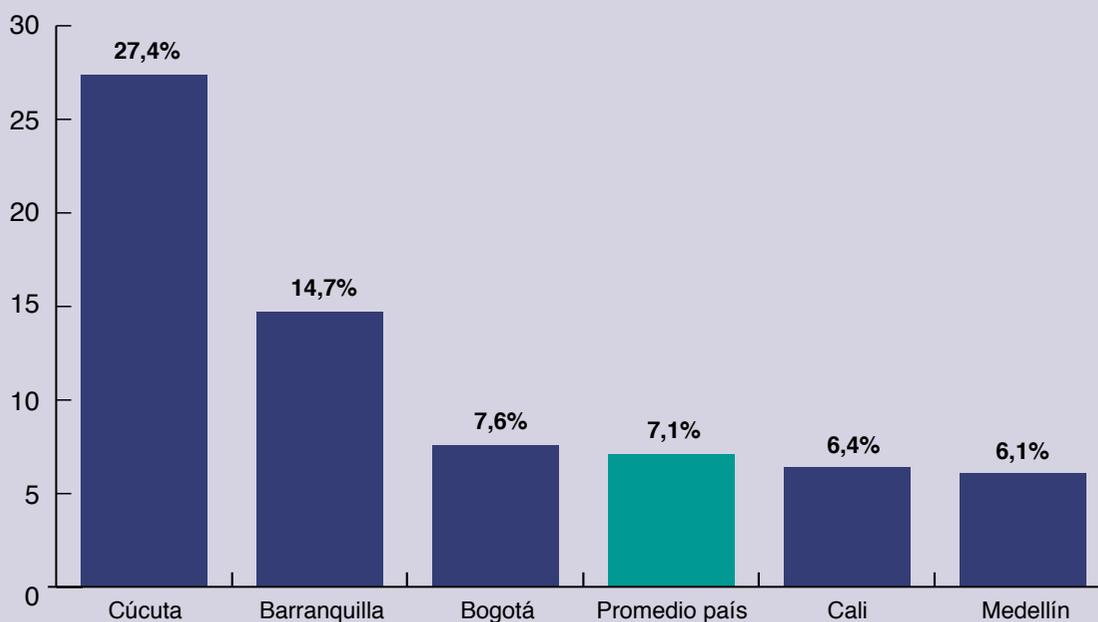
El incremento de población migrante desde Venezuela ha generado un aumento en la demanda de vivienda, agua potable y saneamiento básico en los territorios de entrada al país y en aquellos donde se están asentando.

Un estudio realizado por el Banco Mundial<sup>38</sup> encontró que el 94% de la población se localiza en áreas urbanas y el 6%, en áreas rurales. En total, aproximadamente el 80% de la población migrante venezolana vive en arriendo, y el índice es del 90% en

el área urbana, representando el 7,1% del total de hogares arrendatarios del país. El 58% de los hogares arrendatarios urbanos se concentran en cinco ciudades: Bogotá, Medellín, Cali, Cúcuta y Barranquilla, en donde representan un porcentaje significativo del mercado de arriendo, según el gráfico a continuación.

El estudio también refleja un alto índice de hacinamiento en hogares venezolanos, con un promedio nacional de 14% de hogares que vive en un cuarto, e

**Gráfico 7. Participación de hogares venezolanos en el mercado de arrendamiento de ciudades seleccionadas (2019)**



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), 2019 (DANE).

<sup>38</sup> Banco Mundial, Programa Mundial de Vivienda Resiliente, documento de soporte para operación de vivienda, 2020.

indicadores más altos en algunas ciudades como Maicao, con el 33%; Riohacha, con el 25%, y Bogotá, con el 19%. Además hay brechas de acceso a agua potable: en promedio, el 9% de los hogares migrantes no tiene acceso a agua potable, pero los índices son mucho mayores en La Guajira: 54% en Maicao y 24% en Riohacha. Además, el 13% de los hogares migrantes no tiene alcantarillado, con indicadores preocupantes en Tibú (65%), Maicao (50%) y Riohacha (40%).

En los departamentos con mayor presión de población migrante, Arauca, La Guajira, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, se han emprendido alrededor de ochenta y cinco proyectos con una inversión estimada de 800.000 millones de pesos, para la provisión de agua potable, alcantarillado y manejo de aguas residuales en equipamientos de alto impacto como hospitales, centros de salud, escuelas y asentamientos humanos con desarrollo insuficiente.

En Alianza con ONU-Hábitat, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se está desarrollando el Proyecto Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias, el cual busca reducir las vulnerabilidades de los migrantes y refugiados venezolanos, y abordar el impacto en las comunidades de acogida para diseñar soluciones estables y duraderas con perspectiva a mediano y largo plazo con un enfoque en desarrollo y planeación urbana.

Ahora bien, las opciones de política en materia de vivienda para migrantes plantean la necesidad de integrarlos de manera progresiva a la oferta institucional, en primera instancia a través de subsidios de arrendamiento, por la dificultad que implica pensar en soluciones permanentes o de subsidios a la propiedad.

Actualmente se está trabajando de la mano del Banco Mundial en una operación de crédito por un financiamiento total de USD 136,8 millones aproximadamente, incluyendo cofinanciamiento anticipado de recursos no reembolsables del GCFF por USD 21,8 millones, y USD 15 millones del GPG. En el marco de esta operación se están evaluando alternativas para realizar pilotos por medio de un esquema escalonado de atención de corto, mediano y



largo plazo a través de los Programas de Semillero de Propietarios, Mi Casa Ya y Casa Digna, Vida Digna, para ampliar la oferta de apoyo a arrendamiento para migrantes, apoyo a desarrollo de vivienda digna en zonas de alto impacto, y apoyo para compra de vivienda nueva a migrantes.

El aumento de población debido a la migración también genera un aumento en la demanda de agua potable y de servicios de saneamiento básico que las comunidades de acogida no siempre pueden satisfacer, debido, en algunas regiones, a déficits pre-existentes en estos servicios. Además, la población que se establece en asentamientos irregulares tiene mayores obstáculos para acceder a estos servicios, lo cual además puede generar contaminación de fuentes hídricas debido al mal manejo de desechos. Un estudio del Banco Mundial calcula que se necesitan intervenciones en el área de agua y saneamiento por USD 13,5 millones para cubrir necesidades de emergencia en el corto plazo, intervenciones por USD 99,1 millones en el mediano plazo en tecnologías básicas como pilas públicas y pozos sépticos, e intervenciones por USD 145 millones en el largo plazo, la cuales implican más complejidad pero también mayor sostenibilidad, como conexiones domiciliarias a acueductos y sistemas de alcantarillado<sup>39</sup>.

El BID aprobó una operación de integración sociourbana de migrantes en ciudades colombianas para la ejecución de una donación del Latin American Investment Facility (LAIF) ante la Unión Europea por USD 11 millones y del Knowledge Partnership Korea Fund for Technology and Innovation (KPK) por USD 4 millones. Uno de los componentes de la operación tiene como eje principal facilitar el acceso a vivienda en alquiler. Para ello, USD 3,8 millones serán destinados a realizar un piloto con esquemas de financiación de vivienda mediante un Fondo de Garantía de Alquiler (FGA) para apoyar a migrantes y personas de bajos ingresos a cumplir con los requisitos de garantías e incentivar a propietarios a ofrecer viviendas en alquiler.

<sup>39</sup> Banco Mundial (noviembre de 2018). *Migración desde Venezuela a Colombia: Impactos y Estrategia de Respuesta en el Corto y Mediano Plazo*.

Una de las zonas más afectadas por los déficits históricos en agua y saneamiento y la presión adicional que impone la migración es el departamento de La Guajira. En consecuencia, con el BID también se desarrolló la estrategia *Guajira Azul*<sup>40</sup>, una iniciativa para invertir en la infraestructura para el suministro de agua en el departamento de La Guajira con el fin de mejorar la cobertura en zona rural y la continuidad en la zona urbana, aumentar el número de municipios con acceso a agua apta para el consumo humano y aumentar el porcentaje de la población que tiene acceso a tratamiento de aguas residuales. La estrategia incluye los siguientes componentes: i) ampliación y mejora de los sistemas de agua potable y saneamiento urbano; ii) ampliación y mejora de los sistemas de agua potable y saneamiento rural, y iii) fortalecimiento de las entidades del sector en el ámbito local.

Cúcuta también tiene deficiencias en cobertura de acueducto, suministro de agua potable para zonas de asentamiento y recolección de aguas servidas, lo cual genera contaminación de las fuentes de agua. Tampoco el área metropolitana de Cúcuta, incluyendo Villa del Rosario, tiene cobertura total de agua potable, acueducto y tratamiento de aguas residuales. Es por eso que en agosto de 2019 se lanzó oficialmente el *Pacto Bicentenario de Agua para Norte de Santander*, que incluye obras para el acueducto metropolitano Francisco de Paula Santander, el cual garantizará el servicio de agua potable para Cúcuta, Los Patios y Villa del Rosario. También se iniciará la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales para la cuenca del río Zulia. El Pacto Bicentenario de Agua Norte de Santander movilizará cerca de 900.000 millones de pesos, aumentará la cobertura de agua potable en zonas rurales, garantizará continuidad de 24 horas en servicio de agua potable en zonas urbanas y aumentará el tratamiento de aguas residuales, metas trazadas para el 2022.

<sup>40</sup> Más información en: <http://www.minvivienda.gov.co/guajiraazul>.

## Centro de Atención Integral de Maicao

El Centro de Atención Integral (CAI) de Maicao inició operaciones el 8 de marzo de 2019 a solicitud del Gobierno colombiano, con el apoyo de ACNUR y otras organizaciones del Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM).

El CAI es un establecimiento que otorga asistencia humanitaria de manera temporal a refugiados y migrantes provenientes de Venezuela que se encuentran en situaciones de alta vulnerabilidad. Sus servicios incluyen alojamiento, agua y saneamiento, alimentación, evaluación médica básica, apoyo psicosocial y asesoría jurídica.

Cancillería, UNGRD, ACNUR y la alcaldía de Maicao firmaron una carta de entendimiento sobre el montaje y funcionamiento del Centro de Atención Integral.

En todas las etapas de la planificación, a nivel nacional y local, se llevaron a cabo varias consultas con actores interesados y las comunidades aledañas. Más allá del CAI, se está trabajando con varias comunidades de Maicao, con un enfoque de apoyo a comunidades de acogida.

Los objetivos del Centro son, por un lado, garantizar asistencia humanitaria y protección, según estándares internacionales, a refugiados, migrantes, retornados colombianos y población wayúu provenientes de Venezuela que tengan necesidades específicas de protección o se encuentren en situación de calle. Por otro lado, tiene el objetivo de garantizar acceso a servicios básicos, derechos fundamentales y apoyar la identificación de soluciones duraderas para sus beneficiarios.

A corte de junio de 2020, el Centro cuenta con una capacidad de ciento diez *Refugee Housing Units* que albergan entre seiscientos y setecientos personas; según las necesidades y disponibilidad de recursos financieros, la participación de otros actores humanitarios y agencias del SNU y la capacidad de administrarlo por

parte del Gobierno Colombiano, se está construyendo en la ampliación para hasta 1.200-1.400 personas.

Desde su apertura en marzo de 2018 hasta mayo de 2020, 3.705 personas que se encontraban en situación de calle han recibido apoyo de alojamiento, alimentación, valoración médica y primeros auxilios, restablecimiento de contactos familiares, apoyo psicosocial, orientación y asesoría legal, entre otros. De igual forma se ha trabajado y beneficiado a la comunidad receptora de Chichituy, se ha brindado agua potable y se ha establecido articulación con el SENA para suministrarles capacitaciones y certificación de competencias a los beneficiarios del Centro.

Durante el periodo de funcionamiento del CAI, a corte mayo de 2020 se han hecho 1.860 atenciones y orientaciones legales y 1.327 atenciones psicosociales a personas con necesidades específicas de protección. Se han hecho 3.703 valoraciones médicas iniciales, 2.035 revaloraciones médicas y nutricionales, y 2.713 entregas de medicamentos. Se ha implementado la estrategia de *cash for work* para 2.780 beneficiarios del centro y se han entregado 3.358 artículos básicos, entre los que se encuentran kits alimentarios, kits de aseo familiar y kits de cocina entregados como parte de la estrategia de salida.

Para el desarrollo y puesta en marcha del CAI se han invertido USD 4,7 millones, con financiamiento de la cooperación internacional.

## Retos

Pese a que ya se están construyendo iniciativas para suplir la demanda de vivienda y servicios básicos de migrantes y refugiados, al corto plazo se mantiene el reto de darles soluciones de alojamiento y agua y saneamiento básicos a los migrantes y refugiados, especialmente los más vulnerables, incluyendo aquellos en situación de calle y en condiciones de hacinamiento.

En el largo plazo, hay municipios que carecen de infraestructura completa de agua potable y alcantarillado y que tienen presión adicional en sus servicios por el aumento de demanda por parte de migrantes, como Barranquilla, Soacha, Soledad y Valledupar, entre otros (tabla 11), y que demandan inversiones en alcantarillado, acueducto y energía, que suplan las necesidades tanto de las comunidades colombianas como de los migrantes asentados en ellas.

**Tabla 11. Cobertura de servicios básicos en ciudades selectas con alta presión migratoria**

| Ciudad            | Cobertura Alcantarillado | Cobertura Acueducto | Cobertura energía |
|-------------------|--------------------------|---------------------|-------------------|
| Bogotá            | 100%                     | 100%                | 100%              |
| Cúcuta            | 12%                      | 8%                  | 3%                |
| Barranquilla      | 6%                       | 3%                  | 1%                |
| Medellín          | 100%                     | 100%                | 100%              |
| Cali              | 100%                     | 100%                | 100%              |
| Cartagena         | 20%                      | 9%                  | 2%                |
| Riohacha          | 41%                      | 24%                 | 10%               |
| Santa Marta       | 32%                      | 34%                 | 6%                |
| Valledupar        | 10%                      | 17%                 | 2%                |
| Villa del Rosario | 6%                       | 23%                 | 2%                |
| Soledad           | 18%                      | 3%                  | 2%                |
| Soacha            | 7%                       | 6%                  | 1%                |
| Maicao            | 50%                      | 54%                 | 17%               |

Fuente: Banco Mundial, Programa Mundial de Vivienda Resiliente, documento de soporte para operación de vivienda, 2020.

## Alineación con el Pacto Mundial para la Migración

La política de habitabilidad del Gobierno colombiano está alineada con los siguientes objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular:

- **Objetivo 15.** Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos.
- **Objetivo 16.** Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social.

## Atención diferenciada para poblaciones vulnerables

### Población migrante indígena

La información disponible sobre los migrantes provenientes de Venezuela que se autorreconocen como indígenas, aunque incompleta y escasa, sugiere que se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad que la población migrante en general, y que la población indígena colombiana en particular.

#### Identificación de necesidades preliminar

Con el fin de mejorar la información disponible sobre este grupo poblacional, la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela de la Presidencia gestionó el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para adelantar una caracterización preliminar en la frontera entre Colombia y Venezuela<sup>41</sup>.

El diseño de este estudio contó con el acompañamiento técnico del Ministerio del Interior, la Cancillería y el Departamento Nacional de Planeación, e involucró entrevistas presenciales a actores locales clave en puntos críticos de la migración indígena entre ambos países: Riohacha, Maicao y Uribia en el

departamento de La Guajira; Valledupar y Becerril, en Cesar; Cúcuta, en Norte de Santander; Arauca, en Arauca; Puerto Carreño, en Vichada, y Puerto Inírida, en Guainía.

El trabajo de campo, llevado a cabo durante los meses de agosto y septiembre de 2019, consistió en entrevistas semiestructuradas a representantes de cuarenta y tres entidades de gobierno y treinta y dos organizaciones sociales –incluyendo autoridades indígenas, organizaciones de iglesia, algunas ONG y organizaciones internacionales– en los once municipios mencionados, a quienes se les preguntó sobre el flujo estimado de migrantes indígenas provenientes de Venezuela, y sobre las principales necesidades identificadas, según categorización acordada por las entidades participantes (alojamiento, artículos no alimentarios, alimentación, transporte, información y orientación, salud, educación, entre otras).

Los resultados de este estudio permitieron elaborar perfiles de necesidades de la población indígena migrante diferenciados por departamento, incluyendo recomendaciones específicas en cada caso, e hizo posible, por primera vez, sugerir algún orden de magnitud de las personas con vocación de permanencia, según lo reportado por las fuentes consultadas: La Guajira (1.255), Cesar (55), Norte de Santander (243), Arauca (100), Vichada (450) y Guainía (312), para un total estimado de 2.415 personas. Esta

<sup>41</sup> Organización Internacional para las Migraciones (noviembre de 2019). *Situación de las comunidades indígenas en los departamentos de frontera con Venezuela.*

estimación, aunque es preliminar y no incluye los flujos migratorios circulares que transitan a diario por la frontera entre ambos países en doble vía (cuyo tamaño se asume que es mucho más alto), sigue siendo la mejor disponible a la fecha.

El estudio no permite precisar la pertenencia étnica de la población indígena migrante, aunque sugiere que, presumiblemente, habría migración desde Venezuela en la mayoría de las cuarenta y dos etnias indígenas que, en conjunto, se asientan en los departamentos estudiados. En el caso de Arauca, la etnia E'ñapa sería el único caso en el cual habría migración desde Venezuela por parte de grupos étnicos sin ningún correlato en Colombia.

### Hoja de ruta para abordar las necesidades particulares de la población indígena migrante

Los resultados de esta caracterización preliminar evidenciaron la necesidad de implementar respuestas diferenciadas por municipio y ajustadas a las particularidades de cada pueblo indígena migrante, en cuya definición será necesario el concurso de instituciones del nivel central, autoridades locales y autoridades indígenas. Sesiones de análisis interinstitucional<sup>42</sup> posteriores, facilitadas por la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela de Presidencia, mostraron que la viabilidad de estas respuestas estará, en buena parte, supeditada a llenar vacíos de política pública en dos temas críticos:

- Mecanismos de regularización específicos para migrantes provenientes de Venezuela que se autorreconozcan como indígenas, de los cuales depende la posibilidad de acceder a toda la oferta de la red pública de prestación de servicios sociales básicos.
- Mecanismos para que autoridades colombianas (Gobierno nacional, gobiernos locales,

autoridades indígenas) reconozcan y/o verifiquen la pertenencia étnica de los migrantes provenientes de Venezuela que se autorreconozcan como indígenas.

Para resolver estos vacíos e implementar respuestas a las necesidades específicas de la población indígena migrante proveniente de Venezuela, el equipo de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior recomendó poner en marcha 2 frentes de trabajo para la coordinación interinstitucional, los cuales deberán funcionar en paralelo.

### Frente 1: Coordinación para definir respuestas para población indígena migrante en dinámica circular

Considerando que la mayor parte de la población migrante proveniente de Venezuela que se autorreconoce como indígena sigue patrones de migración circular con Colombia, será necesario instalar corredores dotados de instalaciones y personal para la prestación de servicios sociales básicos especialmente adaptados a las necesidades particulares de estas personas en puntos clave a lo largo de la zona de frontera. Dada la persistencia histórica de la migración circular de pueblos indígenas en esta frontera, será necesario también explorar opciones para facilitar a sus miembros obtener un documento asimilable a la actual Tarjeta de Movilidad Fronteriza que sirva como documento básico de identificación en territorio colombiano y que les habilite acceso total y gratuito a la red pública de educación y salud. La coordinación necesaria para definir y mantener en funcionamiento estos corredores tendría lugar a nivel municipal, con participación de autoridades locales, agencias de gobierno clavey autoridades indígenas, mediante algún mecanismo ya existente (mesa indígena, mesa migratoria, entre otros) o mediante la creación de un mecanismo adicional, de ser necesario.

### Frente 2: Coordinación para definir respuestas para población indígena migrante con vocación de permanencia

En el caso de la población migrante proveniente de Venezuela que se autorreconoce como indígena y que tenga vocación de permanencia en Colombia,

<sup>42</sup> Con participación de delegados de los ministerios de Salud, Educación, Interior y Relaciones Exteriores, de Migración Colombia y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

la definición de acciones a seguir tendría lugar en el marco de un escenario de alcance nacional, según lo dispuesto por el Decreto 1030 de 2014<sup>43</sup>, que regula la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza y sus capítulos regionales, y por lo acordado en la minga de La Delfina, llevada a cabo en Buenaventura en marzo de 2019. En este caso, las acciones a seguir deberán ser concertadas por las entidades del nivel central que conforman esta comisión (ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Presidencia de la República) y por autoridades indígenas de alcance nacional. El mecanismo para esta negociación podría ser la comisión mencionada o las mesas migratorias locales pertinentes.

## Retos

Durante el primer semestre de 2020, las tareas contingentes derivadas de la declaratoria de Emergencia Económica, Social, y Ecológica de la pandemia de el COVID-19 impidieron avanzar en la solución a estos vacíos de política pública y en los dos frentes de trabajo para la coordinación interinstitucional recomendados por el Ministerio del Interior. Es necesario fortalecer la capacidad del Grupo de Promoción de Derechos de los Pueblos Indígenas y la Población Rrom del Ministerio del Interior, dependencia líder en materia de asuntos indígenas del Gobierno y, por tanto, eje central de los frentes de trabajo arriba descritos, para poder asegurarse un efectivo diseño e implementación de los planes de respuesta.

## Migrantes que recorren el país a pie (“caminantes”)

Dentro de la población migrante venezolana existen personas que se movilizan a pie por las vías del país al carecer de recursos para costear medios de transporte convencionales o de documentos para comprar pasajes de bus que les permitan trasladarse. El carácter de esta migración puede ser de tránsito o con vocación de permanencia.

El fenómeno de migrantes que se trasladan a pie, o “caminantes”, como se les conoce, ha venido en aumento durante los últimos años. La mayoría de los migrantes se ven obligados a emprender estos viajes desde regiones muy deprimidas en Venezuela hasta ciudades de Colombia como Bucaramanga, Bogotá o Cali, entre otras, o a atravesar Colombia para llegar a países como Ecuador, Perú o Chile.

De acuerdo con el documento “Respuesta a la situación de los caminantes” realizado por el GIFMM y solicitado por el Gobierno nacional a partir de diferentes estudios de monitoreo adelantados por OIM, PMA, OCHA, Cruz Roja y UNICEF, se encuentra que los motivos de elección del destino por parte de esta población migrante obedecen en su mayoría a la búsqueda de una opción laboral, recomendaciones de familiares y conocidos, o reencontrarse con parte de su familia.

Los caminantes abordan diferentes rutas en Colombia para llegar a su destino, destacando entre ellas el trayecto entre Cúcuta y Rumichaca, el cual abarca 1.430 kilómetros, que cuenta con condiciones climáticas y geográficas cambiantes, entre las cuales se resalta el paso por el páramo de Berlín, que les implica ascender de 320 a 2.900 metros de altura. Otras de las rutas utilizadas son a través de Arauca, Casanare, Meta o Cundinamarca.

<sup>43</sup> Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=57461>

Mapa 3. Rutas más comunes de “caminantes” y puntos de atención



Fuente: GIFMM (julio de 2020).

Debido a las vulnerabilidades preexistentes de los migrantes antes de llegar a Colombia, sumado a las difíciles condiciones del tránsito a pie en Colombia, los “caminantes” tienen vulnerabilidades y necesidades acentuadas en diferentes sectores de atención. Evaluaciones de condiciones y necesidades de diferentes organizaciones entre 2018 y 2019 concluyen que, aunque con variación de flujos de acuerdo a la ruta y el mes, la tendencia general es un aumento de número de migrantes en tránsito peatonal. Además, el fenómeno ha cambiado de ser predominantemente de hombres jóvenes en busca de oportunidades económicas, a que, a través de los meses, se vean cada vez más mujeres, familias, madres gestantes y lactantes, niños y adultos mayores en tránsito, lo cual responde a dinámicas de reunificación familiar y de aumento de la precariedad en Venezuela, la cual obliga a personas más vulnerables a emprender el camino para encontrar mejores condiciones de vida.

El monitoreo de caminantes también muestra que cada vez vienen de ciudades de Venezuela más alejadas de la frontera, y que los migrantes ya han hecho un desplazamiento interno importante dentro de su país antes de llegar a Colombia.

Mientras que durante el 2017 y 2018 había un flujo importante de migrantes atravesando Colombia para llegar a otros países de la región, en especial Ecuador, Perú y Chile, la imposición de visas por parte de estos países ha provocado que más migrantes decidan establecerse en Colombia, y que haya una aglomeración de personas en la frontera con Ecuador.

Las necesidades más urgentes por parte de los caminantes están relacionadas con medios de vida, un lugar seguro para dormir, transporte, alimentación, agua, servicios de salud y reunificación familiar. También hay reportes de que un porcentaje importante de migrantes en tránsito peatonal son víctimas de delincuencia, en especial hurtos y estafas, así como de amenazas y desalojos por parte de grupos armados ilegales, y de violencia sexual y discriminación.

Dada la complejidad de la situación a la cual se ven enfrentados los caminantes en medio de sus largos viajes, ha sido necesario dar una respuesta activa

que permita atender las necesidades más apremiantes, resaltando entre ellas la gestión de recursos por parte de la cooperación internacional y la coordinación de acciones en materia de salud, alimentación, hidratación, alojamiento y saneamiento, para que de manera articulada se puedan distribuir las diferentes ayudas en las rutas y tramos más transcurridos. De igual manera, ha sido necesario establecer acciones de comunicación que informan sobre los tramos, las condiciones agroecológicas y demás datos que facilitan el tránsito.

Para ello, se estableció una mesa de trabajo dentro del GIFMM especializada en esta población, en la que participan diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas, ONG, organizaciones de la sociedad civil y diversas entidades del Estado como Presidencia, Cancillería, Migración Colombia, la Policía Nacional e INVIAS, entre otras. El objetivo de la mesa es hacer seguimiento y monitoreo de los flujos de caminantes; establecer estrategias de atención y articulación de acciones de respuesta; identificar necesidades y brechas de cobertura, y fortalecer las ayudas a los migrantes, entre otros.

A partir del trabajo articulado, y bajo el liderazgo de la OIM, se creó una herramienta de monitoreo de flujos y de oferta de servicios que permite a las diferentes organizaciones en terreno compartir datos sobre sus atenciones y beneficiarios, para tener información más detallada y actualizada sobre los movimientos de migrantes y poder responder de forma más eficaz a necesidades y situaciones que se puedan presentar.

## Retos

No obstante los avances en la comprensión de la dinámica y la ampliación de ofertas de atención para esta población, todavía hay grandes brechas, especialmente en lo que se refiere a albergues temporales, acceso a servicios de salud y acceso a información confiable y actualizada. Así mismo, será necesario mejorar la articulación de los análisis y la respuesta, con el fin de que estos sean comparables y faciliten el análisis y la respuesta efectiva.

## Caminantes en el contexto de la pandemia

La llegada de la pandemia del COVID-19 a Colombia obligó al Gobierno nacional, a las autoridades regionales y locales, y a las organizaciones de cooperación a ajustar sus acciones para que sean acordes con los lineamientos que se han dispuesto para responder al riesgo epidemiológico y sus efectos sociales, así como a las particularidades de cada región. A pesar de los esfuerzos de inclusión, los recursos son insuficientes para atender las necesidades de todos los migrantes, por lo que una de las prioridades del Gobierno ha sido aumentar las fuentes de financiación con donantes internacionales y organizaciones de cooperación.

El Gobierno nacional ha preparado un plan de seis puntos para la atención a la población migrante durante el COVID-19, siguiendo los principios que la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) han dispuesto para garantizar los mayores estándares en la respuesta a esta contingencia. Las respuestas frente a esta emergencia buscan el bienestar de todos los residentes en Colombia, sea cual sea su nacionalidad.

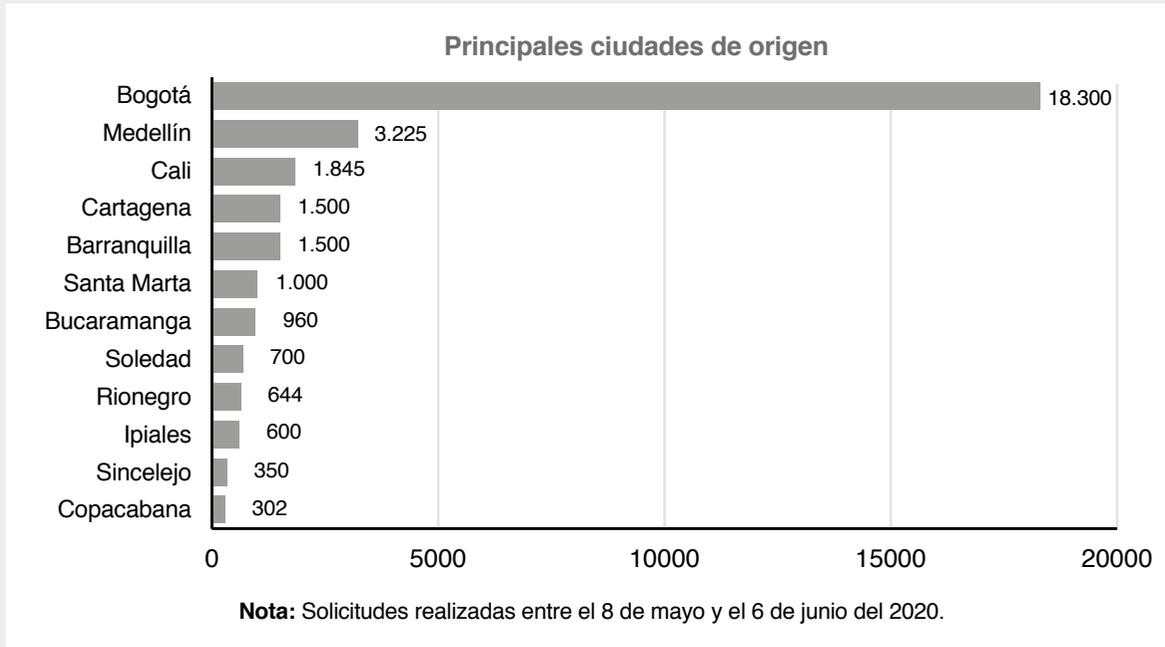
En medio de esta coyuntura el Gobierno nacional ha insistido a la comunidad migrante en que se quede en el país, guardando los protocolos de aislamiento y las restricciones de movilidad que exige esta pandemia, para salvaguardar su salud y bienestar, y en ninguna circunstancia promueve o estimula el retorno de los venezolanos a su país, dados los riesgos de contagio en el camino y la precaria situación en Venezuela.

A pesar de esto, algunos venezolanos han decidido retornar a su país. De acuerdo con cifras de Migración Colombia, a corte de junio de 2020, alrededor de 80.000 migrantes habían regresado a Venezuela después del cierre de la frontera, de los cuales 26.000 lo hicieron en los primeros días por razones humanitarias ya que se encontraban en el territorio nacional dado el movimiento pendular que se presenta diariamente en la zona, y los otros 44.000 lo hicieron en buses o caminando en las últimas semanas de mayo. Este número representa alrededor del 4,2% del total de migrantes que permanecen en Colombia. La mayoría de estos migrantes han recorrido el país en bus, pero algunos también se han visto obligados a retornar a pie.

Debido a las dinámicas de retorno, se creó un sistema de alertas de aglomeraciones de caminantes, con apoyo del GIFMM, para monitorear los riesgos de contagio y brindarles apoyo oportuno a los migrantes (gráfico 9).

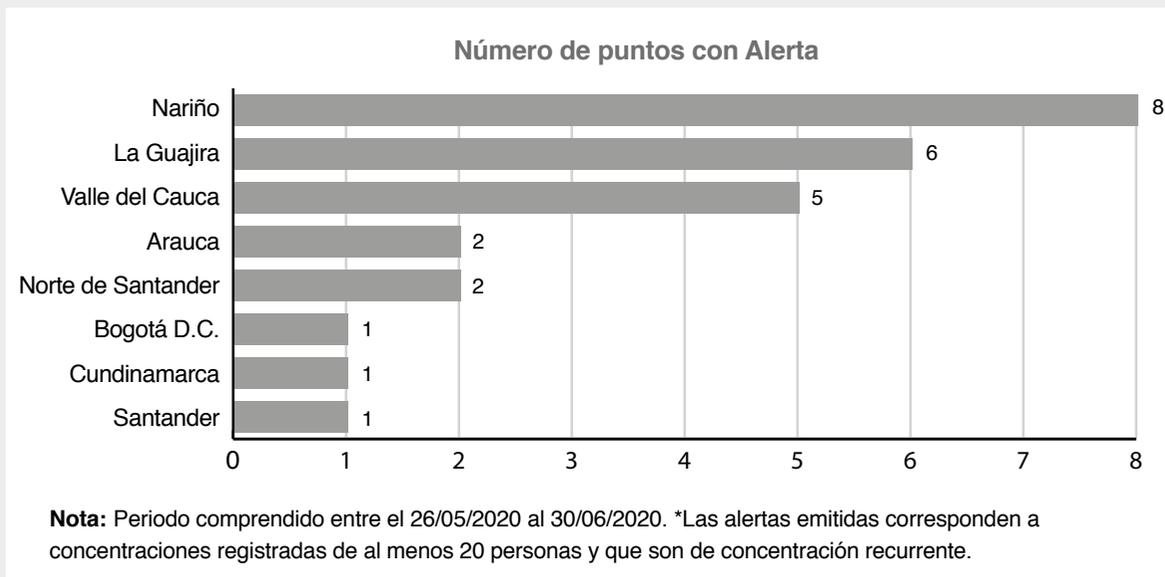


**Gráfico 8. Principales ciudades de origen de retorno de migrantes a Venezuela**



Fuente: Migración Colombia (a corte de 30 de junio de 2020).

**Gráfico 9. Puntos de alerta por departamento (mayo-junio de 2020)**



Fuente: GIFMM - Sistema de Alertas para Puntos de Concentración de Refugiados y Migrantes

Ante la circunstancia de riesgo humanitario que presenta esta situación, se ha decidido con autoridades locales, entidades de control y garantes de derechos humanos establecer un procedimiento de coordinación extraordinario para garantizar que estos retornos protejan los derechos humanos de los migrantes y las prevenciones sanitarias para todos.

Vale la pena resaltar que en medio de la pandemia, la situación de los caminantes ha presentado un tránsito a la inversa, ya que las personas han emprendido camino hacia su tierra de origen, Venezuela.

El Gobierno proporciona la respuesta de apoyo en Colombia; si algunos de todas maneras deciden volver, estableceremos la protección necesaria para su retorno.

El proceso está condicionado por el número limitado que la autoridad migratoria de Venezuela (SAIME) acepte cada día para dejar entrar a sus connacionales. Por esto se debe establecer un proceso ordenado que no genere flujos masivos en la frontera, de por sí ya bajo presión por el flujo migratorio.

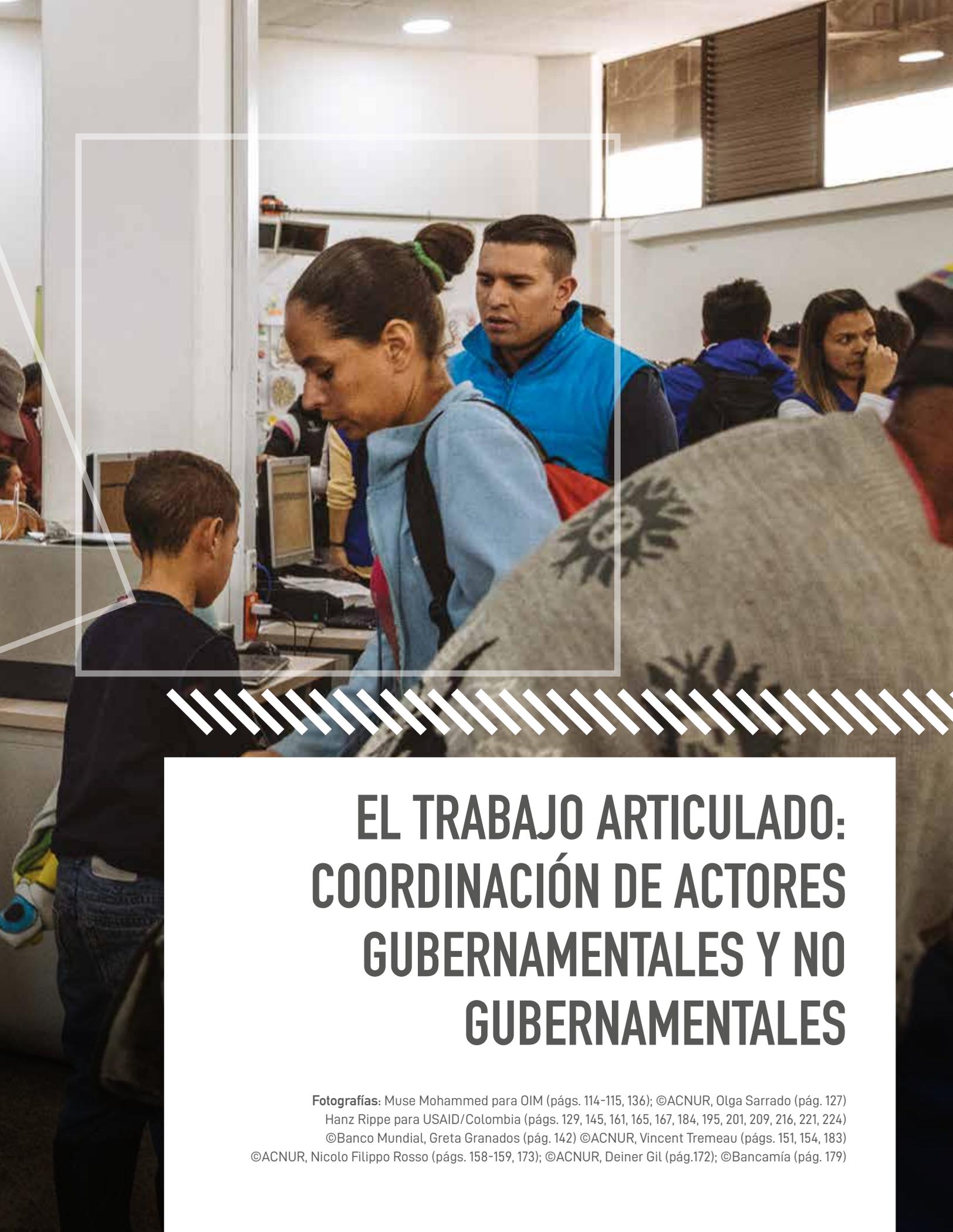
A toda esta respuesta interinstitucional y para ayudar a organizar, gestionar y distribuir mejor los recursos de los diferentes actores, se suma el esfuerzo del equipo de manejo de información, que ha creado una plataforma digital compuesta por tres módulos que permite en tiempo real tener la lista de servicios y de atención humanitaria sobre las diferentes rutas, establecer un sistema de alertas sobre los puntos de concentración de personas que buscan llegar a la frontera y su posterior verificación y atención, y por último un módulo que muestra el número de personas que van sobre las diferentes rutas ya sea caminando o en los buses que salen desde las diferentes ciudades. El sistema se alimenta de diversas fuentes, entre ellas miembros del GIFMM e incluso aquellas organizaciones que, aunque no hacen presencia en esta mesa interagencial, prestan servicios u ofrecen atención humanitaria a los caminantes, así como las



gobernaciones y alcaldías, que tienen acceso a información relevante. La herramienta permite direccionar, gestionar y distribuir mejor los recursos con base en un reporte periódico de seguimiento. Esta disponibilidad de información detallada es fundamental y apoya las diferentes acciones que se programan para darles atención oportuna a los migrantes de acuerdo con las necesidades que se han ido presentando en esta contingencia.

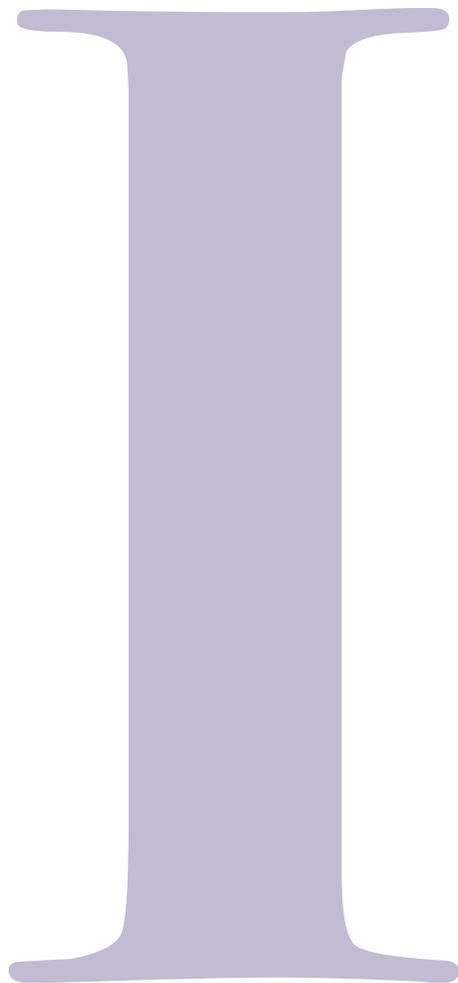






# EL TRABAJO ARTICULADO: COORDINACIÓN DE ACTORES GUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES

**Fotografías:** Muse Mohammed para OIM (págs. 114-115, 136); ©ACNUR, Olga Sarrado (pág. 127)  
Hanz Rippe para USAID/Colombia (págs. 129, 145, 161, 165, 167, 184, 195, 201, 209, 216, 221, 224)  
©Banco Mundial, Greta Granados (pág. 142) ©ACNUR, Vincent Tremeau (págs. 151, 154, 183)  
©ACNUR, Nicolo Filippo Rosso (págs. 158-159, 173); ©ACNUR, Deiner Gil (pág.172); ©Bancamía (pág. 179)



## Iniciativa nacional, esfuerzo local: la articulación con las regiones

### Mesas Migratorias

**En el año 2018, cuando ya el territorio colombiano** acumulaba más de un millón de ciudadanos venezolanos, nacen las Mesas Migratorias como una estrategia del Gobierno nacional de articulación con autoridades locales en departamentos con presencia y alto impacto de migrantes provenientes de Venezuela. Estas mesas se crearon con el liderazgo de la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza de Cancillería, la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela de la Presidencia de la República y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Las mesas surgen con el propósito de coordinar y articular la respuesta en el territorio, así como evaluar estrategias y medidas para estructurar un esquema de atención a esta población. Cobraron una especial importancia en tanto se convirtieron en el mecanismo mediante el cual los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) se reúnen para encontrar soluciones y generar acciones de atención a quienes llegaban. Precisamos que en los departamentos de frontera este espacio de articulación es llamado Puesto de Mando Unificado de Frontera (PMU de Frontera), y que por su naturalidad su operación está a cargo de la UNGRD.

Debido al alto flujo migratorio que con el paso de los meses el país ha recibido, el Gobierno nacional emprendió la tarea de abordar todas las situaciones que este fenómeno implicó. De esta manera las mesas se convirtieron en espacios de solución a temas relacionados con educación, salud, inclusión laboral, protección de menores, vivienda, agua potable, saneamiento básico y seguridad, entre otros.

Abordar la migración intersectorialmente llevó a que en las mesas participaran entidades como: Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Policía Nacional, Migración Colombia, Ministerio de Trabajo, ICBF, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía, el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GI-FMM), entre otros. Sin embargo, la dirección y coordinación de la sesión está a cargo del Gobernador, el Alcalde o el Director Departamental de Gestión del Riesgo de Desastre; la Cancillería y la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela acompañan esta dirección, y en ocasiones asumen el liderazgo.

Los Gobiernos locales, interesados en lograr una acción coordinada y efectiva frente a la atención de los migrantes venezolanos, han avanzado en la formalización de esta instancia. Es de destacar, por ejemplo, a la Gobernación de Nariño, quien mediante el Decreto 364 de 2018 creó y reglamentó la mesa departamental de migraciones. Situación similar ocurrió en Cali, Ipiales y Bucaramanga.

No obstante, y pese a que no se han formalizado las mesas en otros territorios, estas se mantienen como espacios de concertación y articulación interinstitucional para hacer seguimiento a la respuesta del Gobierno colombiano a los distintos efectos ocasionados por el fenómeno migratorio.

En resumen, en las mesas se identifican problemáticas derivadas del fenómeno migratorio y se definen compromisos a fin de darle pronta y efectiva solución; también se revisa la respuesta humanitaria y se visibilizan las acciones complementarias para enfrentar las dinámicas de este éxodo.

En La Guajira, por ejemplo, reconociendo el inmenso flujo migratorio que recibe esta frontera, y conscientes

de la necesidad de establecer una zona fronteriza con presencia de las distintas entidades del Gobierno nacional afines a las dinámicas migratorias y comerciales, en la primera Mesa de 2020 se definió como proyecto estratégico la disposición de un Centro Nacional de Atención en Frontera (CENAF) en Paraguachón. Esta propuesta y compromiso tiene como propósito organizar el paso fronterizo y disponer un conjunto de instalaciones de gobierno y de la cooperación que preste los servicios de control integrado del transporte y tránsito de personas, vehículos y mercancías, y donde además se brinden servicios humanitarios a la población migrante y colombiana retornada.

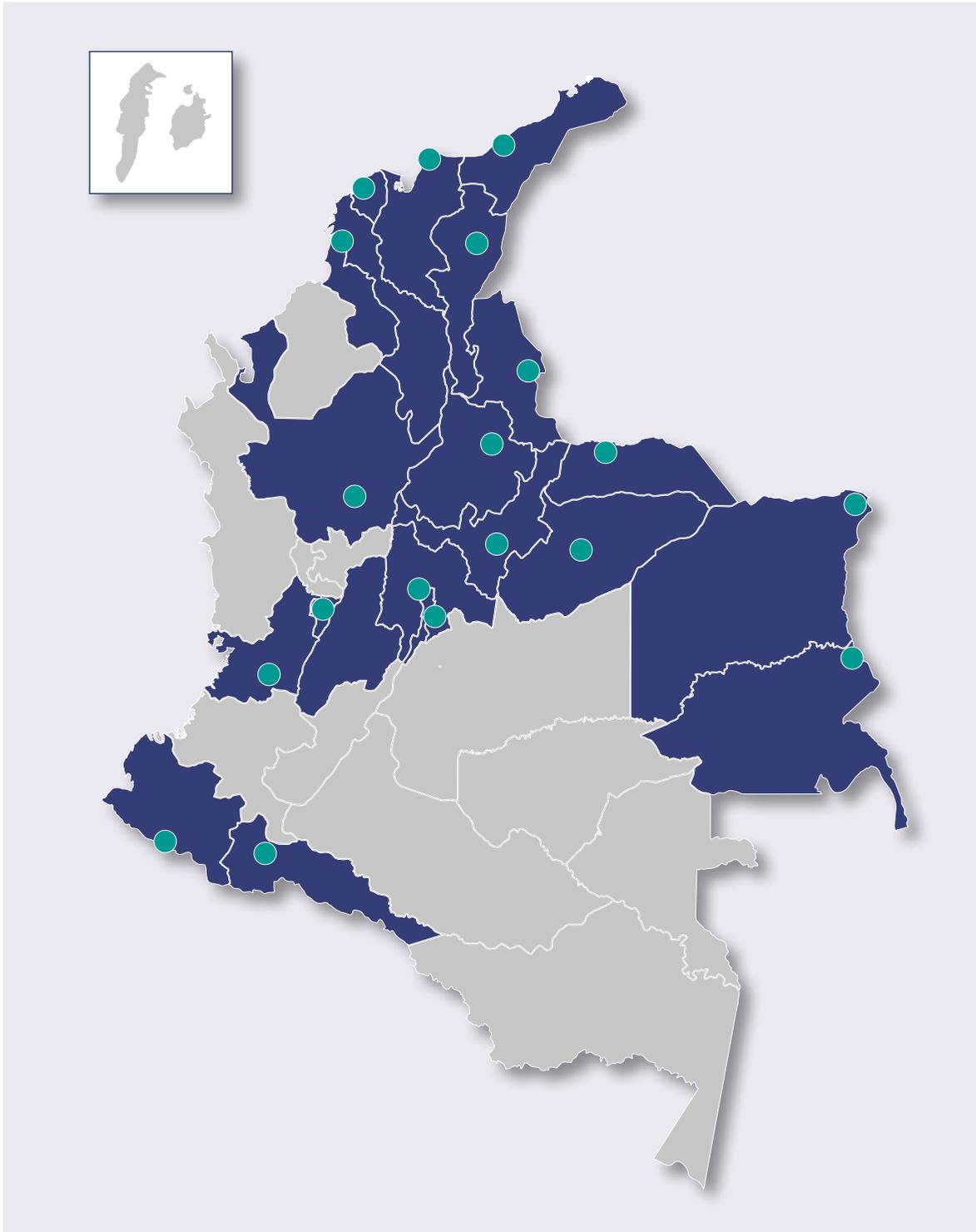
De otra parte, Norte de Santander, que es la puerta de entrada de la gran mayoría de la población migrante mediante municipios como Villa del Rosario, Cúcuta, Puerto Santander y Pamplona, asumió un reto de coordinación interinstitucional mayor. Es así como la sesión semanal del Puesto de Mando Unificado (PMU) en este departamento es una instancia fundamental de seguimiento, toma de decisiones y evaluación de acciones sobre la situación migratoria.

Las mesas regionales iniciaron en los departamentos fronterizos como Norte de Santander, Arauca y La Guajira<sup>44</sup>; en la actualidad existen las siguientes (mapa 2):

- i.** Diecinueve de carácter departamental: La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Bolívar, Santander, Atlántico, Cundinamarca, Sucre, Guainía, Vichada, Cesar, Valle del Cauca, Nariño, Magdalena, Antioquia, Caldas, Quindío, Casanare y Risaralda.
- ii.** Cuatro subregionales fronterizas: dos en La Guajira, y dos en Norte de Santander.
- iii.** Cinco municipales fronterizas: Riohacha, Uribia, Cúcuta, Pasto y Mocoa.

<sup>44</sup> En estos departamentos las Mesas Migratorias se conocen como Puesto de Mando Unificado (PMU) Migratorio.

Mapa 4. Mapa de Mesas Migratorias



## Buenas prácticas de acciones de liderazgo y articulación local

### 1. Plan de reubicación de migrantes en hacinamiento, Villa del Rosario (Norte de Santander)

La Gobernación del Norte de Santander y la Alcaldía de Villa del Rosario con la coordinación del GIFMM —especialmente el Grupo de Transferencias Monetarias (GTM)— y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) vienen adelantando un proceso de evaluación que busca mejorar las condiciones de hacinamiento que se presentan en alrededor de doscientas ochenta viviendas del sector conocido como La Parada. El trabajo interinstitucional que se adelanta pretende reubicar alrededor de tres mil migrantes que viven en condiciones deplorables.

### 2. Respuesta rápida a necesidad de alojamiento tras la pandemia, Ipiales (Nariño)

Como resultado importante de la Mesa Migratoria en Ipiales, gracias a la articulación institucional local y a las organizaciones internacionales que hacen presencia en el municipio, se cuenta con tres hoteles como sitios transitorios, donde se está alojando temporalmente a los migrantes como respuesta a la cuarentena ocasionada por la pandemia del COVID-19.

### 3. Espacio de Apoyo en Paraguachón, Maicao (La Guajira)

En fase de planeación y alistamiento se encuentra el Espacio de Apoyo en Paraguachón. Esta intervención será una herramienta de protección que brindará un espacio físico, acceso a información actualizada y un paquete estandarizado de servicios y asistencia para las personas refugiadas y migrantes de Venezuela, las comunidades de acogida, las personas retornadas y las personas en riesgo de apatridia, entre otras.

Con la articulación de los actores locales como la Alcaldía de Maicao y organizaciones de cooperación internacional se prestarán los siguientes servicios:

- i. Punto de atención y orientación
- ii. Transporte humanitario y DTM
- iii. Primeros auxilios y restablecimiento de contactos
- iv. Atención a población discapacitada
- v. Valoración nutricional
- vi. Espacio protector de niñez
- vii. Comedor
- viii. Baterías sanitarias
- ix. Punto de vacunación
- x. Punto de atención de Migración Colombia

### 4. Centro de Integración Local para Migrantes en Barranquilla

Ubicado en el centro de la ciudad, el Centro de Integración es un espacio que tiene como propósito acompañar y apoyar a los migrantes, refugiados venezolanos y colombianos retornados al acceso de trámites y servicios que requieran para garantizar sus derechos.

Es un espacio de orientación y referenciación impulsado desde la Secretaría Distrital de Gobierno con el trabajo articulado de las distintas secretarías del distrito y otras entidades del orden nacional.

Para la prestación de los servicios opera en alianza con socios estratégicos de la cooperación internacional, tales como ACNUR y OIM.

Algunos de los servicios que se prestan son: apoyo psicosocial, asesoría legal, Registro Único de Retorno, afiliación a salud, controles maternos y neonatales, solicitudes de refugio, espacio protector para niños, jornadas de identificación y registro, trabajo y actividades comunitarias, entre otros.

## Planeación territorial

La atención e integración de los migrantes provenientes de Venezuela han sido especialmente retadoras para los municipios de frontera, que han recibido gran porcentaje de la población y no cuentan con la capacidad institucional para dar una respuesta adecuada a sus necesidades. No obstante, el fenómeno ha dejado de limitarse a la frontera y se ha ido desplazando a varios municipios del país, que tampoco tuvieron la oportunidad de prepararse para ello, convirtiéndose en un reto para toda la Nación.

El fenómeno se desarrolló tan rápido que hace 4 años, cuando se construyeron los planes de desarrollo territoriales (2015), no se consideraba de mayor relevancia y no se diseñaron estrategias para su gestión. En consecuencia, no se asignaron recursos para ello dentro de los planes presupuestales y el manejo que se le ha dado ha sido desarticulado y reactivo, más que preventivo y planeado.

Es por esto que, desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y con el asesor presidencial para las fronteras y la migración desde Venezuela, se consideró que el proceso de construcción de planes de desarrollo territoriales 2020 por parte de los nuevos alcaldes y gobernadores era de gran relevancia para la inclusión de lineamientos de respuesta territorial al fenómeno migratorio. En consecuencia, en el Kit de Planeación Territorial del DNP se incluyó una serie de documentos que buscan dar orientaciones sobre las diferentes estrategias que podían adoptar los municipios.

El Kit de Planeación Territorial orienta a los gobiernos departamentales y municipales en el alistamiento estratégico, la construcción participativa, el trámite ante instancias ambientales y de planeación en las corporaciones públicas del territorio, como apoyo para que los nuevos mandatarios puedan construir sus planes de desarrollo territorial y así cumplir con las metas de sus programas de gobierno<sup>45</sup>.

Para la gestión de la migración, se construyó un documento de lineamientos, dividido en tres partes: i) Contexto; ii) Respuesta sectorial al fenómeno, y iii) Mecanismos de articulación. Además se incluyeron diez infografías sectoriales.

Los documentos se elaboraron con insumos de varios sectores y algunas entidades de cooperación internacional y buscan guiar a los nuevos mandatarios respecto de:

- i.** Cómo se ha desarrollado el fenómeno migratorio en Colombia;
- ii.** Cuál es la normatividad general y sectorial de nivel nacional en la materia;
- iii.** Cuál es el rol de los municipios y departamentos a nivel general y sectorial en la respuesta al fenómeno;
- iv.** Recomendaciones generales y sectoriales para responder al fenómeno.

Las herramientas del Kit de Planeación Territorial se encuentran en línea, en la página <https://portal-territorial.dnp.gov.co/kpt/>, y se presentaron a las gobernaciones y alcaldías por medio de talleres desarrollados por la ESAP y el DNP. Se espera que los documentos de lineamientos para la gestión territorial del fenómeno migratorio den paso a la inclusión de estrategias adecuadas y eficientes dentro de los planes de desarrollo municipales y departamentales.

## Integración de asuntos de migración en planes de desarrollo territorial

Tras las elecciones locales celebradas en octubre de 2019, las nuevas administraciones departamentales y municipales, basadas en la experiencia de los anteriores dos años, tuvieron la oportunidad de integrar asuntos de migración en la formulación de sus planes de desarrollo. Para aprovechar esta oportunidad, el Gobierno nacional desplegó una estrategia de apoyo

<sup>45</sup> DNP (s. f.). *Kit de Planeación Territorial*. Recuperado de: [Portalterritorial.dnp.gov.co](https://portalterritorial.dnp.gov.co).

y acompañamiento a Entidades Territoriales (EETT) claves compuesta por tres componentes, los cuales se resumen a continuación.

### 1. Orientación a nuevas administraciones en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación

Con el fin de acompañar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo territorial para el periodo 2020-2023, el Departamento Nacional de Planeación, mediante su Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, puso en marcha la estrategia *Gobierno al Plan*<sup>46</sup>, cuya primera fase consistió en la realización de treinta y dos jornadas de sensibilización y capacitación *in situ* con los equipos de las alcaldías y gobernaciones entrantes durante los meses de enero y febrero de 2020.

Estas jornadas, coordinadas con la Consejería para las Regiones de la Presidencia de la República y con la Federación Nacional de Departamentos, contaron también con participación de expertos de entidades del nivel central adscritas a los sectores clave del Gobierno, y estuvieron enmarcadas en las categorías del Kit de Planeación Territorial<sup>47</sup>.

En este contexto, la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela lideró la inclusión de aspectos de migración dentro de la estrategia *Gobierno al Plan* del DNP de dos maneras. Por una parte, en colaboración con la Dirección de Justicia y Seguridad del DNP, coordinó con entidades de Gobierno y con operadores de la cooperación internacional la elaboración de un documento de referencia sobre migración a ser incluido dentro de las guías temáticas del *Kit de Planeación Territorial*, el cual incluyó pautas básicas en los siguientes temas: regularización, educación, niños y niñas, salud, generación de ingresos, vivienda y saneamiento básico, convivencia y seguridad ciudadana, población

retornada, y mecanismos de coordinación con instituciones y cooperantes.

Por otra, en el marco de las mesas regionales de coordinación migratoria, la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela lideró sesiones de trabajo complementarias a las llevadas a cabo por el DNP como parte de su estrategia *Gobierno al Plan*, enfatizando en estas los asuntos de migración relevantes para cada localidad. Estas sesiones contaron con la participación de representantes de las principales entidades del nivel central.

### 2. Coordinación con operadores de cooperación internacional

Desde finales de 2019, el Gobierno nacional, mediante la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela dispuesta por la Presidencia de la República, venía coordinando con operadores de la cooperación internacional la provisión de apoyo y acompañamiento específico *in situ* en temas de planeación y migración para alcaldías clave en zona de frontera y/o con concentraciones elevadas de población migrante. Aprovechando los énfasis particulares y experticias distintivas de cada operador, se tomaron medidas para asegurar que sus programas respectivos cubrieran el mayor número de municipios críticos posible, que se complementaran entre sí cuando sus operaciones tuvieran lugar en los mismos municipios, y que adoptaran las categorías y metodologías dispuestas por el DNP en su estrategia *Gobierno al Plan*. Sobre estas líneas, estos operadores contribuyeron también al documento de referencia sobre migración incluido en el *Kit de Planeación Territorial* referido en el punto anterior. La tabla 12 presenta los operadores involucrados en este proceso y su cobertura geográfico respectiva.

<sup>46</sup> Portal Territorial de Colombia (s.f.). Gobierno Al Plan. Recuperado de: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmForo/HojaRuta>.

<sup>47</sup> Portal Territorial de Colombia (s.f.). Kit de Planeación Territorial. Recuperado de: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/>.



**Tabla 12. Operadores de cooperación internacional con programas para apoyar planeación local en municipios clave en materia de migración**

|   |                   | ACDI-VOCA | MSI | OIM | PNUD | Banco Mundial |
|---|-------------------|-----------|-----|-----|------|---------------|
| <b>Municipios clave en frontera con Venezuela</b> |                   |           |     |     |      |               |
| Arauca  | Araucuita         | X         | X   |     |      |               |
|   | Arauca            | X         | X   | X   | X    | X             |
| La Guajira  | Uribe             | X         | X   |     |      |               |
|   | Riohacha          | X         | X   | X   | X    |               |
|   | Maicao            | X         | X   |     | X    | X             |
| Norte de Santander                                | Villa del rosario |           | X   |     | X    | X             |
|   | Tibú              |           | X   |     |      |               |
|   | Cúcuta            | X         | X   | X   | X    |               |
|   | Puerto Santander  |           | X   |     |      |               |
|   | Los Patios        |           | X   |     |      |               |
| <b>Municipios clave en frontera con Ecuador</b>   |                   |           |     |     |      |               |
| Nariño  | Ipiales           |           |     | X   |      |               |

|   |              | ACDI-VOCA | MSI | OIM | PNUD | Banco Mundial |
|---|--------------|-----------|-----|-----|------|---------------|
| <b>Municipios clave en resto del país</b>     |              |           |     |     |      |               |
| Bogotá D.C.                                   | Bogotá D.C.  |           |     | X   |      |               |
| Antioquia                                     | Medellín     | X         |     | X   | X    |               |
| Atlántico                                     | Barranquilla |           |     | X   |      |               |
| Bolívar                                       | Cartagena    | X         |     |     |      |               |
| Magdalena                                     | Santa Marta  | X         |     |     |      |               |
|   | Ciénaga      | X         |     |     |      |               |
| Santander                                     | Bucaramanga  |           |     | X   |      |               |
| Valle   | Cali         | X         |     | X   |      |               |
| <b>Administraciones departamentales clave</b> |              |           |     |     |      |               |
| Arauca  |              | X         |     |     |      |               |

### 3. Capacitación virtual con alcaldías y gobernaciones clave

Con el fin de incidir en la integración de asuntos de migración en los planes de desarrollo territoriales y de brindar a alcaldías y gobernaciones herramientas precisas para este fin, la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela coordinó con el DNP y con los operadores de cooperación mencionados la realización de ciclos de capacitación y de asesoría práctica con administraciones municipales seleccionadas (Puerto Colombia, Soledad, Ciénaga, Fonseca, San Juan del Cesar, Fundación, Villa del Rosario, Tibú, Cúcota, Chinácota, Puerto Santander, Los Patios, Arauca, Saravena, Puerto Inírida, Yopal, Puerto Carreño e Ipiales) y departamentos seleccionados

(Cundinamarca, Boyacá, Casanare, Arauca, Vichada, Guainía, Norte de Santander, Santander, La Guajira y Cesar) en las áreas de salud, educación, seguridad y convivencia ciudadana y atención a poblaciones especialmente vulnerables.

Al momento de finalizar esta publicación, no había sido aprobada la totalidad de los planes de desarrollo territoriales. La tabla 13 presenta una síntesis general en las entidades territoriales priorizadas por la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela en las que esta información estaba disponible a corte de julio de 2020.

**Tabla 13. Entidades territoriales con elevadas concentraciones de población migrante priorizadas que integraron asuntos de migración en sus planes de desarrollo territorial**

| Municipios clave          |                    |
|---------------------------|--------------------|
| En frontera con Venezuela |                    |
| Arauca                    | Araucuita          |
|                           | Saravena           |
|                           | Arauca             |
| Cesar                     | Valledupar         |
| Guainía                   | Inírida            |
| La Guajira                | Uribia             |
|                           | Ríohacha           |
|                           | Barrancas          |
|                           | Fonseca            |
|                           | San Juan del Cesar |
|                           | Distracción        |
|                           | Maicao             |
| Norte de Santander        | Villa del rosario  |
|                           | Tibú               |
|                           | Cacota             |
|                           | Cúcuta             |
|                           | Pamplona           |
|                           | Chinacota          |
|                           | Puerto Santander   |
|                           | Los Patios         |

| Municipios clave               |                 |
|--------------------------------|-----------------|
| Vichada                        | Puerto Carreño  |
| <b>En frontera con Ecuador</b> |                 |
| Nariño                         | Ipiales         |
| <b>Resto del país</b>          |                 |
| Distrito Capital               | Bogotá D.C.     |
| Antioquia                      | Medellín        |
| Atlántico                      | Soledad         |
|                                | Puerto Colombia |
|                                | Barranquilla    |
| Bolívar                        | Cartagena       |
|                                | Arroyohondo     |
| Casanare                       | Yopal           |
| Cundinamarca                   | Soacha          |
| Magdalena                      | Santa Marta     |
|                                | Fundación       |
|                                | Ciénaga         |
| Risaralda                      | Pereira         |
| Santander                      | Bucaramanga     |
|                                | Floridablanca   |
| Valle                          | Cali            |

| Gobernaciones clave |
|---------------------|
| Guajira             |
| Cesar               |
| Norte de Santander  |
| Arauca              |
| Vichada             |
| Guanía              |
| Atlántico           |
| Nariño              |
| Cundinamarca        |
| Boyacá              |
| Casanare            |
| Santander           |

## Retos

La articulación con los gobiernos locales –y el trabajo por ellos desarrollado– ha sido definitivo en la recepción y acogida de la población migrante. Los espacios de coordinación sostenidos, como las Mesas Migratorias y los PMU, han permitido identificar y solucionar problemáticas de la migración en los territorios, y al mismo tiempo han buscado fortalecer las gestiones de las administraciones a través de los programas y proyectos que el Gobierno nacional ha promovido de la mano de agencias de cooperación internacional y organizaciones humanitarias; no obstante, son muchos los desafíos y retos por superar y enfrentar.

Sobre este ejercicio de articulación y coordinación, y de cara a los nuevos planes de desarrollo territorial, así como a las nuevas dinámicas de la pandemia del COVID-19, es menester identificar algunos de estos retos y plantear reflexiones:

- i.** Se hace necesaria la formalización de las Mesas Migratorias. Con esto se genera un marco normativo y/o administrativo que define su objeto, alcance y cumplimiento de los compromisos; al mismo tiempo, posiciona la instancia como un espacio institucional formal.
- ii.** El cumplimiento de las acciones y/o programas definidos en los planes de desarrollo territorial puede transformar a la migración en un flujo seguro y organizado, y al mismo tiempo convertirla en una oportunidad para los municipios y departamentos. De tal manera que se vuelve imperativo abordar a la ciudadanía venezolana de manera integral y así no poner en riesgo la estabilidad política de los territorios.
- iii.** Las administraciones deben atender el fenómeno migratorio desde un escenario de permanencia y no de emergencia. Y de esta manera fortalecer el enfoque de gobernanza de acogida.
- iv.** Pese a los esfuerzos actuales, existe la necesidad de continuar con la caracterización de los migrantes y lograr un mayor nivel de articulación entre el Gobierno nacional y local que no solo responda a la crisis sanitaria actual, sino que se traduzca en acciones claras y de largo plazo.
- v.** Es necesario fortalecer los canales de comunicación entre la cooperación internacional y las autoridades locales, a fin de que la implementación de programas y proyectos se desarrolle de manera articulada y las decisiones de las intervenciones se tomen de manera conjunta.
- vi.** Es necesario fortalecer la capacidad técnica y las habilidades blandas de los funcionarios y autoridades del nivel local en atención y acogida a esta población.





### Alineación con el Pacto Mundial para la Migración

La política de trabajo articulado entre Gobierno nacional y gobiernos locales del Gobierno colombiano está alineada con los siguientes objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular:

- **Objetivo 11.** Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada.
- **Objetivo 15.** Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos.
- **Objetivo 16.** Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social.
- **Objetivo 17.** Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración.
- **Objetivo 19.** Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países.

## Barranquilla responde al reto migratorio proveniente de Venezuela

### Clemente Fajardo Chams

Secretario de Gobierno  
Alcaldía de Barranquilla

Barranquilla es uno de los principales destinos elegidos por los migrantes que llegan a nuestro país. Después de Bogotá, la capital del Atlántico es la ciudad no fronteriza que más migrantes venezolanos ha recibido, a corte de junio de 2020 son cerca de 100.000 ciudadanos venezolanos (cifra que corresponde a un poco más del 8% de nuestra población según Censo 2018) los que habitan en nuestro territorio con vocación de permanencia. La población es diversa, grande, por lo tanto nuestra atención y respuesta para garantizar su acceso a derechos también lo ha sido.

La administración ha trabajado y lo seguirá haciendo en procura de ofrecer solidaridad y receptividad a este grupo de personas vulnerables, siempre con el enfoque de derechos y enfoque diferencial que amerita esta población; desde el año 2017 hemos hecho enormes esfuerzos por acoger a los migrantes y generar condiciones de bienestar e inclusión. La respuesta institucional ha sido amplia, abarcando sectores como salud, educación, niñez, derechos humanos y otros; es así como administrativamente desde la Alcaldía, con el liderazgo de la Secretaría de Gobierno, se ha desarrollado un trabajo coordinado y conjunto con las demás dependencias con ofertas específicas a esta población como la educación, la salud, la cultura, la oficina de la mujer y la gestión social, de tal forma que se active el aparato político e institucional para definir estrategias, medidas, atenciones y servicios a los ciudadanos venezolanos, que puedan aportar en la construcción de soluciones duraderas.

Por resaltar algunos:

- Desde marzo de 2017 a mayo 2020 se contabilizan más de 288.370 atenciones realizadas y 41.000 dosis de vacunación aplicadas a migrantes, demostrando la actividad del sector salud en Barranquilla.
- En educación, con datos a mayo 2020, más de 14.000 niños están matriculados en los colegios de la ciudad.
- Durante el primer semestre se han atendido 10.643 niñas, niños y adolescentes en el departamento del Atlántico y 6.755 en programas de prevención del ICBF. 255 mujeres gestantes han recibido atención con las mejores condiciones en la ciudad.

Próximamente se aplicará la Matriz de Seguimiento de Movilidad Humana (DTM por sus siglas en inglés) con la OIM para niñas, niños y adolescentes en alta permanencia y situación de calle en el departamento. Con los resultados de esa aplicación tendremos información clave y recomendaciones de política que nos permitirán generar atención acertada y prevenir riesgos de niñas, niños y adolescentes en las condiciones mencionadas. Así mismo, próximamente se entregarán al ente territorial los resultados de la DTM de permanencia aplicada en el distrito de Barranquilla por la OIM.

Se ha encontrado un apoyo fundamental en la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela de la Presidencia de la República. Gracias al desarrollo de las Mesas Migratorias, que con su liderazgo hemos adelantado, podemos decir que las acciones en el distrito de Barranquilla se realizan de manera coordinada y efectiva en todos los niveles de gobierno y en conjunto con otros sectores de la sociedad, como cooperación internacional y la sociedad civil. La articulación interinstitucional ha sido fundamental

para identificar y resolver problemáticas derivadas de la llegada de ciudadanos venezolanos y colombianos retornados a la ciudad. En la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela tenemos un aliado y respaldo esencial y efectivo para responder a este desafío.

El apoyo de la cooperación internacional ha sido clave y fundamental, son nuestros grandes aliados para muchas acciones y proyectos. Destacamos proyectos como:

- “Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias”: ACNUR, OIM y ONU-Habitat apoyan al Distrito, para reducir las vulnerabilidades de refugiados y migrantes venezolanos, así como abordar el impacto en las comunidades de acogida a fin de diseñar soluciones estables y duraderas. En Barranquilla, el proyecto se implementa en La Playa, Las Flores y Siape. Entre julio y octubre de 2020, se implementará un componente de transferencias monetarias de emergencia, con el que se espera beneficiar alrededor de 913 familias.
- Programas de transferencias monetarias multipropósito con OIM, Acción Contra el Hambre,

el Consejo Danés para Refugiados, Mercy Corps con World Vision y ACNUR, que han llegado a más de 6.000 beneficiarios entre enero y junio de 2020.

- En protección y orientación, la cooperación refuerza el trabajo en este asunto ante el incremento de la violencia basada en género, desarrollando por ejemplo la campaña Valientes de Somos Panas Colombia, mediante una alianza de ACNUR y ONU Mujeres con la Oficina de la Mujer de Barranquilla.
- En este sentido, también se desarrolló la estrategia “Mi Casa, mi Hogar” dirigida a niñas, niños y adolescentes, liderada por la Secretaría de Gestión Social del distrito de Barranquilla, el ICBF regional Atlántico y la Oficina de la Primera Dama de Barranquilla, con el apoyo de algunos cooperantes como World Vision, Israaid, Cruz Roja, HIAS y UNICEF.
- Programa de alojamiento HIAS a través de Airbnb y otro por parte de OIM y ACNUR.



- Se mantiene atención al público migrante vía telefónica, en tiempos del COVID-19, desde el Centro de Integración Local para migrantes en coordinación del Punto de Referenciación y Orientación de la OIM, PRO.
- Entrega de kits de higiene, dormida, energético y de bioseguridad por parte de OIM desde el inicio de la pandemia.
- Entrega de kits de higiene y saneamiento por parte de UNICEF dirigidos a niñas, niños y adolescentes.

Destacamos nuestra articulación con organizaciones de la sociedad civil como: De Pana Que Sí, Venezolanos Unidos en Barranquilla, Mujeres sin Fronteras y FUVADIS, con quienes hemos realizado jornadas y actividades de cultura ciudadana, salud, esparcimiento y otros.

El Centro de Integración Local para Migrantes, inaugurado en el 2019, es uno de nuestros proyectos estrella. Este es un espacio de orientación y referenciación para la población migrante, refugiada y colombiana retornada, que tiene como propósito acompañar y apoyar a esta población al acceso de trámites y servicios que requieren para garantizar sus derechos.

Algunos de los servicios ofrecidos y actividades realizadas son:

- i. Afiliación a través de listado censal con la Secretaría de Salud para población migrante con PEP y retornados.
- ii. Espacio protector para niños y niñas operado por Fundación Plan.
- iii. Presencia de enlace del área de cobertura de la Secretaría de Educación para cupos escolares.
- iv. Direccionamiento para atención y acceso a servicios de salud como son remisión de pacientes VIH a Secretaría de Salud, Cruz

Roja y otras entidades que manejan antirretrovirales.

- v. Registro civil para venezolanos hijos de colombianos nacidos en Venezuela (UDAPV).
- vi. Durante lo corrido del año hemos atendido 3.000 familias desde el centro de Integración.

Conscientes de la necesidad de establecer medidas estructurales y políticas públicas para esta población, en nuestro Plan de Desarrollo 2020-2023 “Soy Barranquilla”, en la línea “Política promoción de la inclusión social”, establecimos el “Programa de Atención a Migrantes”, el cual establece los siguientes proyectos:

- i. Centro de atención a migrantes.
- ii. Atención integral a migrantes.
- iii. Espacios de formación para migrantes.
- iv. Jornadas de formación institucional para atención a población migrantes.
- v. Aumentar afiliación en salud para población migrante.
- vi. Programas de primera infancia.

Con lo anterior, nuestro objetivo es garantizar acceso a la oferta de servicios del distrito y otra complementaria que se pueda articular con entidades de orden nacional, con presencia en el territorio como SENA, Cancillería, el Ministerio de Trabajo y los cooperantes internacionales del GIFMM.

Nuestro compromiso con esta población sigue en construcción y con miras a mejorar nuestros planes de acción. Seguiremos en la tarea de disminuir la brecha y enfrentar los retos de inclusión económica, habitabilidad y seguridad ciudadana para una población que tiene ánimo de permanencia.

## Inclusión económica y generación de ingresos para la población migrante

### Estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y la población de acogida

Con base en las experiencias previas del Gobierno en atención a población vulnerable, así como con referencia en las experiencias internacionales y los documentos académicos existentes sobre esta temática, el Gobierno nacional reacciona –con el apoyo de la cooperación internacional y las organizaciones humanitarias– en un primer (y constante) momento a la migración proveniente desde Venezuela con la puesta en marcha de acciones de carácter humanitario que garantizan la atención en necesidades básicas a los migrantes provenientes de Venezuela en aspectos sensibles como la salud, la educación y la atención especial a la primera infancia.

Teniendo en cuenta la vocación de permanencia en Colombia de esta creciente población, la atención a migrantes debe ir más allá de cubrir las necesidades básicas, para integrar social y económicamente a los migrantes y lograr que se conviertan en un factor positivo de desarrollo para sus familias, sus comunidades y el país. Un estudio del CGD-RI Refugee Labor Market Access señala que una mayor inclusión económica de venezolanos y comunidades de acogida podría significar mayores ingresos y aumento del PIB: por cada dólar transferido a los migrantes, la economía crece por USD 2,60. Si se disminuyen las barreras de la inclusión económica de los venezolanos, su ingreso promedio mensual aumentaría de USD 131 a 186; esto implicaría un aumento del PIB de cerca del 0,3%, USD 996 millones (calculado en 2018)<sup>48</sup>.

En consecuencia, en noviembre de 2018 el Gobierno, a través de la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela, solicitó al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) su apoyo en la construcción de la “Estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y la población de acogida”<sup>49</sup>. Esta estrategia, que se construyó de la mano de instituciones públicas y privadas, buscaba en un primer momento identificar los obstáculos que dificultan el proceso de integración socioeconómica de los migrantes provenientes de Venezuela y establecer rutas para su mitigación. Inicialmente, el proceso buscó priorizar tres rutas:

- i) Una *ruta de empleabilidad* que promueva la formalización laboral mediante una flexibilización de los esquemas de regularización, así como de los mecanismos de convalidación de títulos y certificación de competencias, una oferta mayor de capacitación, un mejoramiento del sistema de intermediación laboral y una lucha más aguda contra el trabajo forzoso.
- ii) Una *ruta de emprendimiento* que contempla la simplificación de los trámites necesarios para la creación empresarial, un mejoramiento de la formación y del acompañamiento a los emprendedores, un incremento de los financiamientos para proyectos empresariales, y un fortalecimiento de las empresas ya consolidadas.
- iii) Una *ruta de inclusión financiera* que simplifique los procesos de apertura de cuentas bancarias y ofrezca educación financiera a los que la necesitan.

Este ejercicio culminó con la identificación de cuarenta y cinco obstáculos y ochenta y dos acciones de mitigación que se encuentran en el documento.

<sup>48</sup> Graham, Jimmy et ál. (abril de 2020), “From Displacement to Development: How Colombia can transform Venezuelan displacement into shared growth”, Joint Data Center on Forced Displacement.

<sup>49</sup> Gobierno de Colombia y PNUD (noviembre de 2019), Estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida.

Una siguiente etapa en la implementación de dicha estrategia fue la creación de una *Mesa de trabajo interinstitucional de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida*. El objetivo principal de esta mesa de trabajo fue lograr una mejor coordinación interinstitucional para superar los obstáculos administrativos, legales o técnicos que puedan frenar el acceso de la población migrante al empleo formal y al emprendimiento. Lo interesante de este espacio es que de esta Mesa no solo

hacen parte las entidades gubernamentales del orden nacional, sino que también la componen entidades privadas y organismos de cooperación internacional.

En el marco de esta Mesa general se crearon cuatro grupos de trabajo enfocados sobre los siguientes temas y liderados por las entidades encargadas de estos procesos. Durante 2019, estos grupos de trabajo tuvieron grandes logros, los cuales se mencionan de modo general en la siguiente tabla:

**Tabla 14. Grupos de trabajo para estrategia de generación de ingresos**

| Grupo de trabajo                          | Entidad líder                               | Principales logros   |
|---|---|--|
| Documentación, registro y caracterización | Ministerio de Relaciones Exteriores         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Medida para otorgar la nacionalidad colombiana a los niños de padres venezolanos nacidos en Colombia.</li> <li>Encuesta de caracterización a venezolanos que renuevan PEP.</li> </ul>   |
| Procesos formativos y educativos          | Ministerio de Educación                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Esquema para la optimización del proceso de convalidación de títulos profesionales de nacionales venezolanos.</li> <li>Esquema operativo para el Permiso Especial de Permanencia de Formación y Reconocimiento de Aprendizajes Previos (PEP-FR).</li> </ul> |
| Empleabilidad                             | Ministerio del Trabajo                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Creación e implementación del Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEP-FF).</li> <li>Implementación de la Estrategia de Acciones Integrales.</li> </ul>   |
| Emprendimiento                            | Ministerio de Comercio, Industria y Turismo | <ul style="list-style-type: none"> <li>Levantamiento de la oferta de apoyo al emprendimiento a la que pueden acceder los migrantes venezolanos.</li> </ul>   |

La siguiente etapa de la estrategia de generación de ingresos es el diseño y la puesta en marcha de proyectos piloto, en particular en las zonas con la mayor concentración de población migrante. En ese sentido, la Gerencia para la Frontera y la Migración desde

Venezuela, con apoyo de las agencias de cooperación internacional, ha orientado desde el segundo semestre de 2019 el trabajo en torno a la generación de ingresos en diez líneas de trabajo:

**Tabla 15. Línea de trabajo de la estrategia de generación de ingresos**

| Líneas de trabajo de la estrategia de generación de ingresos   |
|--|
| 1. Habilitar mecanismos para seguir regularizando.   |
| 2. Realizar caracterización del perfil socioeconómico.   |
| 3. Minimizar tiempos, requisitos y costos de convalidación.  |
| 4. Ampliar acceso a programas de certificación de competencias y formación.                                      |
| 5. Implementar ruta especializada del Servicio Público de Empleo, sistemas de intermediación, movilidad laboral. |
| 6. Construir rutas para combatir trabajo forzoso y discriminaciones, y fortalecer capacidad de inspección.       |
| 7. Facilitar que extranjeros accedan al apoyo al emprendimiento.   |
| 8. Acceso equitativo de mujeres a programas socioeconómicos.   |
| 9. Acceso a productos y servicios financieros y educación financiera.  |
| 10. Recursos para fomentar desarrollo económico local en zonas impactadas.                                       |

A partir de esta división de trabajo, se viene articulando con las diferentes entidades y entes territoriales las acciones encaminadas a mitigar las barreras identificadas y garantizar que a través de ejercicios puntuales y líneas de política se logre la integración socioeconómica de los migrantes en el país.

## Retos

De cara al futuro, esta meta tiene los siguientes retos, algunos de los cuales para la fecha en que se escribe este reporte ya se han venido abordando:

- **Trabajar a nivel local** para apoyar el tejido económico de los departamentos fronterizos. En este sentido, debe ser el fruto de un esfuerzo

conjunto entre entidades centrales y locales, y con la inclusión de todos los actores empresariales y de la sociedad civil. Es así como la migración puede convertirse en una real oportunidad para la economía y para la sociedad colombiana.

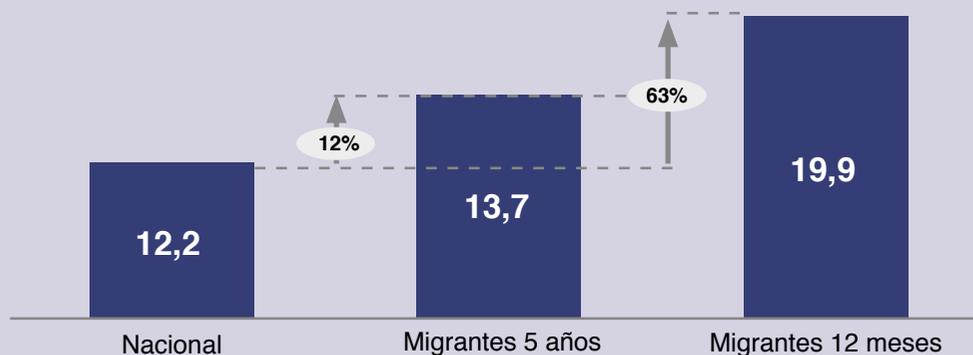
- **Movilizar recursos financieros** para fomentar el desarrollo económico local a través de un programa ambicioso de inversión en obras públicas, de creación de zonas económicas especiales a lo largo de la frontera colombo-venezolana, de estímulo al desarrollo turístico y de fortalecimiento de la economía naranja a nivel local.
- **Trabajar de la mano con el sector privado** para lograr una mejor inserción laboral de la población migrante. En particular, se debe sensibilizar a los empresarios colombianos para que conozcan mejor las reglas en materia de contratación laboral de población extranjera y que cambien su percepción en cuanto al empleo de los venezolanos. También es importante invertir en capacitación de los funcionarios públicos, tanto a nivel central como local, para que conozcan la reglamentación con respecto a la población extranjera en general, y venezolana en particular. En este sentido, la capacitación de los inspectores del trabajo debería ser una prioridad.

- **Garantizar el apoyo de la cooperación internacional** para lograr financiar las iniciativas más costosas y para que se implementen proyectos de integración socioeconómica alineados con las prioridades del gobierno colombiano. Esta colaboración entre autoridades públicas nacionales y locales, por un lado, y la cooperación internacional, por otro lado, es una condición necesaria del éxito de esta estrategia. Un análisis de costeo estima que la implementación efectiva de la estrategia costaría aproximadamente USD 364 millones.

## Trabajo y empleabilidad

El mercado laboral en Colombia para febrero de 2020 presentaba un panorama más complejo que en el 2019. Según el DANE, la tasa de desempleo nacional se ubicó en 12,2%, 0,4 puntos porcentuales más que la de febrero de 2019, lo que representó una disminución de 65.000 personas ocupadas (gráfico 10). El escenario para la tasa de desempleo de la población migrante venezolana contempla dos casos: i) Los migrantes que hace doce meses vivían en Venezuela, que se enfrentaron a una tasa de desempleo de 19,9%. ii) Los migrantes que hace cinco años vivían en Venezuela, que se enfrentaron a una

Gráfico 10. Tasa de desempleo de migrantes



Fuente: DANE, GEIH (febrero 2020).

tasa de desempleo de 13,7%. Estos indicadores muestran que aquellos migrantes que recién llegan al país encuentran mayores obstáculos para ingresar al mercado laboral colombiano<sup>50</sup>.

Según el estudio de la Universidad Externado de Colombia “Panorama laboral de los migrantes venezolanos en Colombia”, en comparación con el periodo 2014-2015, para el periodo 2018-2019 la probabilidad de que un migrante venezolano consiguiera empleo se mantuvo, a pesar del aumento en el número de oferentes. Sin embargo, todo indicador de informalidad registró consistentes aumentos, y las horas laboradas promedio subieron por encima del horario semanal legal. Según el mismo estudio, los migrantes venezolanos, en parte, crearon sus propias oportunidades de trabajo en el mercado informal ofreciendo servicios personales básicos y desarrollando pequeñas actividades productivas, y en parte sustituyeron a los colombianos en el eslabón con menos remuneración de la escala ocupacional, especialmente en los sectores de comercio, restaurantes, hoteles, construcción y servicios personales<sup>51</sup>.

El Ministerio del Trabajo, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, era para 2018 la única entidad del Gobierno nacional que contaba con una unidad dentro de su estructura organizacional encargada del tema migratorio: el Grupo de Gestión de la Política de Migración Laboral. Aun cuando su creación respondió más a la realidad y las necesidades de los trabajadores colombianos en el exterior, la creciente migración de personas provenientes de Venezuela que buscan insertarse en el mercado laboral colombiano provocó un cambio en sus prioridades de atención y permitió que sus decisiones de política pública fueran determinantes en la apuesta general de inclusión económica y generación de ingresos para la población migrante.

<sup>50</sup> DANE, Gran encuesta integrada de hogares (GEIH): Mercado laboral, febrero de 2020.

<sup>51</sup> Universidad Externado de Colombia (febrero de 2020), “Panorama laboral de los migrantes venezolanos en Colombia”.

En Colombia, el Ministerio del Trabajo tiene la responsabilidad de formular la política migratoria laboral y además es la entidad líder del Sector Trabajo, el cual articula las acciones de siete entidades, dentro de las cuales resaltan, para el tratamiento de la población migrante, la Unidad del Servicio Público de Empleo (SPE), institución encargada de la intermediación laboral en el país, y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entidad que lidera los procesos de formación para el trabajo y certificación de competencias laborales.

Cuando la migración proveniente de Venezuela empezó a crecer de manera importante y fue cada vez más evidente la intención de esta población de permanecer en nuestro país por un periodo largo de tiempo, la necesidad de facilitar el ingreso de estas personas al mercado laboral colombiano y a las estrategias que promueven y mejoran su empleabilidad se convirtió en una prioridad y en una intención clara de política pública. No obstante, al querer iniciar la aplicación de estas tareas, el Ministerio y sus entidades adscritas se encontraron con un sinnúmero de barreras de todo tipo que incluían obstáculos normativos, tecnológicos, organizacionales y de información, entre otros.

En ese sentido, las primeras acciones se enfocaron en mitigar las barreras de acceso a las estrategias y políticas ya existentes y menos dispendiosas de resolver, y en identificar la hoja de ruta del sector para atender esta situación. Cabe destacar aquí la apertura del Servicio Público de Empleo y su Red de Prestadores al registro de migrantes venezolanos sólo con su cédula de identidad venezolana –lo que les permitía buscar trabajo aún en situación de irregularidad migratoria, así como recibir orientación ocupacional y capacitación en habilidades blandas– el diseño de la ruta especializada de intermediación laboral para los colombianos retornados y la realización de ferias de atención y servicios para colombianos retornados y migrantes venezolanos en las ciudades de Cúcuta y Bogotá, donde se atendieron 1.509 personas.

Asimismo, y en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, se incluyó el Permiso Especial de Permanencia (PEP) como un documento válido de afiliación y cotización al Sistema de

Seguridad Social y se logró el ajuste de los sistemas y normativas relacionadas. Además se realizaron amplias jornadas de capacitación a funcionarios del sector trabajo con el fin de dar a conocer los avances del sector, tanto en la atención como en la orientación a los nacionales venezolanos.

De otro lado, y con el convencimiento del papel fundamental que juega la formación para el trabajo en la empleabilidad de los migrantes y sin perder de vista sus necesidades, se ajustaron y flexibilizaron en términos de requisitos y disminución de tiempos los procesos de certificación de competencias impartidos por el SENA.

Finalmente, en el marco de ese primer impulso de acción, se efectuaron jornadas de sensibilización y capacitación al sector empresarial, relacionadas con el proceso de contratación de la población migrante proveniente de Venezuela y sus garantías desde el marco de la legislación nacional.

En 2019 y bajo la instrucción precisa de facilitar la inserción laboral de los venezolanos en Colombia, el Grupo de Gestión de la Política de Migración Laboral del Ministerio del Trabajo construyó y lideró una estrategia clara y sólida, la cual incluía las siguientes acciones:

- i) Implementación de las acciones integrales.** En el marco del convenio con la Organización Internacional para las Migraciones se desarrolló a nivel nacional la Estrategia de Acciones Integrales, la cual tenía por objeto establecer un diálogo con todos los actores involucrados en la inserción laboral de los migrantes en el país. En este marco se adelantaron jornadas con: i) Funcionarios de los diferentes sectores y de los entes territoriales en la región, ii) Población de acogida, iii) Empresarios de las regiones, y iv) Población migrante (colombianos retornados y venezolanos) en territorio. Luego de estas cuatro reuniones, se llevaban a cabo ferias de atención y servicios para colombianos retornados y migrantes venezolanos, en las cuales las diferentes entidades disponían su oferta de servicios para esta población. Las acciones integrales se implementaron en siete ciudades: Barranquilla, Valledupar, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Santa Marta y Medellín, y su alcance fue de 8.316 participantes en total, en los diferentes espacios.
- ii) Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEP-FF).** Como un esfuerzo para disminuir la informalidad laboral y permitir el acceso al trabajo a los venezolanos en situación migratoria irregular, el Ministerio del Trabajo, en conjunto con el



Ministerio de Relaciones Exteriores, expidió el Decreto 117 de 2020 mediante el cual se crea el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEP-FF), el cual permitirá a la población venezolana en estado de irregularidad migratoria regularizarse mediante la formalización laboral.

El PEP-FF es un documento de identificación que permite la afiliación del trabajador migrante al Sistema de Seguridad Social, así como la apertura de cuentas bancarias; a corte de junio de 2020 se han expedido 1.124 PEP-FF, de los cuales 376 son provisionales.

**iii) Metodología de vacantes de difícil colocación.**

El Ministerio del Trabajo, en articulación con la OIM y la firma consultora UrbanPro, construyó la metodología de vacantes de difícil colocación, alta rotación y neutras, la cual permitirá identificar las necesidades del mercado laboral colombiano que pueden ser suplidas por trabajadores migrantes provenientes de Venezuela.

**iv) Identificación de brechas para la inserción laboral de la población migrante.**

El Servicio Público de Empleo, en asocio con diferentes agencias de cooperación internacional, implementó un piloto para la identificación y mitigación de barreras de inclusión laboral para población migrante proveniente de Venezuela en diez ciudades del territorio nacional: Cúcuta, Medellín, Santa Marta, Pasto, Arauca, Barranquilla, Bogotá, Cali, Cartagena y Riohacha. A partir de este ejercicio se identificaron ciento ochenta barreras de acceso, así como acciones para su mitigación que involucran a diferentes actores del ecosistema de la empleabilidad en el país.

**v) Coordinación para la expedición del Permiso Especial de Permanencia para la Formación y Reconocimiento de aprendizajes previos (PEP-FR).**

El PEP-FR es un instrumento excepcional y transitorio de regularización migratoria, dirigido a los nacionales venezolanos que se encuentren inscritos en la Agencia Pública de Empleo del Servicio Nacional de Aprendizaje

(SENA) y deseen acceder a la formación para el trabajo o al reconocimiento de aprendizajes previos a través de la evaluación y certificación de competencias y que no poseen un documento de identificación válido en el territorio nacional. Su objetivo es que el nacional venezolano pueda permanecer temporalmente en condiciones de regularización migratoria, para que adelante los procesos de acceso, trayectoria y promoción en estos tipos de formación. Este permiso, a corte de junio de 2020, se encuentra en fase de validación jurídica por parte de las entidades involucradas.

## Retos

Dentro de los retos que tanto el Ministerio del Trabajo como el Sector Trabajo deberán asumir de cara a la consolidación de la línea de empleabilidad y formación para el trabajo en el marco de la estrategia de generación de ingresos para población migrante proveniente de Venezuela, se encuentran, entre otros:

**i) Fortalecer las acciones contra la subcontratación y explotación laboral** y la identificación de vacantes y mitigación de barreras para la inserción laboral.

**ii) Ampliar la capacidad institucional de los mecanismos de inspección, vigilancia y control** ejercidos por el Ministerio del Trabajo que permitan realizar verificaciones del respeto de los derechos laborales de los migrantes trabajadores en el país, ya que estos no se encuentran en el nivel de robustez requerido en términos de cantidad de inspectores, conocimiento de dichos inspectores en materia migratoria y presencia territorial.

**iii) Aplicar la metodología de identificación de vacantes de difícil colocación** y la construcción de un listado de ocupaciones críticas, para poder ubicar allí a los migrantes evitando el desplazamiento de mano de obra local.

**iv) Continuar la articulación interinstitucional y territorial** en pro de la mitigación de las barreras de inserción laboral identificadas.

## El rol de las alianzas público-privadas en la agenda migratoria

El fenómeno migratorio ha impactado la economía colombiana debido al aumento en el gasto público para la atención a migrantes, en donde predomina la atención en salud y educación; sin embargo, se pronostica que al lograr una inclusión real de los migrantes en la economía se podrá ver un crecimiento económico importante en Colombia. Todavía no es posible cuantificar el impacto de la migración venezolana en el país, pero los escenarios económicos proyectados (antes de pandemia) son alentadores.

El Fondo Monetario Internacional afirma que: “A mediano plazo, la migración venezolana podría aportar 0,1% de crecimiento al PIB de Colombia por año, gracias al aumento de la oferta laboral y a medida que los gastos de los ajustes de la migración se vayan llevando a cabo”<sup>52</sup>. Sin embargo, los cálculos de DNP y Fedesarrollo son más optimistas, puesto que ven el crecimiento aumentando entre 0,5% y 0,9% para el 2021.

A grandes rasgos, se esperaría ver cambios en los principales agregados macroeconómicos y laborales de la siguiente forma:

**Tabla 16. Cambios en agregados macroeconómicos: proyección a 2021**

|                              | Sin migración | 1.000.000 adicional de migrantes | 2.000.000 adicionales de migrantes |
|------------------------------|---------------|----------------------------------|------------------------------------|
| Crecimiento del consumo      | 2,2%          | 2,8%                             | 3,3%                               |
| Crecimiento de la inversión  | 2,9%          | 3,3%                             | 3,5%                               |
| Crecimiento de exportaciones | 3,3%          | 3,9%                             | 4,4%                               |
| Crecimiento de importaciones | 2,3%          | 2,6%                             | 3,0%                               |
| Tasa de desempleo            | 9,4%          | 9,2%                             | 8,9%                               |

Fuente: Proyecto Migración Venezuela, datos suministrados por DNP y Fedesarrollo.

<sup>52</sup> Valora Analitik (3 de agosto de 2019), “FMI: Migración venezolana impulsaría PIB de Colombia en 0,1% al año a partir de 2024”, *Valora Analitik*. Recuperado de: <https://www.valoraanalitik.com/2019/03/08/fmi-migracion-venezolana-impulsaria-pib-de-colombia-en-0-1-al-ano-a-partir-de-2024/>

Este escenario de impactos positivos en la economía debe ser complementado con la presión que la ola migratoria pone en el recaudo tributario y en el gasto público. Por un lado, en el recaudo hay un impacto negativo principalmente explicado por la informalidad de los migrantes. Por el otro lado, el gasto público aumenta.

La inclusión de una cohorte productiva que es joven, moderadamente educada y lista para incorporarse a la fuerza laboral puede aportar al crecimiento económico y al aumento de la productividad de las comunidades receptoras, siempre y cuando los sectores público, privado y social sepan catalizar las oportunidades en apuestas de largo plazo sostenibles e incluyentes.

Por lo tanto, la migración y la inclusión de comunidades vulnerables pueden tener impactos económicos positivos y apalancar procesos sostenibles de desarrollo y equidad para Colombia. La consolidación de mecanismos de inversión de impacto, financiamiento basado en resultados y sistemas de información para población vulnerable, debe potenciar la orientación y alineación de esfuerzos multisectoriales.

Teniendo como punto de partida el rol que pueden jugar las alianzas público-privadas en modelos de desarrollo para las comunidades receptoras y sus migrantes, se destaca:

- **Movilización de los actores para trascender la atención humanitaria por un enfoque de desarrollo:** los esfuerzos para canalizar recursos hacia modelos deben privilegiar el largo plazo y la estabilización de los migrantes en comunidades receptoras.
- **Generación de capacidades locales en los territorios:** la inclusión social y productiva de los migrantes debe apropiarse sin generar un trato preferencial, es decir los modelos implementados deben catalizar oportunidades para toda la comunidad.
- **El sector fundacional como un aliado para pilotos:** las iniciativas del sector social pueden servir para identificar casos de éxito replicables y escalables.

El trabajo articulado con los jugadores clave ha permitido movilizar al sector empresarial y filantrópico, catalizar marcos de coordinación multisectoriales y potenciar el impacto de estrategias de inclusión social y económica para comunidades vulnerables. En ese orden de ideas, se busca promover agendas de crecimiento inclusivo y competitividad, desarrollo social y económico con enfoque territorial en comunidades vulnerables a través de diferentes tipos de prioridades para impulsar la apropiación del enfoque migratorio.

La primera de ellas busca el involucramiento del sector empresarial para impulsar el empleo inclusivo, la inversión de impacto y las agendas sectoriales, puesto que el empleo inclusivo aborda la inserción laboral a partir de la interrelación entre los diferentes tramos o momentos que las personas y las empresas recorren para lograr la conexión exitosa entre la oferta y la demanda laboral, e incluye las metodologías, las estrategias y los actores que aparecen en el entramado de la inclusión laboral. Por su parte la inversión de impacto logra atender una categoría de vulnerabilidad emergente en el país, ya que permite poner en marcha proyectos innovadores de triple impacto (bonos de impacto social, fondos inmobiliarios y mecanismos de financiación basados en resultados) por medio de la innovación y la alineación de los intereses de los diferentes sectores. Por último, las agendas sectoriales logran que las acciones realizadas tengan un alcance en el mediano y largo plazo.

La segunda de ellas examina la posibilidad de articular las agendas comunes entre el Estado, las empresas y la sociedad civil para lograr la sensibilización y movilización de los esfuerzos realizados. Esto con el fin de tener un mayor alcance e impulsar nuevas alianzas y estrategias para abordar las barreras existentes.

Dichas agendas se despliegan a nivel internacional con el fin de posicionar al país en procesos relevantes y demostrar el liderazgo que se ha tenido para la integración de los migrantes. A nivel nacional se lograron consolidar acuerdos entre los jugadores clave de los diferentes sectores y propender por el fortalecimiento de capacidades institucionales del Estado. A nivel local, se realiza un trabajo articulado con el sector empresarial en agendas multisectoriales.

Este trabajo busca consolidarse por medio de la creación de una plataforma de involucramiento del sector empresarial: migración en Colombia, estrategia y oportunidades de negocios. En un primer momento se busca conformar un consejo asesor integrado por líderes empresariales que apoye y oriente

la materialización de oportunidades de negocio y crecimiento económico derivadas de la migración venezolana y de esta forma lograr una efectiva. En un segundo momento desplegar una estrategia de coordinación multisectorial en diferentes ejes: empleo inclusivo, inversión de impacto y agendas sectoriales.

## Incentivos tributarios para inversión privada en fronteras: Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE)

### Antecedentes

Soportado en la Ley 1955 de 2019, o Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Decreto Reglamentario 2112 de 2019 y la Ley 2010 de 2019, o también llamada Ley de Crecimiento Económico, el gobierno nacional garantizó a tres departamentos (La Guajira, Norte de Santander, Arauca) y dos ciudades capitales (Armenia y Quibdó) un régimen tributario especial, denominado Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE), con el propósito de atraer inversión nacional y extranjera, y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población, y la generación de empleos en dichos territorios.

Si bien el régimen especial fue pensado y diseñado para los territorios de frontera, entendiendo la difícil situación económica por la que atraviesa Venezuela y lo que ello conlleva a economías fronterizas, el régimen fue extendido a dos ciudades capitales que demostraron niveles de desempleo superior al 14% durante los cinco años anteriores a la expedición de la Ley 1955 que da vida al régimen especial.

La evidencia señala que los incentivos tributarios son factores positivos para atraer inversiones de compañías que consideran el tamaño del mercado y la mano de obra y revisan sus costos de

instalación<sup>53</sup>. Igualmente, se ha demostrado que los incentivos tributarios (como el del régimen especial), también denominados *tax holidays*, tienden a estimular la inversión<sup>54</sup>

El objetivo de las Zonas Económicas, Sociales y Especiales (ZESE) se establece principalmente en atraer inversiones nacionales y extranjeras, otorgando incentivos tributarios siempre y cuando se compruebe la generación de empleo por parte de las empresas que se inscriban para disfrutar del régimen especial tributario.

Los beneficiarios podrán ser aquellas sociedades comerciales o compañías comerciales constituidas en las ZESE, dentro de los años posteriores al 25 de mayo de 2019, fecha de expedición de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Los beneficios que podrán disfrutar quienes se inscriban y cumplan con los requisitos son:

<sup>53</sup> The World Bank Group (2003), “Tax Incentives”, *Public Policy for the Private Sector*, 25521. <http://documents.worldbank.org/curated/en/412911468148792444/pdf/255210NEWS0REP10Box345634B01PUBLIC1.pdf>

<sup>54</sup> United Nations (2000), “Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey”, ASIT Advisory Studies, 16. Recuperado de: [https://unctad.org/en/Docs/iteipcmisc3\\_en.pdf](https://unctad.org/en/Docs/iteipcmisc3_en.pdf).

- Impuesto de renta de cero por ciento los cinco años desde 2020 y cincuenta por ciento de la tasa general por los próximos cinco años.
- Cuando se efectúen pagos o abonos en cuenta a un beneficiario de la ZESE, la tarifa de retención en la fuente se calculará en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta del beneficiario. Es decir, cero por ciento los cinco años desde 2020 y cincuenta por ciento por los próximos cinco años.

El habilitante principal o requisito para acceder a este régimen es el de demostrar un 15% de incremento en empleos directos, basado en el promedio de trabajadores en los dos últimos años. Este número de empleos no podrá ser menor a dos.

El mercadeo de las compañías, cuando sean industriales o de agricultura, podrá ser llevado a cabo afuera de las ZESE. Los productos que desarrollen o provean deben ser vendidos o despachados en la misma zona especial, o destino nacional o internacional. Las actividades económicas que cobija el régimen deben ser industriales, comerciales, agrícolas, salud y turismo. No podrán ser cobijadas por el régimen las empresas dedicadas a la actividad portuaria o a las actividades de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos. Tampoco las sociedades comerciales existentes que trasladen su domicilio fiscal a cualquiera de los municipios pertenecientes a los departamentos o ciudades de la jurisdicción ZESE.

Para quienes se constituyan en 2020 y hasta el 24 de mayo de 2022, los diez años que cobija el régimen empezarán a contarse a partir del año de la constitución.

### Requisito de incremento de empleos directos

Empleo directo es la vinculación directa y por tiempo completo a través de contratos laborales

según las normas vigentes. Debe estar relacionado con la actividad económica principal de la sociedad beneficiaria.

El aumento del 15% del empleo directo se calcula tomando como base el promedio del número de trabajadores vinculados durante los dos últimos años gravables anteriores al año fiscal en que inicie la aplicación de la tarifa diferencial del impuesto sobre la renta del régimen ZESE, y no podrá ser inferior a dos empleos directos.

Las sociedades que al momento de aplicar el régimen especial ZESE tengan un periodo inferior a dos años de constituidas calcularán el aumento del 15% tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados desde su constitución..

Este régimen establece que el incremento en empleos debe ser el promedio del año; se reconoce que la actividad económica y empresarial de los sectores cobijados puede cambiar en el año. Es decir, hay momentos del año donde se requieren más o menos empleos debido a las temporadas que se manejen en el sector, y ello no afectará el aprovechamiento del régimen, debido a que el promedio del año sería el que se tenga en cuenta para comprobar el crecimiento del 15% de empleos.

## Resultados

Según el último reporte de junio de 2020, se cuentan con resultados muy importantes:

- i) El número total de empresas registradas en Norte de Santander asciende a 727 sociedades comerciales o empresas inscritas en el régimen ZESE.
- ii) El número registrado en Norte de Santander es bastante esperanzador porque el trabajo localizado permite pensar que si los empleos generados adicionales fueran mínimo dos empleos como establece la normatividad, se hablaría entonces de 1.454 nuevos empleos.

- iii) El número registrado en Norte de Santander representa el 84% de las empresas totales inscritas que a la fecha quieren aprovechar el régimen y deben crear nuevos empleos para la región.

**Tabla 17. Número de empresas registradas por ciudad**

| Zona   | Cantidad |
|--|----------|
| Dirección Seccional de Impuestos de Cúcuta             | 727      |
| Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Arauca   | 71       |
| Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Armenia  | 35       |
| Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Quibdó   | 18       |
| Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Riohacha | 9        |
| Total  | 860      |



## Retos del relacionamiento con el sector privado

La sensibilización y movilización del sector privado es prioritaria para demostrar que la inclusión social y económica de los migrantes se traduce en beneficios económicos y desarrollo. Sin embargo, para que lo anterior pueda materializarse, es necesario profundizar

sobre los mecanismos de relacionamiento con las empresas y la filantropía para robustecer su comprensión sobre el potencial de los migrantes como agentes económicos. Estamos ante un cambio de narrativa, en la cual no se busca que los migrantes sean una categoría más de proyectos filantrópicos bajo la lógica de la responsabilidad social empresarial o de la vocación social de las empresas. La migración representa una oportunidad para los modelos de negocio, el migrante es un consumidor, un empleado, un proveedor, por lo que puede permear positivamente las cadenas de valor. Un ejemplo de ello, ha sido el trabajo adelantado por Bancamía a través del programa Empropaz, el cual ha encontrado en la población migrante un segmento interesante para trabajar inclusión financiera como un paso fundamental hacia la integración.

En ese sentido, a modo ilustrativo, se destacan los retos en tres tipos de agendas:

En primer lugar, en empleo inclusivo, el conocimiento sobre temas prácticos de contratación de población extranjera debe profundizarse. Si bien hemos ganado mucho terreno, muchas empresas desconocen la ruta para contratar y eso es un limitante que debemos superar. En segundo lugar, en desarrollo económico local, los incentivos para zonas fronterizas y de alta concentración de comunidades vulnerables incluyendo a los migrantes son el camino a seguir. Mecanismos como las ZESE, alianzas multisectoriales y fortalecimiento del ecosistema empresarial deberían ser apropiados a mayor escala, por lo que el entendimiento de estrategias de innovación financiera e inversión de impacto se hacen fundamentales. Finalmente, la comprensión sobre tendencias de consumo de los migrantes se hace indispensable. Se tiene conocimiento sobre el aumento del consumo en algunos productos de la canasta familiar, pero es claro que estamos ante un segmento de consumidores todavía desconocido y por fidelizar.

### Retos COVID-19

El COVID-19 ha puesto una presión sin precedentes en la economía y la inclusión de comunidades vulnerables en el país. Los pronósticos son lejos de ser

### Alineación con el Pacto Mundial para la Migración

La política de integración económica y generación de ingresos del Gobierno colombiano está alineada con los siguientes objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular:

- **Objetivo 6.** Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente.
- **Objetivo 16.** Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social.
- **Objetivo 19.** Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países.
- **Objetivo 18.** Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias.
- **Objetivo 20.** Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes.

alentadores, pues el retroceso en la equidad, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el crecimiento económico a nivel mundial son evidentes. Ante dicha perspectiva, el rol del sector privado en la agenda migratoria debe adaptarse a un contexto de reactivación económica y de tensión social donde diferentes comunidades vulnerables van a requerir de la atención del Estado.

La estrategia de involucramiento con el sector privado parte de una comprensión de las necesidades específicas, y el principal reto radica en la sensibilización y movilización del empresariado. Actualmente las agendas identificadas de empleo inclusivo, desarrollo económico local y sectoriales siguen vigentes; sin embargo, debemos ahondar la comprensión sobre las oportunidades de integración de los migrantes en las cadenas de valor y los mecanismos que pueden potenciar dicha integración.

## La alianza para las migraciones

**José Francisco Aguirre Borda**

Director Ejecutivo

Fundación Santo Domingo

Con más de cinco millones de personas abandonando su país, el éxodo venezolano no tiene precedentes a escala mundial. A junio de 2020, Colombia es el primer destino, con más de 1,7 millones de venezolanos, según cifras de Migración Colombia. El país está haciendo frente a las repercusiones económicas y sociales de esta corriente migratoria, y se ha acercado a ella mediante fuertes intervenciones gubernamentales y un enfoque centrado en el ser humano. Además, la migración es una verdadera oportunidad para el crecimiento y el desarrollo social.

No obstante, una respuesta adecuada requiere estrategias intersectoriales para hacer frente a las enormes presiones que se ejercen sobre el acceso a los servicios sociales básicos y para determinar estrategias a largo plazo que fomenten la integración. Es por esto que, en 2019, la Fundación Santo Domingo, Open Society Foundations y el asesor presidencial para la migración venezolana, Felipe Muñoz, mediaron en un esfuerzo público-privado para promover la inclusión socioeconómica de todas las poblaciones vulnerables, incluida la población migrante.

Conformamos la Alianza para las Migraciones junto con otra decena de aliados con el propósito de identificar oportunidades para capitalizar el impacto de la migración a través de agendas de competitividad y crecimiento inclusivo.

Se identificaron tres objetivos específicos: movilizar el sector empresarial y filantrópico del país, catalizar el acuerdo multisectorial y aumentar el impacto de las estrategias de inclusión social y económica en las comunidades vulnerables. El Estado, el sector privado y la sociedad civil deberían alinearse con estrategias a largo plazo para transformar la migración en una oportunidad. En primer lugar, la respuesta del gobierno debe derrotar las barreras estructurales y acelerar la integración. A su vez, el sector privado debe participar mediante la promoción, la incorporación de los migrantes en las cadenas de valor y el aumento de la inversión social privada. Por último, es necesario el liderazgo de la sociedad civil para coordinar las acciones y fortalecer la política pública de migración a nivel nacional y local.

Además de considerar la migración como una oportunidad, y no sólo como una crisis, otra premisa básica de la Alianza para la Migración es que ningún grupo vulnerable debe recibir tratamiento preferencial. Todo el trabajo debe garantizar que los migrantes vulnerables, especialmente



los indocumentados, puedan acceder a los servicios y la programación que se derivan de la Alianza. En el contexto de COVID-19, es necesario garantizar la protección y la salud de todas las poblaciones vulnerables, incluyendo a los migrantes en situación irregular, para salvaguardar la salud de toda la sociedad colombiana.

Con respecto a este último punto, desde mayo del 2020, la Alianza ha apoyado a la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela para liderar un diálogo con diferentes organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de abrir nuevos canales de comunicación que fomenten el trabajo conjunto entre estas e instituciones que tratan temas de migraciones dentro

del país. Para orientar e impulsar la consolidación de alianzas multisectoriales, se han tratado temas relacionados a los retos y oportunidades propios en la inclusión de la población migrante en la sociedad colombiana.

La Fundación Santo Domingo, Open Society Foundations y nuestros aliados estamos listos y comprometidos para seguir encontrando oportunidades de integración social entre las comunidades de acogida y la población migrante. Sabemos que la implementación de nuevas ideas y soluciones toma tiempo y necesita una dosis de riesgo para probar soluciones innovadoras, así como acción decidida e inmediata. Cuentan con nosotros como aliados de esta causa.

## La sociedad civil asume el reto

### La sociedad civil

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) tienen una amplia trayectoria en el relacionamiento con el Estado colombiano, tanto a nivel nacional como local. Gracias a su participación en instancias formales e informales de concertación, a la ejecución de proyectos sociales y a la incidencia en política pública, se ha contribuido a la visibilización de colectivos muchas veces vulnerables y a la consolidación de agendas comunes en pro de la inclusión y el progreso en el país. Es por esto que su

involucramiento y aportes en la agenda migratoria son indispensables para la colaboración intersectorial y para que a mediano y largo plazo se fortalezca la política pública.

Sin embargo, el diálogo con la sociedad civil es retador debido a la heterogeneidad de organizaciones que lo componen y a su relacionamiento con lo público. En un primer lugar, se identifica la oportunidad de fortalecer tres tipos de acciones: i) espacios formales de diálogo apoyándose en las mesas de coordinación intergubernamentales, con una orientación a la inclusión

### Ilustración 2. Análisis por tipo de organización

|                 | Ejecutores  |  | Movilizadores  |   |   |
|-----------------|---|--|--|---|---|
|                 | Provisión de servicios  | Implementación y monitoreo   | Advocacy   | Formulación de políticas públicas   | Plataformas   |
| Aspectos claves | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contacto en terreno: fuente de información sobre necesidades concretas</li> <li>• Tendencia al relacionamiento con entes locales</li> <li>• Diversidad en la madurez organizacional, "profesionalización"</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contacto en el terreno</li> <li>• Acceso a fuentes de recursos</li> <li>• Aproximación bajo el mandato de agendas de cooperación</li> <li>• Análisis y sistematización de intervenciones</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis integral de las políticas</li> <li>• Posicionamiento mediático y ante líderes de opinión</li> <li>• Independencia salvaguardada ante el Gobierno (principal activo)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis desde una lógica del ciclo de la política pública</li> <li>• Interlocución con la administración pública</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Discusiones centralizadas</li> <li>• Conciencia sobre la importancia de agendas comunes</li> </ul> |
| Capacidad       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de interlocución en agendas clave de política pública</li> <li>• Capacidad de evidenciar problemáticas concretas</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de orientar agendas a nivel país e identificar buenas prácticas</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de incidir en cambios estructurales</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de promover agendas concretas y de convocar diversidad de actores</li> </ul>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de difundir información</li> <li>• Capacidad de materializar agendas comunes</li> </ul>  |

de la migración en los planes locales de desarrollo, ii) coordinación y alineación de las OSC partiendo de la identificación de agendas comunes y de la eficiencia en el uso de los recursos, y iii) ejecución de iniciativas estratégicas individuales y colectivas con enfoque migratorio. En segundo lugar, se analizan los tipos de organizaciones con las que se interactúa para establecer grupos que permitan definir los objetivos de la agenda y la lógica de relacionamiento. Esta segmentación arroja los puntos de partida para el diseño de la estrategia de relacionamiento con la sociedad civil.

Teniendo claridad sobre el tipo de organizaciones que se pueden aproximar y con la finalidad de establecer agendas compartidas en desarrollo social y económico con enfoque territorial en comunidades vulnerables y receptoras de migrantes, se priorizan tres objetivos: i) aportar a una visión compartida sobre la integración en Colombia, ii) potenciar agendas comunes en temas específicos y iii) mantener la comunicación con las organizaciones identificadas bajo el principio de la reciprocidad del diálogo.

La puesta en marcha de la agenda de diálogo con la sociedad civil inicia con las plataformas de organizaciones venezolanas, puesto que este tipo de plataformas permiten identificar retos concretos de la población migrante de manera centralizada y se reconocen liderazgos que a lo largo y ancho del país trabajan por la inclusión socioeconómica. En ese sentido, se estructura una agenda que parte de reuniones exploratorias para alinear las expectativas, definir las temáticas a ser abordadas y sus voceros correspondientes e identificar conjuntamente los objetivos a ser abordados.

Gracias a este diálogo, se pueden estrechar lazos con organizaciones líderes en la atención a población venezolana y se realiza un balance tanto a nivel temático (educación, salud, protección y etnias, vivienda, seguridad y generación de ingresos) como a nivel regional (Caribe e insular, Amazonía, Pacífico, Orinoquía y Andina). Así mismo, el mapeo de asuntos críticos permite concretar planes de acción y generar una dinámica de trabajo conjunto orientados a la construcción de confianza y la consecución de objetivos comunes. Posteriormente se establecen otras mesas regionales para profundizar en temas propios

a cada territorio. Además, se tienen canales de comunicación con otras organizaciones y colectivos clave en la agenda migratoria con el fin de continuar con el despliegue de esta agenda de diálogo. En el mediano plazo, se realizarán mesas de trabajo con organizaciones implementadoras y organizaciones especializadas en la formulación de políticas públicas.

## Retos

Este primer ejercicio nace del reconocimiento y la valoración del arduo trabajo implementado por las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, aún hay muchos caminos por recorrer. La situación migratoria actual presenta un desafío importante en Colombia, y el diálogo con este tipo de organizaciones requiere que se trascienda el individualismo y se mantenga una actitud propositiva en búsqueda de objetivos comunes. Los principales retos identificados hasta el momento reposan en la construcción de agendas comunes con un colectivo tan heterogéneo. Muchas veces las expectativas frente al avance en temas críticos de la agenda migratoria de los OSC son difíciles de cumplir y no se dimensionan los logros y la contundencia de la respuesta del Estado hasta la fecha. Es así que la construcción de confianza y la identificación de temas estratégicos y no puntuales a algún colectivo es un trabajo que requiere tiempo, por lo que se espera continuar con el desarrollo de esta agenda convocando a una mayor diversidad de organizaciones.

Finalmente, entendiendo que la articulación entre el nivel nacional y local del gobierno debe seguirse fortaleciendo, este diálogo debe permitir acercar a las administraciones locales a la agenda, siendo uno de los jugadores clave para el fortalecimiento de la política pública.



## Rol de la sociedad civil organizada

### Juan Carlos Viloria Doria

Vicepresidente de Venezolanos en Barranquilla y Coordinador General de Coalición por Venezuela

En la era de la globalización, la sociedad civil ha tomado un rol protagónico y de reconocimiento internacional como actor en los procesos de desarrollo y, por ende, en el diseño, planeación e implementación de políticas públicas enfocadas a la cohesión social. Las limitaciones de los sectores más vulnerables para acceder a sus derechos ha conllevado a la generación de espacios de deliberación comunitaria que demandan a la organización de la sociedad civil, donde los ciudadanos, las instituciones, los gobiernos y otros sectores, a través del diálogo, logran articularse para la consecución de objetivos comunes.

A diario se evidencia cómo las brechas que nos separan crecen incesantemente, característico de la desigualdad e inequidad de oportunidades, impidiendo la justicia social, digna de cualquier ser humano. Hablar de cambio climático, guerras, pandemias o diversidad sexual no debería escandalizarnos o parecernos ajeno; al contrario, es un llamado a la acción que el planeta y las circunstancias que atravesamos nos reclaman atender como sociedad de manera empática y al unísono; así mismo lo que respecta a migrantes y refugiados. Habiendo hoy en el mundo más de 272 millones de migrantes<sup>55</sup> y más de 70 millones de refugiados<sup>56</sup>, debemos concentrar grandes

esfuerzos para facilitar la atención e integración a estas poblaciones.

En este sentido, Colombia tiene un rol importante frente a la emergencia humanitaria compleja que atraviesa Venezuela<sup>57</sup>. La atención e integración a la población migrante y refugiada proveniente de Venezuela ha implicado grandes retos, desafíos y oportunidades, que como sociedad civil hemos podido atestiguar y palpar a diario en nuestras comunidades, llevando desde sus inicios a la movilización de acciones ante el reconocimiento de la corresponsabilidad moral y ciudadana de coadyuvar. De ahí parte nuestro incesante esfuerzo en participar en mesas de trabajo con diferentes sectores de la sociedad.

En la actualidad, Colombia alberga una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil que apoyan a la población migrante y refugiada venezolana, así como a colombianos retornados y de igual manera a la población de acogida. Entre ellas, es importante resaltar la iniciativa denominada Coalición por Venezuela, que reúne veintitrés organizaciones con presencia en veinticinco departamentos del país y que se extiende además a todo el continente americano, con otras cuarenta organizaciones en veintidós países de las Américas<sup>58</sup>.

Coalición por Venezuela se presenta hoy como una de las más grandes apuestas de organización de la sociedad civil, demostrando su poder de incidencia ante las diferentes instancias de gobiernos locales, regionales y nacionales y ante organismos multilaterales. De su

<sup>55</sup> ONU (17 de septiembre de 2019), “La cifra de migrantes internacionales crece más rápido que la población mundial”, Noticias ONU. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2019/09/1462242>

<sup>56</sup> ACNUR (18 de junio de 2019), Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2019. Recuperado de: <https://www.acnur.org/5eeaf5664#ga=2.141884018.113451116.1595715389-317069877.1595715389>

<sup>57</sup> HRW (4 de abril de 2019), “Venezuela: La ONU debería liderar una respuesta a gran escala a la emergencia humanitaria”. Recuperado de: <https://www.hrw.org/es/news/2019/04/04/venezuela-la-onu-deberia-liderar-una-respuesta-gran-escala-la-emergencia>.

<sup>58</sup> Coalición por Venezuela (<http://coalicionporvenezuela.org/>).

experiencia se destacan la receptividad de las instancias en dialogar y el hecho de contar con una instancia de gobierno que coordine y articule acciones efectivamente, así como lo ha demostrado con determinación y liderazgo el equipo de la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela de la Presidencia de la República, que ha llevado a cabo las medidas necesarias para responder al flujo migratorio proveniente de Venezuela. También se notan limitaciones en el acceso a la información y en los recursos suficientes para responder con celeridad a las necesidades identificadas.

Esto nos lleva a resaltar y reconocer las acciones del gobierno colombiano como la regularización migratoria; la inscripción de niños, niñas y adolescentes (NNA) al sistema educativo y al Programa de Alimentación Escolar (PAE); la inscripción de migrantes en el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN); la inscripción y ampliación de cupos para atención a través del ICBF; la coordinación con entidades regionales y locales a través de las Mesas Migratorias<sup>59</sup>; la articulación y coordinación de acciones con organismos y organizaciones internacionales que hoy forman parte de la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes Venezolanos (R4V), entre otras; así como la coordinación con instituciones de educación superior, representantes y gremios del sector privado y sector interreligioso.

En cuanto a la articulación con la sociedad civil, la participación ciudadana ha cobrado gran relevancia en espacios como las diecinueve Mesas Migratorias; una reunión con Cancillería, OIM y ACNUR; reuniones con las agencias y ONG que pertenecen al GIFMM; promoción de seis

espacios de participación ciudadana; y diálogo bilateral entre Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela y organizaciones de sociedad civil<sup>60</sup>.

Dicho lo anterior, podemos afirmar que se han tenido importantes avances en la atención e integración a la población migrante, refugiada y retornada proveniente de Venezuela; sin embargo, no podemos dejar de lado los retos aún existentes, como:

- i) Avanzar en la regularización del estatus migratorio, reconociendo la actual crisis de protección internacional, en el marco de la Declaración de Cartagena de 1984, que garantice a las personas migrantes, refugiadas y retornadas acceder a todos sus derechos.

<sup>60</sup> PNUD (4 y 5 de julio de 2018), “Expertos internacionales, académicos y Gobierno Nacional debaten sobre la formulación de una política pública migratoria en Colombia”. Recuperado de: <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2018/07/04/expertos-internacionales--academicos-y-gobierno-nacional-debaten.html>; Coalición por Venezuela. Coalición por Venezuela en Colombia agradece a la Gerencia de Frontera del Gobierno de Colombia, y entidades aliadas por apoyar este espacio. La Participación Ciudadana es una herramienta fundamental en la coordinación y articulación para una respuesta humanitaria efectiva #R4V. 2020. Recuperado de: <https://twitter.com/coalicionve/status/1263640319847018496>; Cancillería de Colombia. #AHORA | Cancillería, @OIMColombia y @ACNURamericas realizan el taller nacional de mesas técnicas con asociaciones venezolanas en Colombia. 2018. Recuperado de: <https://twitter.com/CancilleriaCol/status/1070720703694024705>; Taller de mesas técnicas con asociaciones venezolanas en Colombia, organizado por Cancillería, @OIMColombia y @ACNURamericas se realiza en seguimiento a las 5 mesas técnicas realizadas en Bogotá, Cúcuta, Medellín, Barranquilla y Pasto. 2018. Recuperado de: <https://twitter.com/CancilleriaCol/status/1070720778507833344> 25. Cancillería de Colombia. Cancillería, @minsaludcol, @mineducacion, @migracioncol, @mintrabajocol, @ICBF, @OIMColombia y @ACNURamericas y organizaciones de venezolanos, participan en el taller nacional de mesas técnicas con asociaciones venezolanas en Colombia. 2018. Recuperado de: <https://twitter.com/CancilleriaCol/status/1070720840600379393>

<sup>59</sup> Cancillería de la República (10 de diciembre de 2018), “Cancillería, Gerencia de Frontera de Presidencia y Migración Colombia fortalecen mesa de coordinación migratoria en Cartagena”. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/cancilleria-gerencia-frontera-presidencia-migracion-colombia-fortalecen-mesa>.

- ii) Fortalecer la articulación y presencia de la Gerencia para Frontera y la Migración desde Venezuela en los territorios para una mayor y mejor coordinación y articulación con entidades territoriales, cooperación internacional y sociedad civil en aras de brindar una mejor respuesta a la población.
- iii) Contar con una hoja de ruta de atención nacional y estandarizar protocolos de recolección, uso y gestión de información que permitan conocer y socializar en todos los sectores de la sociedad las acciones que desde el Estado y gobierno permiten a la población proveniente de Venezuela acceder a sus derechos.
- iv) Contar con una mayor articulación y coordinación con las entidades territoriales regionales y locales, replicando el modelo de las Mesas Migratorias, con el apoyo del GIFMM, la academia, el sector interreligioso, el sector empresarial y la sociedad civil.
- v) Mayor participación y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil compuestas por migrantes, refugiados y retornados provenientes de Venezuela en las mesas de trabajo nacionales, regionales y locales, partiendo de su experiencia, trayectoria y condición propia, además de la capacidad demostrada en la atención de sus connacionales.
- vi) Reconocer las capacidades que hay en las organizaciones de sociedad civil para dar respuesta a la problemática de la población refugiada y retornada a la que pertenecen, permitiendo que sean estas organizaciones las encargadas de muchos de los trabajos de campo que les son encomendados a consultores que apenas llegan al terreno sin la experiencia relevante.

La sociedad civil venezolana es parte fundamental de la respuesta a la crisis migratoria y de refugiados proveniente de Venezuela. Esta debe organizarse y seguir participando a través de sus diferentes estructuras en todos los niveles de

incidencia pública<sup>61</sup>, integrando a la comunidad de acogida, de modo que transforme cualquier acto de discriminación, intolerancia o xenofobia en acciones positivas, para que así la construcción e implementación de las estrategias necesarias redunden en beneficios sostenibles y sustentables. Solo de esta forma obtendremos sociedades más incluyentes, resilientes, democráticas y justas.

En conclusión, ante el panorama incierto que implica la grave crisis política, económica y social que atraviesa Venezuela, nos enfrentamos a un escenario de oportunidades que demandan acción de todos los sectores de la sociedad, especialmente en Colombia; la condición de vulnerabilidad del migrante y refugiado venezolano no debe ser un limitante, sino una coyuntura idónea para que los Estados adopten medidas necesarias para una integración efectiva del flujo migratorio, tal como lo anuncia Coalición por Venezuela en su último informe de recomendaciones, elaborado junto al Grupo de Trabajo de la OEA para la Crisis de Migrantes y Refugiados Venezolanos<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> Conferencia Internacional de Donantes en solidaridad con los refugiados y migrantes venezolanos en países de América Latina y el Caribe (25 de mayo de 2020). Recuperado de: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Posicionamiento%20-%20Pledge%20Conference%20-%20final%20espan%CC%83ol%204.pdf>.

<sup>62</sup> OEA - Coalición por Venezuela (2020), "Propuestas para mejorar la situación de los migrantes y refugiados venezolanos en el marco del COVID-19". Recuperado de: [http://www.oas.org/documents/spa/press/Propuestas-OEA-y-Coalicion-por-Venezuela\\_esp.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/Propuestas-OEA-y-Coalicion-por-Venezuela_esp.pdf).

## Investigación sobre migración: conocimiento para la toma de decisiones

La magnitud y el acelerado crecimiento de la migración desde Venezuela han representado desafíos de política pública inéditos, para cuya respuesta ha sido necesario adaptar la institucionalidad, ajustar marcos administrativos y legales, e implementar respuestas de corto y largo plazo. Conscientes de la necesidad de fundamentar estos procesos de formulación de política pública en una base de conocimiento sólida, actores clave del Gobierno han emprendido iniciativas de acercamiento a la comunidad académica y a actores generadores de conocimiento en general (v. g. tanques de pensamiento y organizaciones internacionales).

La Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela de la Presidencia, durante los días 4 y 5 de julio de 2018, coordinó, con apoyo de USAID, la Organización Internacional para las Migraciones y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la realización en Bogotá del foro *Desafíos para la política pública migratoria en Colombia: una perspectiva de la gestión del conocimiento*, en el cual participaron setenta y un expertos de disciplinas diversas pertenecientes a diecinueve universidades nacionales, representantes de entidades del Gobierno y expertos internacionales. El foro consistió en discusiones dirigidas a identificar problemas y formular recomendaciones para abordar la respuesta a la migración desde Venezuela, organizadas mediante 8 mesas temáticas: salud, educación, generación de ingresos, ayuda humanitaria y gestión de frontera, seguridad y convivencia, protección y género, grupos étnicos, y niños, niñas y adolescentes.

A partir de las reflexiones derivadas de este ejercicio y de análisis adicionales, la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela de la Presidencia, durante el tercer semestre de 2018 y el primero de 2019, formuló la Estrategia para la generación de ingresos de la población migrante y de las comunidades de acogida, la cual constituye la hoja de ruta del Gobierno para facilitar a la población migrante el acceso al mercado de trabajo y a oportunidades de emprendimiento. Con el fin de vincular a expertos relevantes de la academia en la implementación de esta estrategia, el 2 de septiembre de 2019, esta Gerencia llevó a cabo en Bogotá un conversatorio con treinta y

dos participantes de diez universidades, tanques de pensamiento y banca multilateral.

Paralelamente, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, del 2 al 14 de septiembre de ese mismo año, organizó la Semana Internacional de las Migraciones 2019, en el marco de la cual representantes de los ámbitos nacional y local del Gobierno, la academia, las agencias de las Naciones Unidas, las organizaciones nacionales e internacionales, y el sector privado discutieron sobre investigaciones recientes y retos de política pública relevantes en



materia de migración en general, y de la respuesta a la migración desde Venezuela en particular.

Sectores del Estado también han tomado medidas para mejorar la comprensión del actual contexto migratorio y sus efectos en diferentes áreas. La Unidad de Investigaciones del Banco de la República, desde finales de 2019, viene trabajando en un análisis sobre los impactos económicos de la migración, cuyo texto final aún no estaba disponible al momento de esta publicación. Futuros esfuerzos del Banco incluirán análisis sobre la dinámica de las remesas.

Los organismos de control también han iniciado labores para contribuir a un mejor entendimiento de la respuesta institucional a esta situación. Durante el segundo semestre de 2019, la Contraloría General de la República llevó a cabo una evaluación participativa sobre el impacto de la migración según la percepción de actores del Gobierno, organizaciones internacionales y sociedad civil en municipios clave de frontera. Este estudio de percepciones se complementará con un análisis de impacto fiscal, el cual seguía en elaboración al momento de esta publicación. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación, mediante el Instituto de Estudios del Ministerio Público, durante el segundo semestre de 2019, adelantó un análisis sobre la respuesta a la migración en seis municipios de categoría 5 y 6<sup>63</sup> (cuatro en zona de frontera, dos municipios receptores), del cual se desprenden recomendaciones precisas para la gestión de la migración en estos contextos. El documento final de este análisis no estaba aún disponible al momento de esta publicación.

En el ámbito académico, la integración de asuntos de migración en la agenda de investigación de varias de las principales universidades del país ha sido notorio. Durante los últimos dos años, grupos de investigación sobre asuntos de Venezuela y de migración preexistentes han sido fortalecidos y varios otros han sido

creados, en centros académicos en Bogotá, zonas de frontera y ciudades con elevadas concentraciones de población migrante. La siguiente lista, de ninguna manera exhaustiva, refleja el dinamismo de este nicho de investigación.

- i)** Red de Investigación en Asuntos de Frontera (RIAF): iniciativa regional resultado de una alianza entre autoridades del departamento de Norte de Santander e investigadores locales
- ii)** Red Colombo-Venezolana de Movilidad Humana (RedColVen): varias universidades
- iii)** Red Migración y Salud: Universidad del Norte
- iv)** Red de grupos y centros de investigación jurídica y sociojurídica: varias universidades
- v)** Red en movimiento: Universidad Nacional
- vi)** Observatorio de Venezuela: Universidad del Rosario
- vii)** Observatorio de Frontera: Varias universidades
- viii)** Observatorio de Migraciones Internacionales: Universidad Externado
- ix)** Centro de Estudios en Migración: Universidad de los Andes
- x)** Instituto de Estudios Políticos: Universidad Autónoma de Bucaramanga
- xi)** Instituto Pensar: Universidad Javeriana
- xii)** Grupo de Investigación: CIEMPIÉS
- xiii)** Semillero de Migraciones y Fronteras: Universidad del Rosario
- xiv)** Semillero Derecho y Migración en Colombia: Universidad de los Andes

En el ámbito internacional, la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela de la Presidencia ha iniciado contactos con plataformas de

<sup>63</sup> El Departamento Nacional de Planeación clasifica a los municipios de Colombia en seis categorías según su capacidad presupuestal y administrativa, siendo las administraciones comparativamente más fuertes clasificadas en la categoría 1 y las comparativamente más débiles en la categoría 6.

intercambio de conocimiento en materia de migración. Durante 2018, esta gerencia contactó al Refugee Studies Centre<sup>64</sup> de la Universidad de Oxford en el Reino Unido para que analizara el contexto de inmigración masiva que estaba afrontando Colombia a la luz de otras experiencias comparables. Como resultado de este esfuerzo, el investigador Alexander Betts<sup>65</sup> visitó el país durante 2019 y produjo un documento de política<sup>66</sup> con recomendaciones para convertir la migración desde Venezuela en una oportunidad de desarrollo.

La Gerencia también ha participado activamente en foros internacionales para el intercambio de experiencias en materia de respuesta a la migración:

- a. **Colombia's response to migration flows from Venezuela: How Latin America Is Responding to the Venezuelan Exodus** (5 de diciembre de 2018): encuentro virtual organizado por el Migration Policy Institute (MPI), basado en Estados Unidos, con autoridades migratorias de Ecuador, Perú y Colombia.
- b. **Migración y Ciudades: El Camino hacia una Integración Inclusiva** (Madrid, España, 20 de marzo de 2019): evento organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el marco de la Plataforma sobre Migraciones y Desplazamiento Forzoso coordinada por los Bancos Multilaterales de Desarrollo. La Gerencia participó como panelista en el conversatorio titulado *Una mirada latinoamericana sobre la migración: México y Colombia*.
- c. **Innovación en políticas migratorias: una reunión privada de alto nivel** (Ciudad de México, México, 20 y 21 de mayo de 2019): evento organizado por el MPI con participación de autoridades migratorias de Perú, Costa Rica, México y Colombia.
- d. **Facilitar la inclusión social y económica** (San José, Costa Rica, 24 y 25 de julio de 2019): taller regional para intercambio de experiencias organizado por el Foro Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD). La Gerencia participó como panelista en el conversatorio *Inclusión en el contexto actual migratorio en América Latina*, junto con autoridades de El Salvador, Brasil y Costa Rica.
- e. **South America's humanitarian crisis: Colombia's response to the mass exodus from Venezuela** (Londres, Reino Unido, 16 de septiembre de 2019): evento organizado por el Institute for Strategic Studies (IISS) para conocer la respuesta del Gobierno de Colombia a la migración desde Venezuela.
- f. **The Colombian Response to the Venezuelan Migration Crisis: A Dialogue with Colombia's Migration Czar** (Washington D.C., Estados Unidos, 27 de septiembre de 2019): evento co-organizado por el MPI y el Interamerican Dialogue para conocer la estrategia de respuesta a la migración desde Venezuela del Gobierno de Colombia.
- g. **Cómo están atendiendo la migración los países receptores en tiempos de COVID-19 en América Latina** (21 de abril de 2020): encuentro virtual organizado por la Unidad de Migraciones del BID en el marco de su serie *Diálogo Regional de Política*. La Gerencia participó como panelista junto con autoridades de Chile y Perú.
- h. **Respuestas de los gobiernos en América Latina frente a la pandemia del COVID-19: desafíos y oportunidades en gestión migratoria** (mayo 20 de 2020): encuentro virtual no abierto al público organizado por el MPI para comparar experiencias. La Gerencia participó como panelista junto con autoridades de Costa Rica, México, Argentina, Perú y Ecuador.

<sup>64</sup> Más información en: <https://www.rsc.ox.ac.uk/>

<sup>65</sup> Más información en: <https://www.rsc.ox.ac.uk/people/alexander-betts>

<sup>66</sup> Betts, A. (2019), *Research in Brief: Venezuelan Survival Migration as a Development Opportunity*. Refugee Studies Centre at Oxford University. Recuperado de: <https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/research-in-brief-venezuelan-survival-migration-as-a-development-opportunity/@/download/file>.



A finales de 2019, esta Gerencia se vinculó a la iniciativa *Labor Market Access for Refugees*<sup>67</sup>, promovida por Center for Global Development<sup>68</sup> y Refugees International<sup>69</sup>, la cual viene adelantando estudios comparados sobre el acceso de la población migrante a los mercados de trabajo en diferentes partes del mundo. En una primera etapa, la iniciativa se concentrará en analizar los casos de Colombia, Perú, Kenia y Etiopía. Los resultados de los primeros estudios, sobre Colombia y Perú, están programados para el segundo semestre de 2020.

Al momento de esta publicación, la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela de la Presidencia está finalizando el diseño de una estrategia dirigida a generar una base de conocimiento aplicado que permita informar los procesos de formulación de política pública en temas prioritarios de la respuesta a

la migración desde Venezuela en los niveles nacional y local, la cual consta de tres componentes:

- i) Identificación y/o diseño de plataformas para la interacción y coordinación entre el Gobierno y entidades generadoras de conocimiento (v. g. academia, tanques de pensamiento, organizaciones internacionales) que permitan al primero estar al tanto de desarrollos e ideas en áreas de política pública prioritarias, y que faciliten el intercambio de conocimiento sobre prácticas relevantes en los ámbitos nacional e internacional.
- ii) Identificación de áreas de política pública específicas para cuyo abordaje investigaciones de tipo académico y de políticas aplicadas sean especialmente relevantes.
- iii) Generación y/o integración a programas de incentivos para promover investigación en las áreas de política arriba identificadas.

La implementación de esta estrategia, a ser iniciada en el primer semestre de 2021, permitirá al Gobierno aprovechar mejor la producción de las redes y entidades referidas en esta sección y de acceder a otras adicionales.

<sup>67</sup> Más información en: <https://www.cgdev.org/blog/cgd-and-ri-launch-new-initiative-expand-formal-labor-market-access-refugees>

<sup>68</sup> Más información en: <https://www.cgdev.org/>.

<sup>69</sup> Más información en: <https://www.refugeesinternational.org/>.

## Avances importantes y retos pendientes del “modelo colombiano”

**Andrew Selee y Diego Chaves**  
Migration Policy Institute (MPI)

La respuesta del gobierno colombiano a la crisis de desplazamiento de millones de venezolanos ha sido reconocida en el espectro internacional por su congruencia, su eficiencia, pero, sobre todo, su creatividad.

Históricamente, Venezuela fue un destino migratorio para muchos colombianos. Desde los tiempos remotos de la Conquista, pero con un auge notorio entre las décadas de 1950 y 1980, el crecimiento de la economía venezolana y sus políticas migratorias atrajeron a millones de extranjeros a su territorio, entre ellos a muchos colombianos. En efecto, durante las grandes olas migratorias que se registran de colombianos hacia el exterior, Venezuela siempre ha sido uno de los destinos predilectos. La bonanza petrolera venezolana en la década de los ochenta, que coincidió con un recrudecimiento de la violencia en Colombia, llevó a que miles de colombianos pasaran y se radicaran al otro lado de la frontera.

Recientemente, los movimientos migratorios colombo-venezolanos comenzaron a revertirse, y lo han hecho de manera progresiva. La salida de los venezolanos ha venido en aumento en los últimos cinco años, en que el número de migrantes con vocación de permanencia aumentó de menos de treinta y nueve mil a finales de 2015 a un millón ochocientos a finales de junio de 2020, sin contar el casi medio millón de colombianos que retornaron al país. Pero en detalle, Colombia juega, además, roles distintos al de un destino final. Cerca de dos millones de migrantes han entrado al país en tránsito entre Venezuela y un país de destino alternativo como Ecuador o Perú, e incluso para otros migrantes el flujo es circular porque residen en Venezuela y viajan regularmente, por motivos laborales, de salud

o de educación, por ejemplo, entre ambos países. En total, la crisis migratoria venezolana en Colombia, en términos numéricos, ha significado un índice de presión, estimado en ocho millones —*una Bogotá en sí misma*— de personas demandándole servicios al Estado colombiano.

Al mismo tiempo, no hay que olvidar que mientras que la migración venezolana crecía en el país, Colombia pasaba por la implementación de los acuerdos firmados entre el gobierno colombiano y el grupo armado ilegal de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Esto significó una responsabilidad más para el Estado colombiano, en el sentido que la terminación del conflicto con las FARC ha representado un esfuerzo político, jurídico y económico significativo.

Lo interesante es que el Estado colombiano ha logrado, a pesar de múltiples dificultades, dar un viraje para recibir lo que hoy representa el segundo flujo de migración más alto del mundo —después de Siria—, habiendo encontrado recetas ingeniosas para dar respuesta y atención a la población migrante y a las comunidades de acogida. Se puede calificar a Colombia como un ejemplo a nivel mundial, lo que ha dado pie para que incluso varios expertos internacionales ya hayan acuñado el término “modelo colombiano” para referirse a la manera como deben acogerse a personas en situación de movilidad humana en el mundo.

En especial, se pueden destacar cinco elementos de la respuesta colombiana que merecen un reconocimiento por su pragmatismo y efectividad:

- i) **La consistencia** que han tenido los distintos niveles de gobierno y demás instituciones del Estado para responder a esta crisis. Desde la Presidencia de la República y su cúpula de ministros, los liderazgos de todos los partidos políticos de gobierno y oposición

y otras áreas como el ministerio público han hecho de este esfuerzo un ejercicio colectivo para acoger e integrar a los migrantes venezolanos. Pocas veces en la historia se ha visto este nivel de consistencia, de compromiso y de mensajes por parte del gobierno y otros actores políticos, lo cual ha significado poder mantener un compromiso nacional con la respuesta.

- ii) **La coordinación** de estos esfuerzos desde Presidencia de la República, bajo la creación de una oficina central de coordinación con la capacidad de integrar los distintos esfuerzos de los ministerios y de las agencias del gobierno. Recibir un volumen de migrantes en tan poco tiempo requiere una respuesta integrada del gobierno que comprende desde Cancillería y Migración Colombia, hasta los ministerios de Educación, Salud, Trabajo, Vivienda y Medio Ambiente, entre otros. De igual manera, dicha oficina ha logrado articularse con los gobiernos departamentales y municipales, actores no gubernamentales y organismos internacionales a fin de brindar una respuesta coordinada y oportuna a la población. En este sentido, contar con un punto focal de coordinación en Presidencia ha sido un eje fundamental para la respuesta colombiana, que a su vez se distingue de las respuestas que se han visto en otras latitudes, donde a menudo se designa a alguna agencia o ministerio, cediendo así la capacidad para coordinar a todo el aparato institucional o, lo que es peor, países que no designan a una agencia responsable y, por ende, presentan una respuesta desarticulada y menos eficiente.
- iii) La decisión de otorgar varias rondas para **regularizar la situación migratoria** a través del Permiso Especial de Permanencia (PEP) a los venezolanos. La mayoría de sus rondas han estado enfocadas a regularizar la situación de la población que hubiese llegado de manera regular al país, pero también se habilitó una ronda para beneficiar a un cuarto de millón de migrantes en situación irregular registrados en el Registro Administrativo de

Migrantes Venezolanos (RAMV) y otro tanto para solicitantes de asilo a quienes se les negó su condición de refugiado y militares desertores de Venezuela. Esto fue una medida práctica que permitió que los migrantes y refugiados venezolanos tuviesen un proceso de integración expedito en la vida nacional, especialmente en el mercado laboral, la salud y la educación.

- iv) Asimismo, Colombia garantiza en gran medida el **acceso gratuito y universal a la educación básica** para todas las niñas y los niños, independientemente de su estatus migratorio, y **acceso bastante amplio a servicios básicos de salud**. Además, para aquellos migrantes que, desde Venezuela, cumplen los requisitos para afiliarse en el régimen contributivo o subsidiado de salud (habitualmente aquellos con PEP), acceden a los servicios mediante el aseguramiento. Ambos ejes han sido fundamentales para promover la integración en términos de igualdad de los migrantes y refugiados con el resto de la sociedad colombiana.
- v) Finalmente, Colombia, al estar adherido al marco internacional y a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia (1961), resolvió se les otorgara la **nacionalidad a los niños venezolanos** nacidos a partir del 19 de agosto de 2015 en el territorio colombiano.

Lo anterior muestra que la respuesta colombiana tiene dos objetivos fundamentales: en primer lugar, **un compromiso de Estado para recibir migrantes y refugiados venezolanos**, brindándoles ayuda y asistencia humanitaria a los más vulnerables. En segundo lugar, un compromiso del gobierno colombiano para erigir un puente entre políticas humanitarias y de desarrollo, para **lograr la integración de la población**. La piedra angular de dicha decisión viene además acompañada de **un principio de igualdad**, por el cual se busca que la población migrante pueda gozar de los mismos bienes y servicios provistos por el Estado que el resto de la población. Así, aunque ambos objetivos tienen propósitos y alcances

diferentes, se mueven por el mismo imperativo categórico, según el cual se busca garantizar derechos fundamentales a toda la población en su conjunto. Existen pocos países que se mueven bajo esta lógica que, por lo mismo, resulta un modelo para el mundo sobre el compromiso decisivo que debe tener un Estado para acoger a la población migrante.

Dada la rapidez con que se ha dado esta migración, persisten, no obstante, algunas brechas por cerrar con el fin de lograr políticas públicas más inclusivas que sigan rindiendo beneficios tanto para la sociedad colombiana como para los migrantes venezolanos. Así, el gobierno debe enfocarse en atender estas políticas basadas en derechos de *segunda generación*, que fortalezcan aún más este modelo colombiano y que al tiempo generen mecanismos de cohesión social.

Colombia, como todo país del continente, está en una coyuntura que presenta grandes retos. Dentro de ellos, se destaca la pandemia del COVID-19 y la recesión económica mundial que la acompaña. Pero toda crisis es un espacio para nuevas oportunidades, a lo mejor sea este el momento más propicio para que el gobierno pueda perfeccionar su modelo. Sacándole provecho a este hiato frente al número de entradas de población migrante al territorio colombiano, quizás pueda haber un momento para preparar una respuesta ante futuras presiones que, probablemente, se desaten y que provengan del país vecino.

**i) Regularización:** Si bien el PEP ha sido una medida excepcional para regularizar el estatus de los migrantes venezolanos, a corte de junio de 2020 la mayoría de quienes viven en el país no cuentan con dicho documento. Esto se debe a que un gran número de venezolanos que entraron de manera irregular al país, o a quienes se les venció su permiso de estancia en el país, no han contado con un nuevo proceso de regularización, por ejemplo, a través de una nueva ronda de PEP. A pesar de que es un momento en el que no deberían generarse grandes concentraciones de población para evitar la propagación del

virus, puede ser la oportunidad para considerar habilitar una nueva ronda para quienes entraron de forma irregular al país, ya que los flujos se han disminuido significativamente. Asimismo, el PEP escolar, que está bajo consideración, sería un gran avance para asegurar que las próximas generaciones puedan integrarse en las universidades, en los institutos de educación técnica y tecnológica y en el mercado laboral. El recién anunciado PEP laboral ha sido un gran avance en la materia, aunque quizás deban crearse mecanismos para flexibilizarlo a mediano y a largo plazo. Dicha flexibilización permitiría que trabajadores independientes puedan acceder a este beneficio y con ello lograr acoger a un mayor número de los migrantes, al tiempo que se promueven programas de emprendimiento en la población.

**ii) Permanencia:** El PEP fue, sin lugar a dudas, una medida innovadora y útil para lograr la regularización de los migrantes. Sin embargo, con el paso del tiempo será imprescindible encontrar una forma para generar una transición hacia una categoría que le permita al migrante venezolano contar con una mayor permanencia en el país. Por ejemplo, que al cabo de ciertos años y dependiendo de algunos criterios fijados por el gobierno, el migrante portador de PEP pueda recibir una residencia, y que esta sea incluso conducente a una nacionalidad. Esto le permitirá al venezolano acceder a varios de los servicios provistos por el Estado, como son la inscripción de programas de formación técnica y tecnológica que ofrece el país.

**iii) Convalidación de títulos y trabajo:** Existen varios obstáculos que impiden aprovechar el potencial de los migrantes y refugiados, por lo que el país deberá tener desarrollos de política pública que permitan impulsar la integración del mercado laboral y las economías locales. Cabe mencionar que la mayoría de los adultos venezolanos en edad de trabajar se encontraban trabajando antes del COVID-19. De hecho, ocho de cada diez

migrantes venezolanos en Colombia estaban empleados antes de la pandemia. Si bien se reconoce que el mercado laboral en Colombia se caracteriza por un alto grado de informalidad, se deben crear rutas efectivas para garantizar que los inmigrantes tengan opciones de empleos mejor remunerados, más estables, y en el campo o disciplina en el que fueron entrenados. Por ejemplo, se calcula que existen casi diez mil médicos venezolanos, cuyo potencial puede aprovecharse, especialmente en algunos sectores rurales donde existe una escasez de profesionales de la salud para la población rural de Colombia. Quizás, con un trabajo de la mano con los gremios y asociaciones de medicina se puedan superar estas barreras y así aprovechar mejor la mano de obra.

**iv) Acceso a la salud:** las barreras a la atención médica deben abordarse mediante políticas claras sobre acceso y financiamiento. Como los demás países de la región, Colombia ofrece servicios de atención médica de emergencia a los migrantes y refugiados independientemente de su estatus migratorio en el país. Aún así, las políticas tienen vacíos que no permiten que se implementen de manera efectiva en el nivel local, lo que dificulta el acceso a la atención médica en la práctica. En Colombia los gobiernos locales y regionales asumen parte de los costos de atención de la salud en emergencia y es por esta razón que el reparto de la carga financiera no es del todo clara, hecho que conlleva que la red hospitalaria sea quien asuma los costos, quizás no reembolsables. Es por esto por lo que se deben crear políticas y procedimientos claros que definan tanto los servicios ofrecidos, como la cantidad de costos que serán cubiertos. Colombia es un país donde sus residentes deben inscribirse en el sistema de atención médica y con ello jugar una especie de juego de pirinola en donde todos ponen y todos toman. Por ende, y como bien lo señala la estrategia del sector salud, es vital encontrar formas ágiles de garantizar que los nuevos migrantes y refugiados puedan registrarse y encontrar formas más costo-eficientes de cobertura.

**v) Acceso a la educación:** El acceso a la educación podría mejorarse a través de prácticas flexibles de inscripción y apoyo continuo. Una de las decisiones más críticas de Colombia ha sido ofrecer educación primaria y secundaria a todos los estudiantes, independientemente de su estatus migratorio. Esto es algo que ya se encontraba, de alguna manera, incluido dentro de la Constitución Política, pero el Estado colombiano ha tenido que superar una serie de barreras que en la práctica impedían el acceso y que tenían que ver con aspectos técnicos, tecnológicos, políticos, económicos y sociales, entre otros. Continuar bajo esta línea permitirá



evitar que una generación de jóvenes crezca sin educación y le permita al país aprovechar el capital humano de los niños venezolanos que seguramente crecerán en el país. Sin embargo, en muchos lugares del país, persisten aún medidas de registro que suponen una serie de trámites, documentos y de más, que hace que se torne difícil permitir que los niños migrantes y refugiados puedan inscribirse en la escuela. De igual manera, hay unas barreras prácticas de infraestructura, alimentación escolar y demás, donde se necesitará el apoyo de la comunidad internacional y otros sectores, para garantizar el acceso en igualdad de condiciones.



**vi) Cohesión social:** Hemos visto que la sociedad colombiana —como cualquier sociedad— puede estar reacia a aceptar hechos completamente respaldados con evidencia, si van en contra o no encajan dentro de sus modelos mentales. Por ejemplo, en Colombia hay una clara distinción entre la narrativa y la realidad en el tema de seguridad y migración. La creencia popular da por sentado el hecho de que la criminalidad y la inseguridad han crecido a causa de los migrantes que provienen de Venezuela, aunque los datos contradicen esta afirmación. Para empoderar el municipio, el funcionario público no debe concentrarse en buscar y esparcir fuentes alternativas de información más allegadas a la realidad, sin antes entender cómo la gente absorbe, procesa y recuerda la información, o sin antes comprender y estudiar en qué circunstancias el público es más propenso a creer en algo. Hay un trabajo conjunto que necesita hacerse entre el Gobierno nacional y los gobiernos municipales, y entre gobierno y sociedad, para ir generando nuevos modelos de convivencia en el momento actual.

Cuando los inmigrantes tienen acceso a un estatus regular, educación, atención médica, servicios financieros y vías para validar sus estudios, tienden a convertirse en contribuyentes de la innovación, el espíritu empresarial y el crecimiento económico del país, como han mostrado los colombianos que han ido a vivir a otros países como migrantes. Colombia ha dado pasos importantes en la materia, incluso ha sido un país de innovación importante en materia migratoria, pero estos pasos deben no solo mejorarse sino ser capaces de sostenerse en el mediano y en el largo plazo, incluso en medio de una crisis humanitaria que seguirá presentándose en la región. Los responsables de la formulación de políticas requieren asistencia para orientar el debate público sobre la migración, mostrando los beneficios a mediano y largo plazo y diseñando políticas para ayudar a alcanzarlos. Desde el MPI, estamos comprometidos con apoyar a Colombia y a la región en esta tarea.

## El mundo da la mano: el rol de la cooperación internacional

### Articulación entre el gobierno colombiano, las agencias implementadoras, los países donantes y los gobiernos de la región

En el marco de la respuesta y atención al fenómeno migratorio proveniente de Venezuela, el Gobierno nacional ha tenido como prioridad la articulación y coordinación de todos los actores con presencia en el país, con el propósito de armonizar todas las ofertas de cooperación internacional y asistencia humanitaria con la institucionalidad nacional y local competente.

El Gobierno nacional busca garantizar una adecuada atención a las comunidades y poblaciones que lo requieran; evitar la duplicidad de esfuerzos y el uso ineficiente de los recursos humanos, técnicos y financieros; y fortalecer las capacidades institucionales de las entidades nacionales y locales.

#### 1. Unidad Interinstitucional de Cooperación Internacional para la Crisis Migratoria Proveniente de Venezuela

Como parte de la estrategia de respuesta, el Gobierno de Colombia estableció en 2018 la Unidad Interinstitucional de Cooperación Internacional para la crisis migratoria.

La Unidad Interinstitucional está integrada de forma permanente por la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores (direcciones de Desarrollo e Integración Fronteriza, de Cooperación Internacional, de América y de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano) y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC), encargadas de gestionar la coordinación con distintos actores de la cooperación.

La Unidad Interinstitucional ha servido como espacio de definición de necesidades y prioridades, de la mano de las entidades cabezas de sectores centrales en la respuesta, tales como: Migración Colombia, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Bienestar Familiar, Unidad Nacional para la Gestión de

Riesgo de Desastres, Registraduría Nacional, gobernaciones y alcaldías, entre otros.

A la Unidad han sido invitados actores de la cooperación internacional de diversa naturaleza con el fin de promover apoyo técnico y financiero a la respuesta, en particular embajadas y agencias de cooperación de países donantes, agencias de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales y actores del sector privado.

La articulación de la cooperación internacional con socios bilaterales y regionales, y la coordinación de acciones con el Grupo Interagencial de Flujos Mixtos Migratorios (GIFMM) ha sido liderada por la Cancillería.

La articulación de la cooperación internacional con los actores no gubernamentales, de empresas privadas, fundaciones y ONG alineadas con prioridades del Gobierno nacional ha sido liderada por la APC.

El esquema de trabajo de la Unidad Interinstitucional se ha desarrollado en reuniones semanales todos los martes en la mañana, con la participación de la Presidencia de la República y la APC-Colombia. En este espacio se coordina con ministerios y entidades del Estado, se orienta la cooperación directa a gobiernos nacional y locales para generar y fortalecer capacidades, y se articula el trabajo entre las embajadas y misiones con las entidades e instituciones nacionales concernidas.

La Unidad también coordina las visitas a terreno de las agencias de la ONU, los socios internacionales y los actores no gubernamentales para asegurar su alineación con las acciones de las autoridades nacionales y locales.

Logros de la Unidad Interinstitucional de Cooperación Internacional para la Crisis Migratoria Proveniente de Venezuela:

- Identificación de necesidades y definición de prioridades, de manera conjunta con las entidades cabezas de sector.
- Presentación de una visión integral y unificada de las necesidades y prioridades que incorpora el enfoque territorial a los actores de la cooperación.
- Implementación de acciones enfocadas a las ventajas comparativas y que contribuyen a complementar los esfuerzos del Estado.
- Estrategias encaminadas a contribuir al nexo entre ayuda humanitaria y desarrollo para intervenciones sostenibles en el tiempo.
- Creación y fortalecimiento de capacidades a nivel nacional y local.
- Inclusión de todas las poblaciones afectadas (migrantes venezolanos, colombianos retornados y comunidades de acogida).
- Involucramiento del sector privado, otros actores clave y partes interesadas en la respuesta.

## 2. Grupo Interagencial de Flujos Mixtos Migratorios (GIFMM)

Por solicitud de los gobiernos de la región, la ONU estableció la plataforma de coordinación y el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM)<sup>70</sup>, creado con el objetivo de asegurar una mayor articulación en la respuesta frente a la crisis migratoria por el flujo proveniente desde Venezuela.

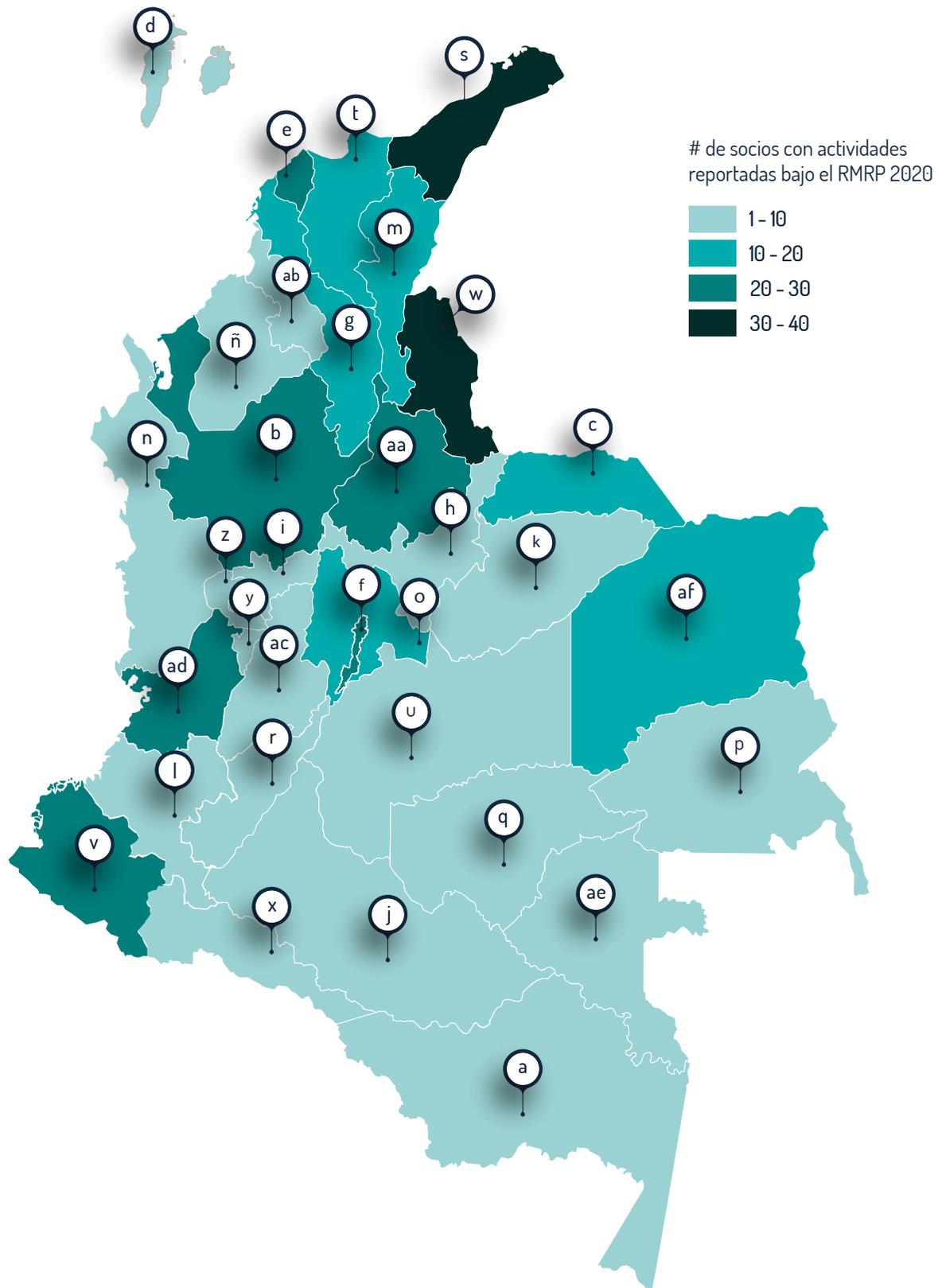
El Grupo opera bajo el liderazgo conjunto de la Oficina del Coordinador Residente, la OIM y el ACNUR, y coordina las acciones de diecisiete agencias de la ONU, seis movimientos de la Cruz Roja y cuarenta y ocho ONG, con un total de setenta y un miembros para junio de 2020.

A nivel local, los GIFMM locales coordinan con las autoridades departamentales y municipales en el marco de las Mesas Migratorias y los Puestos de Mando Unificado (PMU). Existen en total 8 GIFMM locales: en Antioquia, Arauca, Atlántico (cubriendo Magdalena y Bolívar), Bogotá (cubriendo Cundinamarca), La Guajira (cubriendo Cesar), Nariño, Norte de Santander (cubriendo Santander) y Valle del Cauca (mapa 5).



<sup>70</sup> Más información en: <https://r4v.info/es/situations/platform>.

Mapa 5. Socios GIFMM por departamento (mayo de 2020)





RESPUESTA A VENEZOLANOS  
Red de Respuesta a Venezolanos  
en Venezuela

**a AMAZONAS**

OPS/OMS · Save the Children ·

**b ANTIOQUIA**

ACNUR · ADRA · AID FOR AIDS · Caritas Alemania · CISP · COLVENZ · Cuso International · DRC · Fundación mi sangre · Fundación ProBono · Hias · Humanity & Inclusion · IRC · Mercy Corps · NRC · OIM · OIT · OPS/OMS · Opción Legal · Pastoral Social · Profamilia · Save the Children · SNCRC · TECHO · World Vision ·

**c ARAUCA**

ACDI/VOCA · ACNUR · AIDS Healthcare · Americares · CISP · FAO · FLM · FUPAD · Hias · NRC · OIM · OPS/OMS · PNUD · Profamilia · Consorcio PUI and SI · Save the Children · SNCRC · UNFPA · UNICEF · WFP ·

**d ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS**

Save the Children ·



**e ATLÁNTICO**

Acción Contra el Hambre · ACNUR · AID FOR AIDS · Americares · Cuso International · DRC · Fundación ProBono · FUPAD · Hias · Humanity & Inclusion · IsraAID · Mercy Corps · NRC · OIM · OIT · OPS/OMS · Onu Mujeres · ONU · Habitat · PLAN · Profamilia · Save the Children · SNCRC · Tearfund · TECHO · UNICEF · WFP · World Vision ·

**f BOGOTÁ, D.C.**

Acción Contra el Hambre · ACNUR · AID FOR AIDS · AIDS Healthcare · Aldeas Infantiles · Alianza por la Solidaridad · Bethany · Caritas Suiza · Cuso International · DRC · Fundación mi sangre · Fundación ProBono · FUPAD · Hias · Humanity & Inclusion · IMMAP · IRC · NRC · OIM · OIT · OPS/OMS · Opción Legal · PLAN · PNUD · Profamilia · REACH · Save the Children · SNCRC · TECHO · UNFPA · UNICEF · War Child · WFP ·

**g BOLÍVAR**

Acción Contra el Hambre · ACNUR · AID FOR AIDS · Americares · Fundación mi sangre · FUPAD · Hias · Mercy Corps · NRC · OIM · OPS/OMS · Onu Mujeres · PLAN · Profamilia · Save the Children · Tearfund · TECHO ·

**h BOYACÁ**

ACNUR · AIDS Healthcare · Alianza por la Solidaridad · Hias · NRC · OPS/OMS · Profamilia · Save the Children · SNCRC ·

**i CALDAS**

ACNUR · Fundación mi sangre · Hias · OIM · OPS/OMS · Profamilia · Save the Children ·

**j CAQUETÁ**

NRC · OPS/OMS · Profamilia · WFP ·

**k CASANARE**

ACNUR · CISP · FLM · OIM · OPS/OMS · Save the Children · SNCRC ·

**l CAUCA**

ACNUR · AID FOR AIDS · NRC · OIM · OPS/OMS · Opción Legal · Profamilia · Save the Children · SNCRC ·

**m CESAR**

Acción Contra el Hambre · ACNUR · Americares · Hias · Mercy Corps · NRC · OIM · OPS/OMS · Save the Children · SNCRC · UNICEF · WFP ·

**n CHOCÓ**

ACNUR · AID FOR AIDS · Heartland Alliance · OIM · OPS/OMS · Opción Legal · Profamilia ·

**ñ CÓRDOBA**

Acción Contra el Hambre · ACNUR · Caritas Alemania · Heartland Alliance · OPS/OMS · Profamilia · Save the Children ·

**o CUNDINAMARCA**

Acción Contra el Hambre · ACNUR · Caritas Alemania · DRC · Fundación mi sangre · Hias · IRC · Médicos del Mundo · NRC · OIM · OPS/OMS · PLAN · Profamilia · Save the Children · SNCRC · TECHO · WFP ·

**p GUAINÍA**

ACNUR · Diakonie · NRC · OPS/OMS · Save the Children · SNCRC ·

**q GUAVIARE**

NRC · OPS/OMS ·

**r HUILA**

NRC · OPS/OMS · Profamilia · Save the Children ·

**s LA GUAJIRA**

Acción Contra el Hambre · ACNUR · AID FOR AIDS · Aldeas Infantiles · Americares · Caritas Suiza · Corporación Minuto de Dios · DRC · FAO · Fundación Baylor · FUPAD · Halú · Hias · Humanity & Inclusion · Malteser International · Mercy Corps · NRC · OIM · OPS/OMS · Onu Mujeres · OXFAM · PNUD · Profamilia · Renacer · Samaritan's Purse · Save the Children · SNCRC · UNFPA · UNICEF · War Child · WFP · World Vision · ZOA ·

**t MAGDALENA**

ACNUR · AID FOR AIDS · Americares · CESVI · Hias · Malteser International · NRC · OIM · OPS/OMS · Onu Mujeres · Profamilia · Save the Children · SNCRC · TECHO · WFP ·

**u META**

ACNUR · Alianza por la Solidaridad · NRC · OPS/OMS · Save the Children · SNCRC ·

**v NARIÑO**

Acción Contra el Hambre · ACNUR · AID FOR AIDS · Aldeas Infantiles · Alianza por la Solidaridad · Caritas Alemania · GIZ · Heartland Alliance · Hias · Médicos del Mundo · Mercy Corps · NRC · OIM · OPS/OMS · Opción Legal · PLAN · Profamilia · REACH · Save the Children · SNCRC · UNICEF · WFP · World Vision ·

**w NORTE DE SANTANDER**

ACDI/VOCA · Acción Contra el Hambre · ACNUR · AID FOR AIDS · AIDS Healthcare · Americares · Ayuda en Acción · Bethany · Capellanía Ofica · Care Colombia · Caritas Alemania · CISP · Compassion · Consorcio PUI y SI · Diakonie · FUPAD · GIZ · Hias · IRC · MedGlobal · Mercy Corps · NRC · OIM · OIT · OPS/OMS · ONU · Habitat · Opción Legal · OXFAM · PLAN · PNUD · Profamilia · Samaritan's Purse · Save the Children · SNCRC · TdH Italia · TECHO · UNFPA · UNICEF · WFP · World Vision ·

**x PUTUMAYO**

Acción Contra el Hambre · ACNUR · AID FOR AIDS · CISP · OIM · OPS/OMS · Save the Children · SNCRC ·

**y QUINDIO**

ACNUR · Alianza por la Solidaridad · OIM · OPS/OMS · Save the Children · SNCRC ·

**z RISARALDA**

ACNUR · Fundación mi sangre · Hias · OIM · OPS/OMS · Profamilia · Save the Children ·

**aa SANTANDER**

Acción Contra el Hambre · ACNUR · ADRA · AID FOR AIDS · AIDS Healthcare · Aldeas Infantiles · Caritas Alemania · CISP · Consorcio PUI y SI · Hias · Mercy Corps · NRC · OIM · OIT · OPS/OMS · OXFAM · Profamilia · REACH · Samaritan's Purse · Save the Children · SNCRC · UNICEF · WFP · World Vision ·

**ab SUCRE**

Hias · OPS/OMS · Save the Children ·

**ac TOLIMA**

ACNUR · Hias · OIM · OPS/OMS · Profamilia · Save the Children · SNCRC ·

**ad VALLE DEL CAUCA**

ACNUR · AID FOR AIDS · Americares · Caritas Alemania · Corporación Minuto de Dios · Cuso International · Diakonie · FUPAD · Heartland Alliance · Hias · NRC · OIM · OIT · OPS/OMS · Opción Legal · PNUD · Profamilia · REACH · Save the Children · SNCRC · TECHO · WFP · World Vision ·

**ae VAUPÉS**

OPS/OMS ·

**af VICHADA**

Acción Contra el Hambre · ACNUR · AID FOR AIDS · CISP · Diakonie · DRC · NRC · OIM · OPS/OMS · SNCRC · WFP ·



### Mapa 6. Grupos del GIFMM (mayo de 2020)

## GIFMM COLOMBIA

### PRESENCIA OPERACIONAL

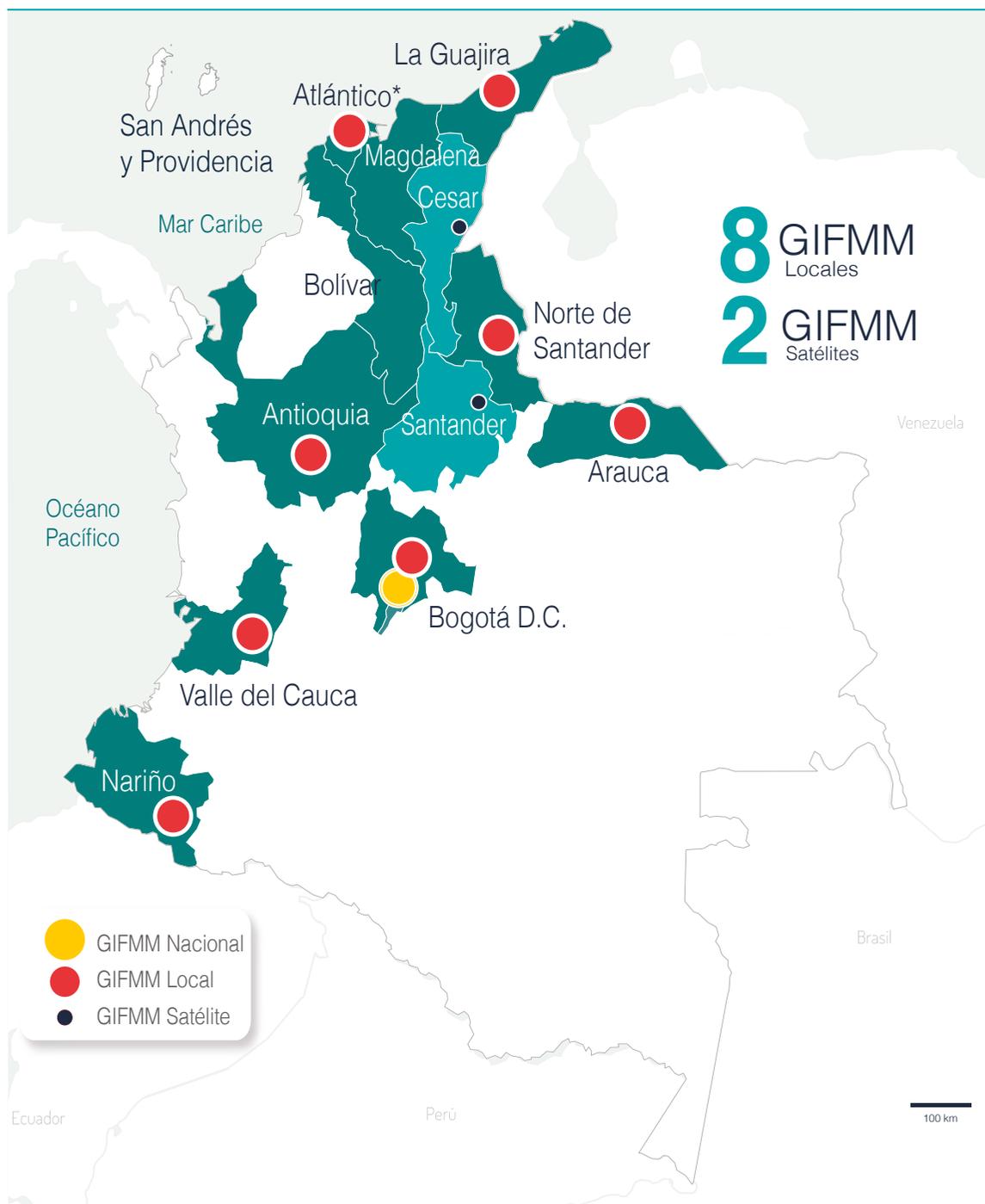
2020



**GIFMM**  
GRUPO INTERAGENCIAL SOBRE  
FLUJOS MIGRATORIOS MIXTOS



**RESPUESTA A  
VENEZOLANOS**  
Plataforma de Coordinación  
para Refugiados y Migrantes  
de Venezuela

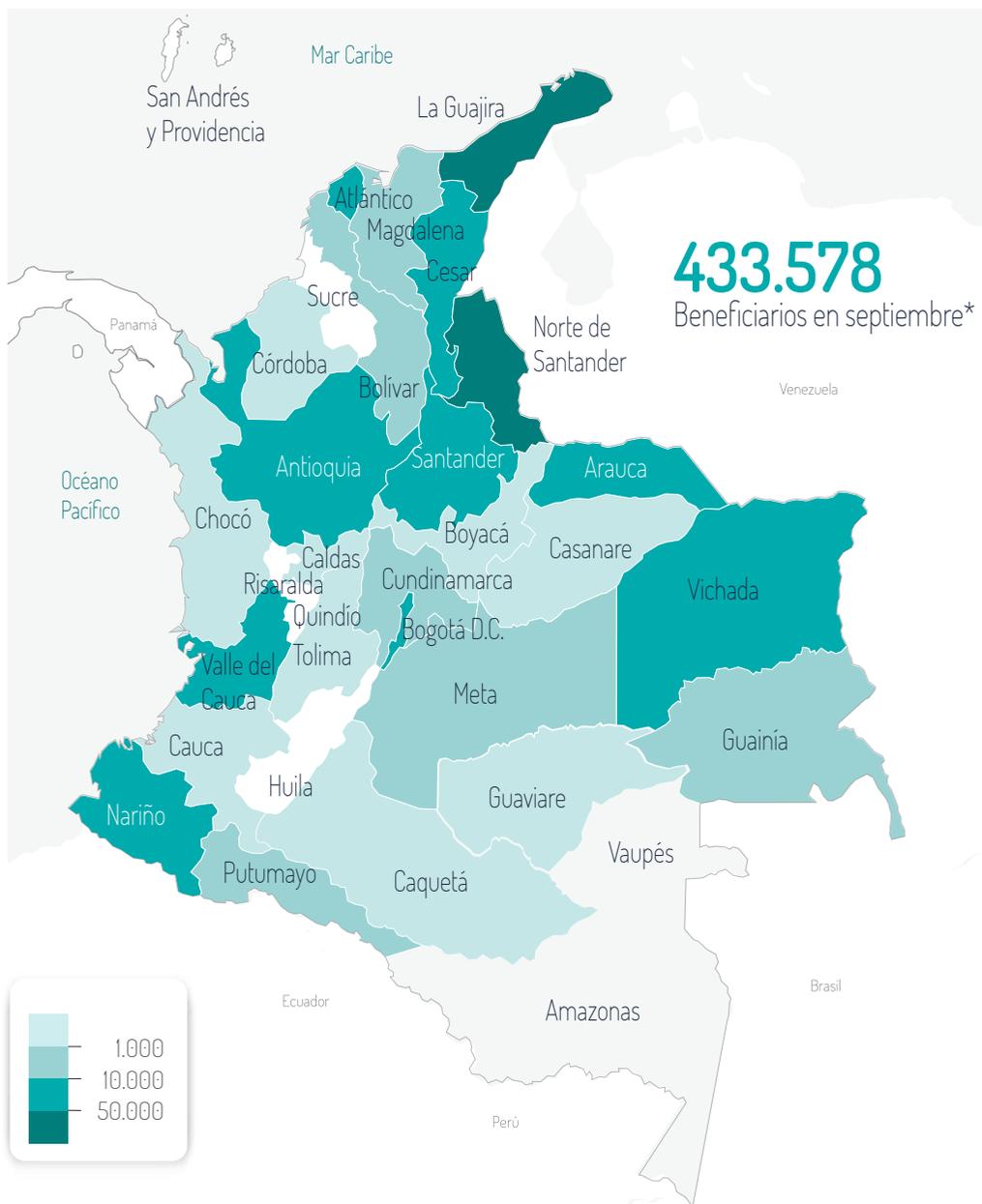


Fecha de actualización: 21 Octubre 2020 Fuente: GIFMM Nacional \*El GIFMM Costa Caribe cubre Atlántico, Bolívar y Magdalena / El GIFMM Satélite de Santander lo cubre el GIFMM Norte de Santander y el GIFMM Satélite de Cesar lo cubre el GIFMM La Guajira.



Las acciones del GIFMM van más allá de la presencia de las mesas de coordinación; el GIFMM tiene acciones a lo largo del país, tal como se evidencia en el siguiente mapa.

### Ilustración 8. Cobertura territorial de acciones del GIFMM (mayo de 2020)



Fecha de actualización: 21 Octubre 2020 Fuente: GIFMM Nacional, Reporte RMRP \*Beneficiarios alcanzados durante el mes de septiembre, por una o más asistencias por parte de los socios.

Además, el GIFMM cuenta con nueve mesas sectoriales, en las que participan tanto sus miembros como representantes de Gobierno:

- Grupo sectorial salud
- Grupo sectorial seguridad alimentaria y nutrición (SAN)
- Grupo sectorial agua, saneamiento e higiene (WASH)
- Grupo sectorial educación
- Grupo sectorial multisector
- Grupo de transferencias monetarias
- Grupo sectorial protección (que cuenta con los subgrupos Comunicación con comunidades / Comu-

nicación para el desarrollo; Protección de niñez; Violencia basada en género; Task force de trata y tráfico)

- Grupo de integración

Logros de la coordinación entre el Gobierno de Colombia y el GIFMM nacional:

- Diseño del capítulo país de Colombia del Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela de acuerdo con las necesidades más apremiantes y los sectores priorizados.
- Seguimiento y retroalimentación de las acciones en terreno.
- Focalización de la financiación del Plan Regional.
- Articulación de la respuesta entre los socios de cooperación y las autoridades locales.



## Resultados de coordinación: Unidad Interinstitucional del Gobierno y Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) de la Cooperación

En Colombia se crea el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), en conformidad con la solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)<sup>71</sup> y en línea con la Plataforma Regional de Coordinación (R4V)<sup>72</sup>, para coordinar la respuesta a las necesidades de refugiados y migrantes venezolanos, retornados colombianos y poblaciones de acogida. Desde entonces, este espacio ha funcionado para complementar la respuesta del Gobierno, en estrecha colaboración con las autoridades nacionales, las instituciones del Estado y en virtud de fortalecer la respuesta de coordinación a través de sus setenta y un miembros actuales a nivel nacional y local, los cuales son diecisiete agencias de Naciones Unidas, cuarenta y ocho Organizaciones No Gubernamentales (ONG) internacionales y nacionales y seis miembros del Movimiento de la Cruz Roja, lo que demuestra una rápida expansión de su alcance operativo, considerando que para finales de 2018 el GIFMM estaba conformado por treinta y seis miembros (quince agencias, dieciocho ONG y tres miembros del Movimiento de la Cruz Roja).

El crecimiento del GIFMM a lo largo de estos años ha sido el resultado de las necesidades que traen

miles de personas que han cruzado la frontera, especialmente aquellas personas refugiadas y migrantes en situaciones de mayor vulnerabilidad, como las mujeres gestantes y lactantes, los niños, niñas y adolescentes —particularmente los niños y niñas que emprenden el viaje solos—, las personas con enfermedades crónicas o discapacidades, la población indígena transfronteriza, los adultos mayores, la población LGTBI+ y las víctimas de trata y tráfico y violencias basadas en el género. El GIFMM se encuentra en doce departamentos a través de las ocho plataformas locales de coordinación y dos satélites<sup>73</sup>, para dar respuesta a las necesidades específicas de cada territorio de la mano de las autoridades locales.

El trabajo de los setenta y un miembros del GIFMM a nivel nacional y local, en apoyo al Gobierno nacional, se ha traducido en experiencias exitosas de documentación y regularización migratoria, iniciando con la instauración del Permiso Especial de Permanencia en el mes de agosto de 2017, proceso que el Gobierno ha venido implementando bajo ocho modalidades adaptadas a características y necesidades específicas de refugiados y migrantes<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> Más información en: <https://reliefweb.int/report/colombia/regional-inter-agency-coordination-platform-refugees-and-migrants-venezuela>.

<sup>72</sup> La plataforma de coordinación regional promueve una respuesta coordinada y coherente, programada de manera anual a través de los Planes de Respuesta a Refugiados y Migrantes (RMRP, por sus siglas en inglés), documentos estratégicos elaborados desde 2019 con cobertura regional. Ver detalles sobre contexto, estructura y planes de trabajo en: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/67013>.

<sup>73</sup> Los GIFMM locales son las expresiones territoriales de la plataforma nacional, y están ubicados en Antioquia, Arauca, Bogotá y región, Costa Caribe (cubriendo Atlántico, Bolívar y Magdalena), La Guajira (satélite en Cesar), Nariño, Norte de Santander (satélite en Santander) y Valle del Cauca.

<sup>74</sup> A esto se añade el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, y el Permiso Especial de Permanencia PEP-RAMV, y que benefició a más de 442.000 y 281.000 refugiados y migrantes respectivamente. Según el Boleín Presidencial 174 de Migración Colombia, con corte a 18 agosto, 2020, se han otorgado 2.800 nuevos permisos desde febrero de 2020 y 97.949 han sido renovados. Asimismo, se mantienen vigentes 613.158 ‘.

Con el liderazgo del Gobierno, este tema en particular fue una de las prioridades de trabajo, y desde el inicio del trabajo articulado con el GIFMM se optó por el desarrollo de iniciativas de integración socioeconómica. En estrecha coordinación se han llevado a cabo esfuerzos para impulsar la integración de los refugiados y migrantes venezolanos desde varios componentes, promoviendo la generación de ingresos de estos hogares, incluyendo el desarrollo de rutas de empleo en la red de prestadores del Servicio Público de Empleo, con la estructuración y difusión de la plataforma web “Empleo Sin Fronteras”<sup>75</sup> y mecanismos adaptados ante el COVID-19, al igual que la promoción y difusión del nuevo Permiso Especial de Permanencia para el Fomento a la Formalización (PEP-FF)<sup>76</sup>, mediante capacitaciones a autoridades locales, a personal humanitario y a población refugiada y migrante.

A su vez, también se avanzó en rutas de atención para la prevención y protección de refugiados y migrantes, así como en el apoyo a proyectos y emprendimientos, el fortalecimiento de iniciativas comunitarias promoviendo la participación de la población –incluyendo las comunidades de acogida–, para el diseño de soluciones y propuestas de integración local, y la puesta en marcha de un esquema operativo para lograr la inclusión de profesionales de la salud venezolanos como personal de apoyo para la respuesta a la emergencia por COVID-19.

En términos de protección, y de la mano de la Defensoría del Pueblo, se fortalecieron los mecanismos de prevención y mitigación de riesgos

de protección para los refugiados y migrantes venezolanos que llegan a Colombia, y junto con los socios de protección se crearon ochenta y nueve Espacios de Apoyo<sup>77</sup>. Para muchas personas estos espacios se convirtieron en la posibilidad de contar con una revisión médica, un punto de vacunación para sus hijos, la oportunidad de una llamada para hablar con sus seres queridos del otro lado de la frontera, un plato de comida caliente, o un punto de hidratación y orientación para seguir su camino.

La crisis hizo necesaria la creación de espacios y alojamientos que aliviaran las necesidades de caminantes y refugiados y migrantes en situación de calle, con necesidades básicas insatisfechas y expuestos a riesgos de protección por periodos de tiempo más largos, y tales iniciativas fueron pioneras en la región. El Centro de Atención Integral (CAI) en Maicao (La Guajira), en cabeza de la Cancillería, la Alcaldía y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), fue un esfuerzo interagencial que desde marzo de 2019 ha albergado 3.705 personas con necesidades específicas de protección en situación de vulnerabilidad, y quienes han recibido apoyo en alojamiento, alimentación, valoración médica y primeros auxilios, restablecimiento de contactos familiares, apoyo psicosocial, orientación y asesoría legal, gracias además a los aportes de los diferentes donantes humanitarios. El Centro de Atención Transitoria al Migrante (CATM) en Villa del Rosario (Norte de Santander) es otro ejemplo de un trabajo interagencial coordinado con las autoridades locales: desde 2018 este centro provee alojamiento temporal a los refugiados y migrantes. En vista de la emergencia sanitaria, se ha adaptado la respuesta del centro como lugar de aislamiento ante posibles casos de COVID-19, brindando servicios integrales a la población identificada que se encuentra allí. De igual manera, el Centro Nacional de Afiliación (CENAF), situado en

<sup>75</sup> Ministerio del Trabajo. Portal web “Empleo sin Fronteras”. Recuperado de: <https://www.mintrabajo.gov.co/web/empleosinfronteras>.

<sup>76</sup> Ministerio del Trabajo. Portal web sobre el PEP-FF disponible en: <https://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/movilidad-y-formacion/grupo-de-gestion-de-la-politica-de-migracion-laboral/pepff> | Presidencia. Decreto 117 del 28 de enero de 2020. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20117%20DEL%2028%20DE%20ENERO%20DE%202020.pdf>.

<sup>77</sup> UNHCR (24 de octubre de 2019). GIFMM Colombia: Espacios de apoyo. Recuperado de: <https://r4v.info/es/documents/details/71950>; Plataforma Regional (R4V). Recuperado de: <https://espacios.r4v.info/es/map>.

el Puente Internacional Simón Bolívar (Norte de Santander), y con la presencia de siete socios del GIFMM<sup>78</sup> que brindan servicio en atención y orientación, primeros auxilios, psicología, salud sexual y reproductiva, salud primaria, vacunación, entornos protectores para niñez, agua, saneamiento e higiene, entrega de medicamentos y restablecimiento de contactos para cuatrocientas personas promedio al día antes del COVID-19. Más recientemente, y como ejemplo de la adaptación de los servicios por las medidas de aislamiento, el Centro de Atención Sanitaria Tienditas (CAST) en Cúcuta, bajo el liderazgo de la Gobernación de Norte de Santander y la Presidencia, brinda atención en salud, agua, saneamiento e higiene, y acciones de protección y orientación para entre cuatrocientas y cuatrocientas cincuenta personas al día. Como resultado de un trabajo de articulación con entidades del sector interreligioso como la Red Clamor, la Fundación de Atención al Migrante (FAMIG), la Pastoral Social, las arquidiócesis, las iglesias, se fortalecieron espacios dignos para tantas familias que carecían de albergue y ahora cuentan con espacios que además les brindan acompañamiento y atención psicoemocional.

Por otra parte, se trabajó de la mano del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en la inclusión del perfil de niñez no acompañada y separada, para quienes además se crearon lineamientos y directrices de especial protección; se establecieron más de ciento diez Espacios para la Protección de Niñez entre los socios en todo el territorio nacional, cuyo objetivo era que los niños y niñas, incluyendo a refugiados y migrantes, tuvieran un lugar seguro para su desarrollo. Se trabajó para garantizar que aquellos con vocación de permanencia pudieran acceder a educación a través de las rutas decretadas por el Ministerio de Educación, y se aseguró un trabajo articulado

<sup>78</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Organización Internacional para las Migraciones, Consejo Noruego para Refugiados, Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Fundación Halü y la Organización Panamericana de la Salud.

en el sector, que resultó en el proyecto de Education Cannot Wait<sup>79</sup>.

Para asegurar el registro y el derecho a la nacionalidad, el Gobierno realizó varios esfuerzos, incluyendo su trabajo de la mano de la Registraduría Nacional del Estado Civil con la expedición de la Resolución 8470 de 2019<sup>80</sup>, la expedición de la Ley 1997 de 2019<sup>81</sup> y lideró la iniciativa de “Primero la Niñez”<sup>82</sup>, reiterando su compromiso para la prevención y erradicación de la apatridia<sup>83</sup>. Durante estos años de trabajo se logró consolidar una mirada integral frente a las violencias de género, identificando riesgos específicos para mujeres refugiadas y migrantes —incluyendo la trata y el tráfico—, y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, lo que permitió diseñar mecanismos de respuesta efectiva a nivel territorial, así como el trabajo conjunto para su prevención con la Policía Nacional, comunidades de acogida y autoridades migratorias.

<sup>79</sup> El proyecto Education Cannot Wait (“La educación no puede esperar”), implementado bajo el Fondo Mundial bajo el mismo nombre, congrega a cuatro organizaciones nacionales e internacionales (Save the Children, Fundación PLAN, World Vision y el Consejo Noruego para Refugiados), reconocidas por trabajar por los niños, niñas y adolescentes del país en contexto de migración, busca dar acceso a una educación de calidad a 969 niños, niñas y adolescentes refugiados y migrantes y 1.000 docentes en los departamentos de La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Bolívar, Atlántico y Magdalena. Más información en: <https://www.educationcannotwait.org/tag/colombia/>.

<sup>80</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil. Resolución 8470 del 5 de agosto de 2019. Recuperado de: [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/resolucion\\_8470.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/resolucion_8470.pdf).

<sup>81</sup> Presidencia. Ley 1997 del 16 de septiembre de 2019. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201997%20DEL%2016%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202019.pdf>

<sup>82</sup> Migración Colombia. Primero la Niñez. Portal web: <https://www.migracioncolombia.gov.co/primerolaninez/>

<sup>83</sup> La Resolución 8470 de 2019, como medida administrativa, ha permitido confirmar la nacionalidad colombiana para 47.277 niños y niñas nacidos en Colombia, hijos de padres venezolanos, con corte al 26 de julio de 2020.

Quizá uno de los principales desafíos fue garantizar el acceso a alimentación y salud para la población proveniente de Venezuela. Los comedores continúan siendo uno de los servicios más requeridos y que han llegado a atender más de 139.000 personas al mes, previo a COVID-19, donde además en algunos casos se han brindado servicios de alojamiento temporal, con el impacto intersectorial que esto representa. Ante la situación por COVID-19, la atención en salud y protección social —que ya antes era prioritaria para refugiados y migrantes— cobró otra dimensión y, en coordinación y complementariedad con el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Salud y autoridades locales de salud, se activaron, fortalecieron y acompañaron las Mesas de Salud en territorio para la identificación de brechas y diseño e implementación de rutas conjuntas de atención presenciales y virtuales siguiendo las medidas de bioseguridad, y de estas acciones conjuntas entre los miembros del GIFMM y el Gobierno más de 422.100 personas se han beneficiado en todo el país en lo recorrido de este año.

La coordinación entre el GIFMM y el Gobierno, a través de la Unidad Interinstitucional<sup>84</sup>, las Mesas Migratorias y los Puestos de Mando Unificado (PMU)<sup>85</sup>, es una muestra clara de una articulación fructífera en todos los niveles y un interés claro del Gobierno por generar espacios de coordinación y posicionar la crisis de refugiados y migrantes en la agenda pública. Esta sinergia también se evidenció en el trabajo conjunto para la construcción del capítulo Colombia de los Planes regionales de Respuesta a Refugiados y Migrantes (RMRP) de 2019 y 2020, incluyendo la revisión de este último dado el cambio en el

contexto por el COVID-19<sup>86</sup>, lo cual ha sido esencial para la visibilización de la situación a nivel nacional y regional, la generación de recursos, el involucramiento del Gobierno de manera directa en escenarios internacionales para la movilización de fondos<sup>87</sup> y la planeación con otros países de la región en el marco del Proceso de Quito<sup>88</sup>.

El trabajo conjunto también ha permitido avanzar y desarrollar planes de contingencia ante cierres de fronteras, y reaccionar de manera oportuna ante emergencias en lugares del país donde la presencia de los socios del GIFMM es limitada: Casanare, Vichada, Guainía, Boyacá y Santander, por ejemplo. A su vez, el GIFMM reconoce el trabajo del Gobierno para asegurar que los planes locales incluyeran un enfoque de refugiados y migrantes, y el involucramiento de Migración Colombia en la respuesta al fenómeno del flujo migratorio mixto.

El COVID-19 es, sin duda alguna, el mayor reto, puesto que ha agravado la situación para refugiados y migrantes venezolanos, colombianos retornados y comunidades de acogida y ha generado aún más presión sobre los sistemas de salud y protección social. Frente a esto, el GIFMM sigue trabajando con sus miembros para adaptar su

<sup>84</sup> Instancia de coordinación interinstitucional única bajo la Gerencia de Fronteras de la Presidencia de la República, y conformada por la Presidencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Presidencial para la Cooperación (APC).

<sup>85</sup> Puesto de Mando Unificado, ubicado inicialmente en Cúcuta con cobertura de toda la frontera, y que luego fue descentralizado para La Guajira y Arauca.

<sup>86</sup> UNHCR (2019), Plan de Respuesta a Refugiados y Migrantes. RMRP. Recuperado de: <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/68669>; UNHCR (marzo de 2020), RMRP 2020. Para refugiados y migrantes. Recuperado de <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/74747>; Resumen Colombia. Recuperado de: <https://r4v.info/es/documents/details/72303>; RMRP 2020 (revisión COVID-19). Recuperado de <https://r4v.info/es/documents/details/77581>.

<sup>87</sup> Conferencia Internacional de Donantes en solidaridad con los refugiados y migrantes venezolanos (26 mayo de 2020). Resumen, principales resultados e información relacionada con la conferencia. Recuperado de: <https://bit.ly/2FBOyRZ>.

<sup>88</sup> ACNUR (18 de noviembre de 2019), “ACNUR y OIM celebran avances del Proceso de Quito en respuesta a la crisis de refugiados y migrantes venezolanos”. Recuperado de: <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/11/5dd29f8f4/acnur-y-oim-celebran-avances-del-proceso-de-quito-en-respuesta-a-la-crisis.html>.



atención en línea con las medidas de bioseguridad y aislamiento, y así alcanzar a la población priorizando necesidades y brindando atención remota para prevenir el contagio del virus. Para esto, ha sido prioritario el enfoque en agua, saneamiento e higiene, salud, seguridad alimentaria, transferencias monetarias, alojamiento y atención en protección de manera virtual.

El impacto económico de esta emergencia sanitaria ha sido devastador para los refugiados y migrantes, pues no cuentan con ingresos o medios de vida, y más de 1.100 personas han sido desalojadas de sus hogares. Los efectos del COVID-19 se han traducido en profundas necesidades en alimentación (alrededor del 95%), apoyo de vivienda (entre el 50% y 66%) y empleo u oportunidades de subsistencia (entre el 45% y 53%)<sup>89</sup>. Asegurar la recuperación económica para no perder lo que ya se ha ganado en materia de medios de vida y estabilización, así como garantizar la integración socioeconómica con la exacerbación de la xenofobia y la

coexistencia pacífica debido a los impactos por el COVID-19, seguirán siendo retos prioritarios para el GIFMM.

Por otra parte, se requerirá de más apoyo para el Plan Regional de Respuesta a Refugiados y Migrantes (RMRP). A pesar de las contribuciones recibidas, la baja financiación del plan —61,4% (USD 193 millones) para el año 2019 y 15,1% para lo corrido de 2020 (USD 117.980.000<sup>90</sup>)— sigue siendo un reto. Esto sumado a que las necesidades humanitarias son crecientes y empiezan a aparecer nuevos perfiles con necesidades específicas, como aquellas personas que decidieron retornar a Venezuela y de quienes se prevé el reingreso a Colombia, personas desalojadas y en situación de calle, y aquellas en lugares con presencia de grupos armados ilegales, particularmente en la frontera donde se empiezan a perfilar dinámicas de control territorial y explotación minera.

<sup>89</sup> GIFMM Colombia. Evaluación Conjunta de Necesidades (Ronda 1, abril 2020 | Ronda 2, junio 2020).

<sup>90</sup> *Financial Tracking System* – OCHA. Fecha de corte a 17 de agosto 2020.

### 3. Participación de Colombia en escenarios internacionales de recaudación de fondos para responder a la migración

Durante los días 28 y 29 de octubre de 2019 se llevó a cabo la Conferencia Internacional de Solidaridad sobre la Crisis de Refugiados y Migrantes de Venezuela, en Bruselas. El objetivo de este evento fue visibilizar los graves efectos de la migración venezolana, la cual representa actualmente la segunda migración más crítica en el mundo.

Participaron países donantes, agencias de Naciones Unidas y otros actores. Se destacó la presencia de Colombia, como el principal país de acogida. Como resultado, se estableció la necesidad de organizar una plataforma para movilizar recursos de cooperación internacional financiera y técnica y realizar una conferencia de donantes en el primer semestre de 2020.

En ese sentido, el 26 de mayo de 2020 se desarrolló la Conferencia de Donantes con Refugiados y Migrantes venezolanos en medio de la pandemia COVID-19. Esta fue co-convocada por la OIM, ACNUR, España y Unión Europea, entre otros. El presidente de la República, Iván Duque Márquez, y la canciller, Claudia Blum, intervinieron durante dicha conferencia y expusieron los esfuerzos realizados por el Estado colombiano para atender a todos los migrantes en la provisión de bienes básicos, en especial durante la pandemia, así como el llamado a buscar mecanismos de rápido desembolso de los recursos movilizados.

Como resultado de la Conferencia, se realizaron anuncios de EUR 2.500 millones (USD 2.700

millones) entre donaciones y créditos, facilitados por países donantes, incluyendo la Unión Europea, España, Alemania y Canadá e instituciones financieras internacionales. La mayoría de los anuncios mencionaron que los recursos recaudados estarían dirigidos a la financiación del Plan Regional de Refugiados y Migrantes (RMRP), cuyo propósito gira en torno a complementar la respuesta de los Estados receptores de América Latina, la región más afectada por el fenómeno migratorio.

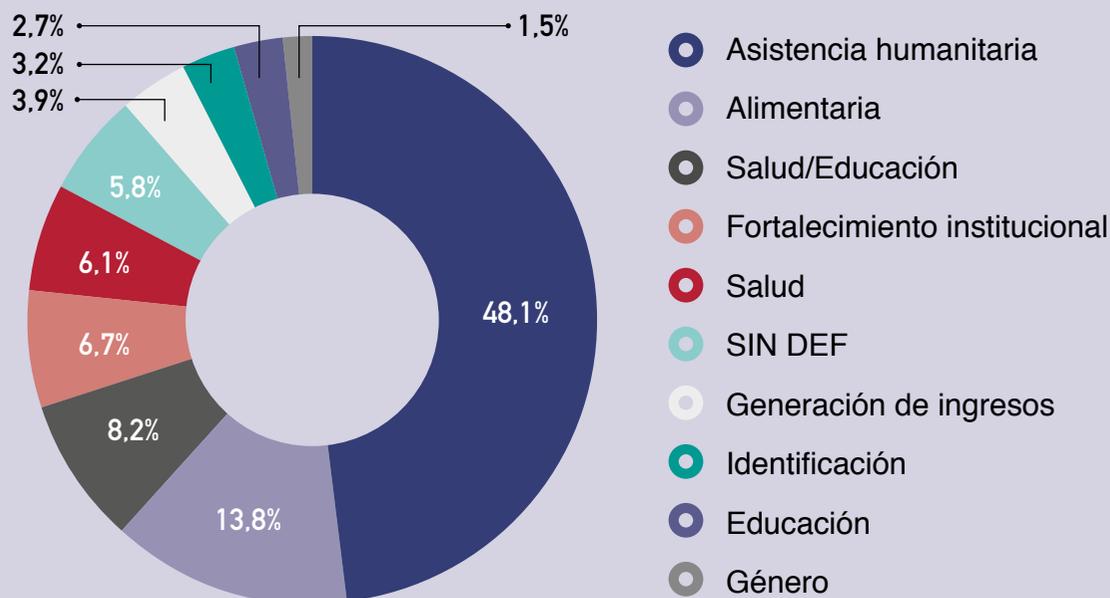
Cabe destacar que algunos países donantes resaltaron, de manera puntual, el trabajo de Colombia en la acogida a los migrantes y anunciaron que sus contribuciones se destinarían directamente a la atención humanitaria de los venezolanos y comunidades de acogida.

Asimismo, Canadá manifestó que liderará la realización de la próxima conferencia internacional para movilizar el apoyo de la comunidad en torno a este fenómeno migratorio.

Entre 2018 y 2020, se movilizó un total de USD 487.118.362 para la atención de la crisis migratoria proveniente de Venezuela en Colombia. De esta cifra USD 350 millones ya fueron desembolsados, mientras que USD 137 millones corresponden a anuncios pendientes de desembolso. Por otro lado, la comunidad internacional ha contribuido a través de donaciones y anuncios al financiamiento de acciones de alcance regional en las que se incluye a Colombia, por un aproximado de USD 21 millones. El principal donante han sido Estados Unidos, seguido por la Unión Europea y Canadá, y las principales áreas de intervención han sido atención humanitaria y alimentación (gráfico 11).



**Gráfico 11. Recursos recibidos de cooperación internacional por sector (2018-2020)**



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores (julio de 2020).

#### 4. El Proceso de Quito: la búsqueda de la concertación y armonización de la respuesta regional a la migración venezolana

El Gobierno nacional, entre sus estrategias para enfrentar este fenómeno migratorio, considera oportuno promover mecanismos de integración y concertación regionales, intercambio de información sobre buenas prácticas y sobre atención a flujos migratorios, buscando en lo posible coordinar y articular medidas para atender, con un enfoque humanitario, la situación de migrantes venezolanos garantizando sus derechos como población en situación vulnerable.

En medio de este diálogo, los países más afectados por esta coyuntura —entre ellos Colombia— coinciden en la necesidad de articular las respuestas implementadas a nivel nacional buscando diseñar, en lo posible, una

respuesta conjunta que permita afrontar de mejor manera los efectos de esta migración en la región.

Es así como se identifican puntos en común, entre ellos:

- La necesidad de intercambiar información sobre flujos de migrantes venezolanos en la región.
- De acuerdo con las legislaciones y reglamentos nacionales, propender por la regularización de los migrantes.
- Prevenir que los migrantes venezolanos sean víctimas de la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes.
- Combatir la discriminación y los estereotipos hacia la población migrante.

- Resaltar la importancia de la cooperación internacional bilateral y multilateral para afrontar las crisis y proveer asistencia humanitaria y atención a la población migrante en los Estados receptores.
- Ofrecer a los migrantes atención en salud, educación y asistencia humanitaria, con especial énfasis en niños, niñas y adolescentes (NNA).

Es así como, por iniciativa del Gobierno del Ecuador, en septiembre de 2018 se convoca a la Reunión Regional sobre la Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en las Américas, espacio de carácter técnico, en el que se discute sobre documentación y regularización de nacionales venezolanos, casos de vulnerabilidad, prevención de la trata y el tráfico de personas, integración socioeconómica de los migrantes, entre otros temas.

La representación colombiana a cargo de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores logra en el marco de esta reunión que se reconociera el mayor impacto para Colombia del éxodo de venezolanos y la caracterización de la migración pendular.

Como resultado de este encuentro, se suscribe la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región<sup>91</sup>, que recoge las principales coincidencias de los países frente al fenómeno migratorio y su impacto, así como reconoce la importancia de establecer acciones concretas para su atención iniciando el denominado Proceso de Quito.

Esta iniciativa sin duda representa un impulso muy importante en la búsqueda de respuestas coordinadas y armonizadas a la migración desde Venezuela, lo que motiva a que el Ecuador convoque en noviembre de 2018 a un segundo encuentro que pasa a denominarse formalmente “Reunión Técnica Internacional sobre la Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la región”, que permitió la elaboración de un

plan de acción<sup>92</sup> orientado a materializar el contenido de la Declaración que se suscribiera en septiembre de ese año.

El Plan incluye diez compromisos y veintidós acciones orientadas principalmente a:

- Articular mecanismos que faciliten la permanencia regular de los migrantes venezolanos.
- Coordinar los procesos de regularización en la región.
- Proveer asistencia humanitaria hacia Venezuela.
- Establecer y fortalecer la cooperación internacional a través de órganos multilaterales con los países de la región.
- Definir el papel de la CAN, el Mercosur y la SEGIB dentro del proceso.
- Con acompañamiento de la OEA, coordinar una respuesta orientada a la prevención de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.
- Incluir el tema del éxodo desde Venezuela dentro de las agendas de trabajo de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) y la Conferencia Regional sobre Migraciones (América Central, el Caribe y América del Norte).

Desde ese momento el Proceso de Quito comienza a tener un papel relevante como mecanismo regional, destacando su carácter voluntario y técnico, lo que facilita la posibilidad de consensos y diálogo separado de las posturas políticas que cada país tiene respecto a la situación política y social de Venezuela.

Es así como, en abril de 2019, se realiza un tercer encuentro que resalta la importancia y la necesidad urgente de la cooperación internacional multilateral y bilateral para apoyar las respuestas nacionales, así

<sup>91</sup> Cancillería de Colombia. “Finalizó la Reunión Técnica de Movilidad Humana celebrada en Ecuador”. 4 de septiembre de 2018. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/finalizo-reunion-tecnica-movilidad-humana-celebrada-ecuador>.

<sup>92</sup> *Plan de acción de movilidad humana de nacionales venezolanos en la región*. 23 de noviembre de 2018. Recuperado de: <https://r4v.info/es/documents/download/68101>.

como regionales. Igualmente, se hizo énfasis en la necesidad de contar con mayor apoyo de la comunidad internacional a través de fondos no reembolsables y de acceso más inmediato para coadyuvar de manera solidaria a la atención que los países receptores y de tránsito (Colombia tiene esa doble condición) están brindando a los migrantes venezolanos<sup>93</sup>.

En julio de 2019 el proceso cambia de sede y el cuarto encuentro tiene lugar en la ciudad de Buenos Aires, en donde se proponen varias iniciativas para avanzar en la armonización de las medidas de respuesta a la situación, entre ellas un documento único para el tránsito de los migrantes, así como el intercambio de información entre autoridades que no solo incluya lo relativo al estatus migratorio, sino información en materia de vacunación, entre otros. Al final del encuentro, se acuerda una hoja de ruta para priorizar acciones contenidas dentro del Plan de Acción de Quito y poder materializar en un menor plazo estas propuestas<sup>94</sup>.

En el marco de ese encuentro y por iniciativa del Canciller, Colombia ofrece ser sede del quinto encuentro, oportunidad clave para discutir temas prioritarios en materia de documentación ante disposiciones migratorias que de manera individual estaban tomando algunos Estados y, aunque es una decisión soberana, tiene efectos regionales y especialmente dejan a los migrantes en una situación aún más vulnerable. Además, la reunión de Bogotá se enmarca en un contexto de protestas sociales en varios países de la región e incidentes de orden público que ponen a los migrantes en una difícil situación ante posibles brotes de xenofobia y de que sean responsabilizados por estos incidentes.

Es así como Colombia es anfitrión de la quinta reunión que permite no solo relanzar el Proceso de

Quito sino destacar ante países y agencias acompañantes, poniendo de relieve su madurez y consolidación como ejemplo regional de coordinación en materia de grandes flujos migratorios; entre sus logros se pueden señalar<sup>95</sup>:

- La adopción a nivel nacional de medidas para reconocer el pasaporte vencido venezolano.
- La presentación de una tarjeta regional de vacunación.
- Avances para la implementación de una plataforma regional de intercambio de información migratoria.
- La evaluación interna de los Estados para la adopción del Protocolo de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes no Acompañados.
- El seguimiento a los acuerdos de las reuniones de ministros de Trabajo en materia de inclusión socioeconómica de los migrantes.
- Evaluar la adopción de servicios y procedimientos mínimos en Centros de Orientación y Centros de Recepción Temporal.
- La presentación de los términos de referencia para la conformación y funcionamiento del Grupo de Amigos del Proceso de Quito.
- Motivar a que México y Uruguay suscribieran la declaración a pesar de diferencias políticas frente a la cuestión venezolana, reiterando el carácter meramente técnico del Proceso.
- La propuesta para crear una Secretaría Técnica con apoyo de OIM y ACNUR que permita hacer seguimiento a los compromisos e iniciativas sectoriales y temáticas que convergen en el Proceso de Quito (niñez, documentación, prevención de la trata, medidas sanitarias, etc.).

<sup>93</sup> *Declaración conjunta de la III reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región*. 9 de abril de 2019. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5cec7e4e4.pdf>.

<sup>94</sup> *Declaración conjunta de la IV reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región*. Julio 5 de 2019. Recuperado de: <https://r4v.info/es/documents/details/70300>.

<sup>95</sup> *Declaración conjunta de la V reunión técnica internacional sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región*. 14 de noviembre de 2019. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/quitov.pdf>.

Con este impulso el proceso continúa su marcha ahora a cargo de Chile, país que acogerá la sexta reunión, en todo caso con el reto de continuar con los avances logrados en un contexto aún más desafiante

como consecuencia de la pandemia de COVID-19, lo que exigirá el uso de las tecnologías para facilitar la continuidad del diálogo y trabajo articulado.

## Metas compartidas: una alianza robusta

**Lawrence J. Sacks**  
Director USAID/Colombia

“Bienvenidos a Colombia”, así dice el letrero cuando se atraviesa el puente Simón Bolívar para entrar a la ciudad de Cúcuta. Como producto de una de las peores crisis políticas y económicas en Venezuela, desde 2015 Colombia está enfrentando un flujo migratorio nunca antes visto en la historia del país. Cerca de dos millones de personas, incluidos venezolanos y colombianos, huyen del país vecino por la persecución política, la descomposición de la democracia y la falta de oportunidades para alimentar no sólo a sus familias sino para cumplir el sueño de tener una mejor vida en territorio colombiano. Es desgarrador oír las historias de los migrantes que caminan hacia Colombia desde Venezuela para escapar de la hiperinflación, la falta de atención médica y la violencia que aumenta día a día en el país. Y, como dice en el letrero, “Colombia ha abierto su frontera, sus puertas y su corazón a sus vecinos venezolanos y hemos sido testigos de ese gran esfuerzo y compasión”.

El sufrimiento que vemos en los rostros de las miles de familias que cruzan la frontera nos debe llamar a todos a la acción. Estados Unidos y Colombia tienen una alianza firme para luchar por garantizar los derechos de los venezolanos. Para Colombia apoyar a los migrantes provenientes desde Venezuela es un desafío en términos

financieros y sociales que se suma a los esfuerzos que el país está haciendo por generar esperanza y oportunidades para los colombianos más vulnerables, incluidas las víctimas del conflicto.

Por eso, Estados Unidos asumió el compromiso de acompañar al Gobierno de Colombia en la atención a la emergencia humanitaria, la estabilización y el objetivo de más largo plazo que es integrar a la población migrante como motor económico del país. Sabemos que la gran mayoría de los migrantes son jóvenes, trabajadores, han sacrificado mucho para llegar y vienen para buscar oportunidades. Es algo que millones de colombianos también hicieron masivamente en los ochenta y noventa cuando emigraron en busca de oportunidades laborales en Venezuela. Aunque este parece un reto difícil, estudios de la Universidad de Oxford y el Banco Mundial sugieren que, si se maneja correctamente, la migración puede traer grandes beneficios para el desarrollo económico y cultural de las comunidades receptoras en Colombia.

### Colombia, un país modelo en la atención a los migrantes

En cinco años de la migración desde Venezuela, Colombia pasó de ser un país de emigrantes a convertirse en modelo para la región en la recepción de inmigrantes. La voluntad para hacer

procesos de regularización masiva, como vimos con el registro de más de 442.000 venezolanos en 2018, la decisión histórica de otorgar la nacionalidad a los más de 45.000 niños venezolanos nacidos en Colombia, el reconocimiento del derecho universal de la niñez de garantizar el acceso a educación y salud, y los esfuerzos para crear oportunidades económicas y mejorar los ingresos de la población migrante, demuestran la solidaridad del gobierno colombiano con el hermano pueblo de Venezuela.

Hemos visto que hospitales como el Erasmo Meoz en Cúcuta se han adaptado con gran esfuerzo para atender al aumento de partos y otras emergencias dentro de la comunidad de migrantes. En una de las visitas en 2017, vimos a los pacientes hacinados en los corredores del hospital esperando atención médica y cómo el personal apenas daba abasto para atender a los más vulnerables. Vimos la urgencia pero también los esfuerzos para optimizar los recursos disponibles para atender a esas personas sin discriminación de cédula o nacionalidad. Vimos solidaridad, hermandad y, sobre todo, esperanza. En ese momento entendimos que era necesario actuar.

Lo que ha hecho Colombia demuestra una fuerte voluntad política que está respaldada por acciones contundentes que son un ejemplo no sólo para la región, sino para el mundo. En un momento donde muchos países ya están sintiendo el impacto económico y social del coronavirus, Colombia está enfrentando con éxito esos mismos retos, y otros similares, con una enorme generosidad.

## Respuesta a la emergencia

Desde el comienzo de la crisis, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) apoyó al gobierno de Colombia y las comunidades receptoras en atender las primeras y más urgentes necesidades de los migrantes. En la frontera con Venezuela y en la ruta de los caminantes, hemos visto cómo las familias desesperadas han dejado todo atrás en búsqueda de cosas tan sencillas como la alimentación.

A la fecha, hemos ofrecido asistencia alimentaria aproximadamente a 600.000 personas y a más de 12.000 niños migrantes en escuelas de frontera. La iniciativa del presidente Duque de establecer una oficina para la coordinación a la crisis migratoria con un gerente de Fronteras demostró el interés y urgencia del Gobierno Nacional por responder a las necesidades de los municipios más afectados por la migración. Ese liderazgo del Gobierno de Colombia nos facilitó los insumos para poder asegurar que nuestra asistencia a través de ONG, organizaciones internacionales y contratistas pudieran llegar con eficacia a los más vulnerables.

## Abriendo oportunidades para el desarrollo

De la mano con el gobierno nacional y local de Colombia y con el reconocimiento de que la gran mayoría de los migrantes provenientes desde Venezuela han venido para quedarse, hemos ampliado nuestra asistencia para incluir un enfoque en los procesos de mediano y largo plazo. Ahora nuestra asistencia va más allá de responder a las necesidades más inmediatas para salvar vidas y se enfoca en promover el desarrollo a largo plazo en áreas críticas como gobernabilidad y el mejoramiento de sistemas de información que empoderen a los actores locales y generen soluciones integrales.

Es evidente que no todos sienten una conexión con los migrantes y una de las consecuencias que estamos observando con preocupación es la intolerancia y xenofobia hacia los venezolanos. Hemos visto que la falta de integración de los inmigrantes en algunos países ha aumentado la delincuencia y que la inclusión ha sido una gran inversión para combatir retos sociales. Para impedir la xenofobia y promover la inclusión, estamos trabajando con los gobiernos locales y comunidades receptoras para implementar actividades culturales o artísticas para combatir la estigmatización y el rechazo en ciudades como Cúcuta y Riohacha, donde están ubicados un gran número de migrantes. También estamos



trabajando para garantizar que los menores que vienen desde Venezuela tengan acceso a los centros educativos y en las mismas condiciones que los estudiantes colombianos. Por ejemplo, no sólo apoyamos la entrega de alimentación escolar en lugares como La Guajira, sino también fortalecemos a los comités de maestros, padres de estudiantes venezolanos y de la comunidad acogida para mitigar tensiones y mejorar el aprendizaje dentro de los colegios. Estos esfuerzos están dirigidos a evitar un ciclo de dependencia que hemos visto en otras experiencias migratorias en el mundo y promover una mayor integración por el bien de la comunidad, reconstruir la confianza y fortalecer el tejido social.

Mejorando esos sistemas y políticas del Estado hacia la inclusión es el valor agregado de USAID. En el campo de la gobernabilidad, con el aumento de usuarios en los sistemas de salud y educación, USAID lanzó dos nuevos proyectos enfocados en fortalecer no sólo las políticas y capacidades de los ministerios de Salud y Educación, sino también los enlaces para facilitar la implementación de esas políticas nacionales en los municipios. Estos programas que fortalecen la capacidad local, como los que estamos implementando en Norte de Santander, La Guajira, Arauca, Cartagena, Santa Marta, Ciénaga, Cali y Medellín, son inversiones que ayudan a mejorar la gestión y transparencia con la que se ejecutan los recursos públicos en estos municipios.

Una de las dificultades que enfrentan muchos proveedores de servicios como médicos y funcionarios de Migración Colombia o del Servicio Público de Empleo es la falta de información para que estos funcionarios sepan cuáles son los derechos y procesos para atender a la población migrante. Por esta razón, USAID está colaborando con Migración Colombia en la implementación de un nuevo sistema biométrico para tener un mejor control sobre la migración y datos más actualizados de quienes ingresan al país. Y, en conjunto con la sociedad civil, estamos apoyando la aplicación de mecanismos de justicia para garantizar los derechos de la población migrante y los colombianos retornados.

## El camino por delante

En Estados Unidos hay un dicho: la mente es algo terrible para desperdiciar, pero algo maravilloso en lo que invertir. Una de las situaciones que viven los migrantes venezolanos que en los últimos años se han establecido en Colombia es la búsqueda de ingresos que les permitan establecerse y les permita una mejor calidad de vida. Para responder a esta necesidad, nuestros próximos pasos están enfocados en trabajar a nivel local para apoyar el tejido económico de los departamentos fronterizos y donde hay mayor concentración de migrantes. Estamos apoyando una estrategia que busca la inclusión financiera de la población migrante, simplificando los procesos de apertura de cuentas bancarias y ofreciendo educación financiera a los que más la necesitan. Esto representa una oportunidad para contribuir a la reactivación económica y aprovechar la capacidad y competencias de la población migrante para promover el desarrollo económico en las zonas más vulnerables. Con estos nuevos proyectos, Colombia demuestra una fuerte voluntad política, que está respaldada por acciones contundentes que son un ejemplo no solo para la región sino para el mundo.

En un mundo donde muchos países ya enfrentan tiempos económicos difíciles debido a la pandemia del coronavirus, Colombia está demostrando que, pese a los inmensos retos que el país enfrenta a nivel interno, su generosidad no tiene límites. Esta generosidad es la que ha llevado a reforzar nuestro compromiso de ayudar a la sociedad colombiana, y eso incluye a sus hermanos y hermanas de Venezuela, en sus esfuerzos por hacer avanzar la paz y el desarrollo en el país. Vemos esto como una oportunidad para mejorar no sólo los sistemas de salud y educación, sino también para utilizar la migración como una herramienta para la reactivación económica en Colombia.



## Los aportes de la banca multilateral

El Gobierno colombiano también ha trabajado de la mano con la banca multilateral para conseguir recursos con el objetivo de financiar la atención e integración de la población migrante, refugiada y retornada. La banca multilateral ha respondido eficazmente tanto con préstamos como con recursos no reembolsables, así como con asistencia técnica para la formulación de proyectos con líneas específicas para manejo del fenómeno migratorio.

### Banco Mundial

Desde el inicio del éxodo venezolano, el Banco Mundial ha movilizado su experticia global en la respuesta a situaciones de movilidad humana para apoyar a los países receptores en el proceso de integración de esta población. En particular, ha apoyado al Gobierno colombiano con capacidad analítica, recursos financieros, asistencia técnica y capacidad de convocatoria, impactando positivamente la respuesta a la situación sin precedente en el país.

En lo analítico, en octubre de 2018 el Banco Mundial publicó el informe *Migración desde Venezuela a Colombia. Impactos y estrategia de respuesta en el mediano y largo plazo*<sup>96</sup>, que analiza los efectos sociales, sectoriales y económicos que la migración sostenida de personas desde Venezuela está teniendo en Colombia, y propone un marco estratégico de respuesta al fenómeno migratorio. Este estudio fue un paso fundamental para entender a mayor profundidad el impacto de la migración a la fecha, crear una hoja de ruta de acciones y políticas públicas que permitieran enfrentar los desafíos y aprovechar los beneficios de este fenómeno. Este reporte fue un gran aporte para la elaboración del CONPES 3950 y la inclusión del tema migratorio en el Plan Nacional de

Desarrollo 2018-2022. Además, se convirtió en un modelo internacional para análisis similares en Perú y Ecuador. Además de este informe, el Banco Mundial se encuentra actualmente apoyando esfuerzos de recolección sistemática y análisis de información sobre migrantes venezolanos, conjuntamente con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Gerencia de Frontera.

En cuanto al apoyo financiero, en enero de 2019 Colombia entró a ser beneficiaria del *Global Concessional Financing Facility* (Fondo Global de Financiamiento Concesional, GCFF por sus siglas en inglés), y se convirtió en el primer país fuera del Medio Oriente en ingresar a este fondo<sup>97</sup>. El GCFF es un esfuerzo común de múltiples donantes que buscan apoyar el desarrollo en países de ingreso medio afectados por las crisis de refugiados donde el Banco Mundial juega un rol de administrador de dichos recursos. Este mecanismo moviliza fondos de donación para complementar recursos de crédito de la banca multilateral u otras entidades financieras orientadas a mejorar la infraestructura y la prestación de servicios en áreas receptoras de migrantes, a través de proyectos de desarrollo. Los fondos movilizados son usados para reducir de forma significativa las tasas de interés de recursos solicitados por países receptores al Banco Mundial u otras instituciones financieras.

Asimismo, el apoyo financiero del Banco Mundial para la respuesta a la migración en Colombia ha consistido en cuatro proyectos de financiamiento, incluyendo dos proyectos aprobados y dos por aprobarse. A la fecha, un total de USD 937 millones ha sido aprobado por la junta directiva del Banco, incluyendo USD 69,1 millones en recursos concesionales del GCFF. Otros USD 140,5 millones aproximadamente, están en curso de aprobación, incluyendo financiamiento concesional del GCFF por USD 21,8 millones; USD 15 millones en recursos no-reembolsables del Global Public Goods Fund (Fondo para Bienes Públicos Globales, GPG por sus siglas en inglés) y USD 3,7 millones de donación del State and

<sup>96</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial (octubre de 2018), “Migración desde Venezuela a Colombia. Impactos y estrategia de respuesta en el mediano y largo plazo”. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30651/131472SP.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

<sup>97</sup> Ver: <https://globalcff.org/>.

Peace Building Fund<sup>98</sup> (Fondo para la Construcción de Estados y Paz, SPF por sus siglas en inglés). Una vez aprobados estos recursos, el Banco habría movilizó un total de USD 1.078,1 millones en recursos financieros, incluyendo USD 109,6 millones en donaciones a través de los ya mencionados fondos. Recursos adicionales podrían ser movilizados en los próximos meses a través de un quinto proyecto orientado a apoyar la respuesta del país ante la pandemia, el cual podría incluir actividades orientadas a población migrante en Colombia.

El primer proyecto, aprobado en el 2019, incluye el apoyo a las políticas del Gobierno para la regularización e integración de migrantes venezolanos, a través de la elaboración y aprobación del CONPES 3950; así como el apoyo para la regularización de 442.462 migrantes venezolanos identificados por medio del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (RAMV). Este proyecto obtuvo financiamiento de USD 750 millones del Banco Mundial, lo cual incluye cofinanciamiento con recursos no reembolsables del GCFF por USD 31,5 millones.

El segundo proyecto, por un monto total de USD 187,6 millones (incluyendo USD 37,6 millones de financiamiento concesional por parte del GCFF), está dirigido a fortalecer el sistema de salud y aumentar el número de migrantes afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), lo que ha incrementado el acceso a dichos servicios para esta población, mientras reduce los costos de atención que debe cubrir el Estado. Se estima que el proyecto logrará la inclusión de 260.000 migrantes. Paralelamente a la movilización de los fondos del GCFF, el Banco Mundial ha proveído asistencia técnica al Ministerio de Salud para identificar intervenciones de salud sostenibles para los migrantes venezolanos en Colombia y así contribuir a la creación y el intercambio de conocimiento global y regional con respecto a la salud en contextos de Fragilidad, Conflicto y Violencia (FCV).

El tercer proyecto, que se encuentra en proceso de preparación, está dirigido en aumentar el acceso a vivienda digna para migrantes y comunidades de acogida, el cual contaría con un financiamiento total de USD 136,8 millones aproximadamente, incluyendo cofinanciamiento anticipado de recursos no reembolsables del GCFF por USD 21,8 millones y USD 15 millones del GPG. El proyecto está orientado al (i) mejoramiento de viviendas para colombianos, que arriendan espacios a venezolanos, en zonas de alto impacto migratorio, y subsidios de alquiler para migrantes; (ii) mejorar la infraestructura urbana de comunidades con alto impacto de flujos migratorios; y (iii) proveer apoyo institucional y asistencia técnica adecuada para la integración socioeconómica de migrantes.

Finalmente, ante el COVID-19 y los efectos económicos de la pandemia, el Banco Mundial movilizó USD 3,7 millones de recursos no-reembolsables para el financiamiento de transferencias monetarias no condicionadas a la población migrante vulnerable, complementando los esfuerzos del Gobierno nacional orientados a la población colombiana. Estos recursos serán implementados en asocio con el Programa Mundial de Alimentos, beneficiando unos 75.500 migrantes en el país. Además, este proyecto también apoyará la provisión de apoyo técnico a la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela para fortalecer la coordinación de la respuesta de emergencia por COVID-19 y la integración de la población migrante en los esfuerzos de recuperación del país. Dicho apoyo incluye la implementación de soluciones innovadoras para la cohesión social y la lucha contra la xenofobia, tal como la promoción de interacciones positivas entre venezolanos y colombianos en el contexto de la pandemia, creando oportunidades para reducir las percepciones erróneas sobre esta población.

Además de estos recursos de financiamiento, el Banco ha gestionado recursos financieros no reembolsables por más de tres millones de dólares a través de donantes bilaterales como Canadá, o de fondos como el SPF, para brindar asistencia técnica en la respuesta a la migración proveniente de Venezuela. La mayoría de dichos recursos han sido ejecutados de forma conjunta con la Gerencia para la Frontera

<sup>98</sup> Ver: <https://www.worldbank.org/en/programs/state-and-peace-building-fund>



y la Migración desde Venezuela, y se han focalizado en atender necesidades en cuatro ejes principales:

**1. Fortalecimiento del marco institucional y de políticas públicas,** gracias al cual se busca

reforzar la coordinación de alto nivel, la adaptación institucional, la recopilación y la gestión de datos. Asimismo, se brinda asistencia técnica a otras entidades gubernamentales, en particular las que están sobrecargadas debido a esta migración, incluidos sectores clave como la salud, la educación, el trabajo y la vivienda, entre otros. Además, se está desarrollando una estrategia de coordinación de soluciones tecnológicas con la finalidad de contar con un repositorio de información actualizado para la gestión de la migración, la asistencia humanitaria y la integración social y económica de los migrantes.

**2. Incremento de la resiliencia de sectores clave y áreas receptoras.** Como parte de esta

asistencia técnica, el Banco Mundial y la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela trabajaron conjuntamente con las alcaldías

y los actores locales de Maicao, Villa del Rosario y Arauca capital para diseñar planes de respuesta municipal específicos que respondan al fenómeno migratorio. Para el diseño de la estrategia se realizó un análisis sobre la respuesta migratoria local multisectorial e interinstitucional desde tres perspectivas: qué se ha hecho bien y ha generado buenas respuestas; qué lecciones aprendidas se han derivado de la acción realizada; cuáles son los cuellos de botella que todavía persisten y, a partir del diagnóstico situacional, se formuló el plan de acción para cada uno de los sectores y grupos poblacionales abarcados. El plan de acción, titulado Plan Municipal de Respuesta a la Migración desde Venezuela (PMR), fue entregado a cada alcaldía para su implementación durante los siguientes años. Cada PMR aborda, en treinta líneas de acción y sesenta proyectos, cinco sectores y tres enfoques poblacionales previstos en el CONPES 3950 de 2018 y un eje transversal; estos permitirán a los entes territoriales implementar una estrategia integral en el corto, mediano y largo plazo. Además, junto con el Ministerio de Trabajo, el Servicio Público de Empleo, la OIM



y el SENA, se realizó un mapeo de Ocupaciones Críticas (LOC) a nivel nacional, que luego se replicó a nivel territorial para tres ciudades interesadas en desarrollar proyectos de inclusión laboral de migrantes: Cúcuta, Barranquilla y Armenia. Estos resultados complementaron el ejercicio de identificación de puestos de trabajo (vacantes), para los cuales era difícil conseguir oferta laboral, realizado por la OIM. La intersección y complementariedad de ambas metodologías llevó a que actualmente se esté trabajando en unificarlas en una sola metodología nacional que servirá de sustento técnico para la elaboración de programas y proyectos orientados a la inclusión laboral de los migrantes y a la identificación de brechas de habilidades que puedan ser suplidas por entidades como el SENA.

### 3. Apoyo a migrantes altamente vulnerables.

Este apoyo estaría encaminado al desarrollo de rutas de atención diferenciadas para poblaciones particularmente vulnerables, las cuales podrían incluir niños, mujeres o población indígena.

### 4. Conocimiento, comunicaciones estratégicas y diálogo de política.

El Banco Mundial viene brindando asistencia técnica integral a la Gerencia de Frontera realizando un estudio de posturas y percepciones de los ciudadanos colombianos hacia los migrantes venezolanos, los impactos de su llegada y la respuesta gubernamental frente a este fenómeno. Con base en dicho análisis, se realizó el diseño de una estrategia de comunicaciones, la cual aborda de manera integral el contexto, las implicancias, los esfuerzos gubernamentales y las coyunturas sociales que trae para Colombia esta migración. Finalmente, el Banco Mundial estará apoyando la implementación de dicha estrategia, mejorando las condiciones para la integración social y económica entre población local y población migrante en las principales áreas de acogida.

## Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), considerando la importancia creciente de los procesos migratorios en las economías de los países de América

Latina y el Caribe, creó en octubre de 2018 la Iniciativa de Migraciones (MIG), un grupo de trabajo interdisciplinario dirigido a apoyar a los países de la región en la respuesta a los desafíos derivados de estos procesos y a hacer de estos últimos una oportunidad de desarrollo. Para estos fines, en mayo de 2019, el BID aprobó destinar recursos por valor de USD 100 millones de su Fondo de Donaciones para complementar, junto con recursos no reembolsables provenientes de otras fuentes, operaciones de crédito existentes para apoyar proyectos relacionados con migración.

Sobre estas líneas, el BID ha enfocado actividades de varias de sus operaciones de crédito en Colombia en aspectos prioritarios de la respuesta del Gobierno a la migración de Venezuela, cuyos principales aspectos se resumen a continuación.

En cuanto a vivienda y desarrollo urbano, ha desarrollado el proyecto Estrategias para la Integración Socio-urbana de Migrantes en Ciudades Colombianas<sup>99</sup>, por un monto original de la operación de crédito de USD 150 millones y un monto de recursos no reembolsables de USD 15,1 millones –USD 11,1 millones (EUR 13,5 millones) del *Latin American Investment Facility* de la Unión Europea y USD 4 millones (EUR 3,5 millones) de la Alianza para el Conocimiento en Tecnología e Innovación de Corea del Sur (KPK)–.

El proyecto se centra en: i) La mejora del desempeño fiscal a través del diseño e implementación de Sistemas de Atención al Migrante (MAM), con sus respectivos Sistemas de Gestión del Desempeño, según las particularidades y posibilidades de las zonas urbanas objeto de la intervención; ii) La mejora de la planeación, infraestructura y servicios urbanos, por medio de elaboración de planes y/o diseños de expansión y densificación; montaje o fortalecimiento de Escuelas Taller abiertas a la población migrante y a las comunidades de acogida, y ajustadas a la demanda de mano de obra de cada zona urbana a intervenir, según lineamientos del Ministerio de Cultura; asistencia para implementar un piloto para facilitar el

acceso de la población migrante a vivienda en alquiler; y un fondo de rehabilitación comunitaria (mejoramiento de vivienda); y iii) Mejora del acceso y calidad de la prestación de servicios públicos mediante planes y diseños de redes de agua y alcantarillado.

El BID también ha invertido en mercados laborales a través del proyecto *Programa para fortalecer políticas de empleo*<sup>100</sup>, por un monto original de la operación de crédito de USD 20 millones y un monto de recursos no reembolsables de USD 5 millones –USD 2,5 millones del *Grant Facility* del BID y USD 2,5 millones de la Secretaría de Estado para Asuntos del Gobierno de Suiza (SECO)–.

Los componentes del proyecto son: i) Cobertura y efectividad de las políticas de empleo (Plataforma Tecnológica): a partir de un sistema de información para mejorar articulación entre prestadores del Servicio Público de Empleo; el fortalecimiento del modelo de atención a buscadores y empresarios del SPE y un sistema de información gerencial para el Ministerio del Trabajo; ii) Pertinencia y calidad de la formación técnica y de la certificación de competencias a partir de un modelo de aseguramiento y calidad y pertinencia de la formación para el trabajo; una plataforma de información sobre el sistema de cualificaciones y la formación para el trabajo; el fortalecimiento de capacidades del Ministerio de Trabajo para fomentar y acreditar los procesos de la certificación de competencias laborales y servicios de capacitación y certificación en competencias laborales para migrantes y nacionales en comunidades receptoras.

En cuanto a inversión en agua y saneamiento, está el proyecto Programa de Agua Potable y Saneamiento para el departamento de La Guajira<sup>101</sup>, por un monto original de la operación de crédito de USD 500 millones y un monto de recursos no reembolsables: USD 12,5 millones –USD 7,5 millones del *Grant Facility* del BID y USD 5 millones de otros donantes–.

<sup>99</sup> Más información en: <https://www.iadb.org/es/project/CO-L1155>.

<sup>100</sup> Más información en: <https://www.iadb.org/es/project/CO-L1250>.

<sup>101</sup> Más información en: <https://www.iadb.org/es/project/CO-L1242>.

La estrategia *Guajira Azul*<sup>102</sup> es una iniciativa gubernamental mediante la cual, con apoyo de actores diversos del sector privado y de banca multilateral, se llevarán a cabo obras en la infraestructura para el suministro de agua en el departamento de La Guajira, con el fin de mejorar la cobertura en zona rural y la continuidad en la zona urbana y de aumentar el número de municipios con acceso a agua apta para el consumo humano y de población con tratamiento de aguas residuales. La operación de crédito del BID contribuirá a la financiación global de esta estrategia, cuyo impacto necesariamente será relevante en materia de respuesta a la migración, dados la ubicación de La Guajira en la frontera Colombia-Venezuela y los elevados índices de población migrante en todos sus municipios.

Los componentes del proyecto son: i) Ampliación y mejora de los sistemas de agua potable y saneamiento urbano; ii) Ampliación y mejora de los sistemas de agua potable y saneamiento rural y iii) Fortalecimiento de las entidades del sector en el ámbito local.

El BID también viene trabajando en el diseño de operaciones de crédito adicionales en los sectores de educación<sup>103</sup> y salud<sup>104</sup>, a ser implementadas a partir de 2021, las cuales también incluirían recursos no reembolsables y acciones específicas para resolver vacíos en la prestación de servicios relacionados para la población migrante y para las comunidades de acogida en localidades clave. En materia de cooperación técnica, un proyecto financiado con apoyo del Gobierno de Japón<sup>105</sup>, cuya implementación comenzó en 2020, permitirá apoyar a la administración del Distrito Especial de Barranquilla en la prestación de servicios sociales y en la gestión del espacio público en la localidad de Villa Caracas, uno de los principales asentamientos de población migrante proveniente de Venezuela en esta ciudad.

<sup>102</sup>Más información en: <http://www.minvivienda.gov.co/guajiraazul>.

<sup>103</sup>Más información en: <https://www.iadb.org/es/project/CO-L1229>.

<sup>104</sup>Más información en: <https://www.iadb.org/es/project/CO-L1248>.

<sup>105</sup>Más información en: <https://www.iadb.org/en/project/CO-T1544>.

En materia de gestión de conocimiento, la MIG viene actuando como nodo articulador de varias iniciativas tendientes a mejorar la generación de conocimiento sobre migración en la región, aumentar la disponibilidad de información sobre los efectos de los procesos migratorios en diferentes sectores, facilitar la implementación de iniciativas intergubernamentales en asuntos de interés común, y facilitar el intercambio de conocimiento.

En cuanto a generación de conocimiento, un informe<sup>106</sup> del Departamento de Países Andinos del BID publicado en junio de 2020 analiza el impacto económico de la pandemia del COVID-19 en la región andina y sugiere escenarios y cursos de acción de corto y mediano plazo específicos para el caso colombiano.

En cuanto a la consolidación de acciones intergubernamentales en temas de migración, actores del Gobierno de Colombia, en el marco de la Iniciativa de Bienes Públicos Regionales del BID, vienen participando en proyectos específicos sobre temas de migración, los cuales se resumen a continuación.

El proyecto *Mejorando los Sistemas de Información de Migraciones en la Región*<sup>107</sup> tiene el objetivo de suplir brechas de información y diseñar recomendaciones específicas, así como mecanismos para mejorar la coordinación interinstitucional entre los países de la región, que permitan diagnosticar, proyectar y gestionar una migración segura y ordenada y promover la protección de los migrantes, mediante el diseño de una hoja de ruta para la estandarización de políticas migratorias entre los cuatro países participantes, y el intercambio de información de manera más ágil y coordinada entre los países participantes.

<sup>106</sup>Abuelafia, Emmanuel (2020). Migración en la región andina: Impacto de la crisis y expectativas en el mediano plazo. Departamento de países andinos. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/migracion-en-la-region-andina-impacto-de-la-crisis-y-expectativas-en-el-mediano-plazo>.

<sup>107</sup>Más información en: <https://www.iadb.org/en/project/RG-T3546>.

Los actores de gobierno participantes son el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, la Unidad Administrativa Especial de Migración del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador y la Superintendencia Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior de Perú.

Además, el proyecto Fortalecimiento de la capacidad regional para la integración e inclusión social de poblaciones migrantes<sup>108</sup> busca contribuir a la integración e inclusión social de los migrantes y al desarrollo de las comunidades receptoras por medio de la creación de modelos articulados de servicios sociales que faciliten el acceso a los servicios sociales básicos para toda la población vulnerable, y que cuenten con protocolos con enfoque de género y diversidad para prestar atención especializada a los migrantes. Con el fin de impulsar un abordaje integral para la atención de las personas migrantes y vulnerables, la articulación de los servicios sociales abarcará al sector público, al privado y a la sociedad civil, así como a los distintos niveles del gobierno nacional y subnacional.

Los actores de gobierno participantes son la República de Colombia, la República del Ecuador, la República del Perú y la República de Costa Rica.

Finalmente, el proyecto Fortalecimiento de la Red de Servicios Públicos de Empleo (Red SEALC) para afrontar los retos de las nuevas tecnologías en el mercado laboral e incluir a la población migrante<sup>109</sup> se propone fortalecer a los Servicios Públicos de Empleo mediante la mejora de sus capacidades para gestionar el aumento de la migración laboral, así como su capacidad de respuesta frente a los escenarios planteados por la cuarta revolución industrial. Este fortalecimiento se desarrollará mediante el impulso de la Red SEALC de la cual forman parte los países beneficiarios, la cual servirá para brindar de asistencia técnica con resultados compartidos con otros países, coordinar

la participación en estudios y eventos técnicos, difundir talleres y cursos, cooperar con otros países en temas de interés común, y establecer una red de expertos.

Los actores de gobierno participantes son el Ministerio de Trabajo de Colombia, el Ministerio del Trabajo de Ecuador, el Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo de Haití, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú.

### Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)

El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) ha otorgado recursos no reembolsables al Gobierno de Colombia por un total de quinientos mil dólares. La primera donación se llevó a cabo el 2018, por doscientos mil dólares, y fue destinada para dotación de equipos biomédicos para el fortalecimiento de la atención materno-infantil a población migrante y población vulnerable del distrito de Santa Marta, Hospital Alejandro Prospero Reverand y Hospital San Juan de Dios, Puerto Carreño, Vichada, así como para el fortalecimiento en tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el Centro Regulador de Urgencias y Emergencias (CRUE), para apoyar la atención de urgencias de la población venezolana irregular y sin afiliación ubicada en el departamento de Magdalena. La segunda donación, por trescientos mil dólares, se llevó a cabo en el 2020, destinada al fortalecimiento de la dotación biomédica en la Empresa Social del Estado Clínica de Maternidad Calvo Castaño en Cartagena (Bolívar). El objetivo del proyecto es apoyar el mejoramiento de la prestación de servicios de salud de urgencias, obstetricia y hospitalización, teniendo en cuenta el incremento de las atenciones a población migrante en el distrito de Cartagena.

<sup>108</sup>Más información en: <https://www.iadb.org/en/project/RG-T3543>.

<sup>109</sup>Más información en: <https://www.iadb.org/en/project/RG-T3541>.



## Gestión de aportes de la cooperación internacional a través de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional

Para responder efectivamente a los flujos migratorios, ha sido fundamental la identificación, el relacionamiento y la articulación de las diferentes iniciativas de cooperación, lo cual se ha podido realizar gracias a la participación activa de los cooperantes internacionales, el rol de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC Colombia) y el seguimiento de la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela. El papel de la cooperación internacional en el apoyo a la respuesta al fenómeno migratorio ha sido esencial, pues a partir de su voluntad, iniciativas y recursos se han podido implementar importantes acciones relacionadas con atención a migrantes y comunidades de acogida.

La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional es la entidad del Gobierno llamada a gestionar, coordinar y orientar técnicamente la cooperación internacional no reembolsable que recibe y otorga el país, así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de cooperación internacional. Con este objetivo, trabaja de la mano de ministerios, entidades del orden nacional y departamental, y organizaciones no gubernamentales, para promover e implementar acciones de cooperación internacional para el desarrollo de las diferentes regiones de Colombia.

Respondiendo a su misionalidad, y en respuesta al reto que significa para el país y para el Gobierno nacional acoger a los migrantes provenientes de Venezuela, y en el marco de la Unidad Interinstitucional de Cooperación Internacional para la crisis migratoria, APC Colombia aporta su experiencia a través de los procesos de gestión técnica de la cooperación internacional, administración de recursos y canalización de donaciones en especie.

Para cumplir este objetivo y conforme a las prioridades de atención al fenómeno migratorio del Gobierno nacional consignadas en el CONPES 3950 de 2018, ha sido necesario estructurar algunas de las áreas de trabajo de la Agencia de la siguiente forma:

- Orientación en la formulación de proyectos a donantes bilaterales, multilaterales y privados que respondan a las prioridades nacionales, sectoriales y territoriales, frente a las prioridades de atención al fenómeno migratorio del Gobierno nacional.
- Acompañamiento en la formulación de proyectos a entidades públicas y a las organizaciones de la sociedad civil.
- Canalización de recursos del sector privado nacional e internacional para contribuir a la respuesta de atención a población migrante.
- Cofinanciación de proyectos de cooperación internacional con recursos del proyecto de Contrapartida Nacional.
- Administración de recursos de cooperación no reembolsable de acuerdo con instrucciones impartidas por el cooperante.
- Canalización de donaciones en especie y facilitación de trámites relacionados con el ingreso al país exentas de impuestos.

Los recursos de los donantes internacionales tienen diferentes formas de canalización, ya sea que se desembolsen directamente a organizaciones de cooperación como agencias de Naciones Unidas y otras ONG —la mayoría se reciben de esta forma—, o que se desembolsen a través de APC para que los ejecute o los canalice hacia entidades del Estado u otros actores. A corte del 1 de abril de 2020 y frente al manejo del fenómeno migratorio, APC ha trabajado de la mano con doce donantes de diferentes países como Estados Unidos, Portugal, Corea, España, entre otros, que han dispuesto alrededor de USD 3,5 millones, de los cuales aproximadamente el 61% se ha dirigido hacia adquisición y mejoramiento de tecnología, equipos biomédicos y medicamentos para atención a la población migrante, y el 39% para asistencia humanitaria relacionada con atención en salud y vinculación laboral (tabla 18).

**Tabla 18. Recursos canalizados a través de APC por sector**

| PRESUPUESTO INVERTIDO APC-DONANTES |                             |                           |                      |   |
|------------------------------------|-----------------------------|---------------------------|----------------------|---|
| Rubro                              | Presupuesto rubro (dólares) | Presupuesto rubro (pesos) | Porcentaje del total | Estimado presupuesto atención migrantes (pesos) |
| Tecnología, equipos, medicamentos  | USD 2.153.844               | \$ 7.058.098.005          | 61%                  | \$ 7.058.098.005                                |
| Asistencia humanitaria             | USD 1.376.409               | \$ 4.510.495.078          | 39%                  | \$ 4.510.495.078                                |
| Total presupuesto                  | USD 3.530.253               | \$ 11.568.593.083         |                      | \$ 11.568.593.083                               |

El destino de los recursos recibidos por APC se ha enfocado principalmente en los departamentos fronterizos y aquellos en los cuales se ha concentrado la población migrante, como Norte de Santander, La Guajira, Atlántico, Valle del Cauca, Magdalena, Santander, Antioquia, Cundinamarca, Vichada, Nariño y Córdoba, y también hay algunos proyectos y donaciones con cobertura nacional.

Conforme a las áreas de trabajo de APC frente al fenómeno migratorio, el 57% de los recursos se relaciona con gestión y formulación de proyectos, el 31% con la administración de recursos, y los demás con proyectos de contrapartida nacional y donaciones.

El acompañamiento técnico en la formulación de proyectos, que corresponde a la donación de alrededor de USD dos millones, ha estado relacionado con dotación de equipos biomédicos, mobiliarios y albergues; mejoramiento de la capacidad y calidad de la atención, brigadas de atención visual, atención humanitaria, integración cultural de la población migrante, diseño del sistema para el registro e identificación de migrantes provenientes de Venezuela, y vinculación laboral, entre otros.

En cuanto a la administración de recursos, APC Colombia cuenta con un mecanismo a través del cual recibe recursos de cooperación internacional no reembolsable, previamente gestionados y coordinados por y con las entidades nacionales y/o territoriales, para ser administrados y ejecutados mediante procedimientos estandarizados que permiten



generar procesos eficientes a un bajo costo, lo que le ha permitido administrar alrededor de un millón de dólares en proyectos relacionados con el suministro de equipos biomédicos; atención integral a gestantes y recién nacidos migrantes sin acceso al sistema de salud, y fortalecimiento en tecnologías de la información y las comunicaciones en el Centro Regulador de Urgencias y Emergencias (CRUE), para regular la atención de urgencias de la población venezolana irregular y sin afiliación ubicada en el departamento de Magdalena.

Por su parte, las donaciones en especie se han concentrado en el tratamiento antirretroviral para pacientes con VIH, medicamentos y dispositivos médicos para la atención de migrantes a nivel nacional.



## Retos

Estas iniciativas –que sin duda alguna han permitido contribuir a solventar situaciones difíciles del fenómeno migratorio– han evidenciado que se requieren grandes esfuerzos en materia del diseño e implementación de medidas a mediano y largo plazo, teniendo en cuenta que las diferentes encuestas realizadas a la población migrante apuntan a que las razones por las cuales se han desplazado a Colombia obedecen a escasez de alimentación, inflación de precios y precario acceso al sistema de salud en su país de origen (entre otros), temas que difícilmente se solucionan en el corto plazo y conllevan a una estadía permanente en Colombia.

En este sentido, se hace necesario y urgente también recaudar y canalizar fondos de cooperación, así como créditos y otras formas de financiación que apoyen la gestión de la política migratoria para la población proveniente de Venezuela y permitan su inserción económica y social en Colombia.

De igual manera, es necesario reforzar los mecanismos de coordinación entre agencias para evitar la duplicación de las iniciativas y asegurarse que los proyectos implementados correspondan a las necesidades del país.

## Alineación con el Pacto Mundial para la Migración

La política de cooperación internacional del Gobierno colombiano está alineada con los siguientes objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular:

- **Objetivo 23.** Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular.

# Una mirada de conjunto sobre la crisis migratoria de Venezuela desde la experiencia en Colombia de ACNUR y OIM

## Eduardo Stein

Representante Especial Conjunto de ACNUR y OIM para Refugiados y Migrantes de Venezuela

Desde la óptica del esfuerzo conjunto de contribución de ACNUR y OIM en la experiencia colombiana a la crisis migratoria de Venezuela, queremos destacar la *complejidad y simultaneidad* de los desafíos mayores de esta catástrofe humanitaria a los que hubo de atenderse a todos al mismo tiempo, y ahondar en algunos de sus condicionamientos estructurales más importantes y significativos.

Una de las principales características de problemáticas complejas como la presente es la *simultaneidad* con que ocurren los diversos desarrollos e impactos, las condiciones de *impreparación* en que fue encontrando a todos los países de la región y, por ende, el grado de *flexibilidad y adaptabilidad constantes* que se requiere para ir haciéndose cargo de cada dimensión, previsión y posibles consecuencias, con las *constantes limitaciones de recursos técnicos y presupuestarios ante una embestida de requerimientos que nadie esperaba*.

Y todo ello, sin olvidar nunca la muy difícil conjugación de las necesidades humanitarias de la población en movimiento, por un lado, y las responsabilidades nacionales / constitucionales de cada gobierno con su propia población, por el otro, así como los acuerdos y pactos sub-regionales e internacionales. Y todo ello en un ejercicio constante de esforzarse por obtener la mejor coordinación y eficacia posibles. No es fácil explicitarlo, pero esa enorme conjunción de esfuerzos combinados la encontramos en Colombia.

Por ello, el abordaje que aquí se intenta es un *boquete de aproximaciones sucesivas* que permita

*profundizar en los DESAFÍOS, en las DIFICULTADES y COMPLEJIDADES, así como dimensionar la SIMULTANEIDAD con que aparecen y se entremezclan diferentes ingredientes de la crisis, y así poder hacer justicia a la maravillosa experiencia que la nación colombiana nos ha permitido poder acompañar en favor de venezolanas y venezolanos que se vieron en necesidad de dejar su tierra.*

## Primera aproximación: valiosas reacciones ante una crisis como ninguna otra

Para enfrentar esta crisis multidimensional, todos los gobiernos de los países receptores de mayores números de refugiados y migrantes de Venezuela debieron enfrentar dificultades internas de legislación, reglamentación y procedimientos, así como requisitos internos de las autoridades respectivas de seguridad de cada país, además de uno de los problemas más importantes en todo este proceso: la falta de documentos migratorios y documentos de identidad personal. Lo que dificultaba sobremanera la REGULARIZACIÓN migratoria de los migrantes y refugiados, así como su acceso a los servicios básicos de salud, educación de los menores y permisos de trabajo.

Sin embargo, encontramos muy elevados niveles de responsabilidad y voluntad de colaboración en el personal de los distintos ministerios y secretarías. Nos impresionó sobremanera las formas tan serias y competentes en que la Cancillería, las autoridades de migración y la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela —creada dentro de la Presidencia de la República— se conjugaron y combinaron para poder responder a la magnitud y grados de dificultad de los retos que encontraban a cada paso. Más allá del

personal de cada dependencia, de sus destrezas y capacidades, y de sus altos grados de responsabilidad, todo ello no habría sido posible sin el liderazgo y respaldo directo de las más altas autoridades del Gobierno colombiano.

Otro de los aspectos extraordinarios que encontramos fue y continúa siendo la construcción de equilibrios y colaboraciones diversas entre los gobiernos locales (autoridades municipales) y organizaciones ciudadanas locales con el gobierno central. Aunque es una relación normalmente difícil y no exenta de resentimientos desde lo local hacia las instituciones del gobierno central, dio lugar a experiencias extraordinariamente generosas y meritorias de colaboración múltiple. Y esto, más allá de los puestos fronterizos de cruce, donde Cúcuta, por ejemplo, llegó a convertirse en el lugar más emblemático en los medios internacionales de prensa, que ilustraba las dimensiones y exigencias de la crisis. La crisis, sin embargo, también se libraba tierra adentro. Y también allí pudimos ver esa colaboración creativa e intensa entre lo local y lo nacional.

### Segunda aproximación: más allá de lo bilateral

La compleja maraña de desafíos cambiantes que el paso de migrantes no solo hacia Colombia sino hacia otros países de la región ha demandado *no solamente un delicado tratamiento de equilibrios difíciles y posiciones encontradas en las relaciones político-diplomáticas BILATERALES entre ambos gobiernos de Colombia y Venezuela*, sumadas a las necesidades de atención humanitaria, sino que *ha debido adentrarse en el terreno de lo REGIONAL e INTERNACIONAL*: tanto con otros países vecinos receptores también de migración forzada venezolana que transitaban y transitan por territorio colombiano, y *de lo internacional*, por la naturaleza, impactos e implicaciones de dicha crisis en otros países del hemisferio y de otras latitudes.

La problemática derivada, por tanto, aunque indispensable de enfrentar en sus muy complejas,

entreveradas y demandantes agendas binacionales, *es imposible de tratar bajo una perspectiva exclusivamente bilateral*, porque el entramado político diplomático que se entrelaza con las demandas humanitarias ha supuesto el involucramiento de otros gobiernos del hemisferio y de gobiernos de otros continentes, en al menos tres ámbitos:

- i) En los esfuerzos de armonización de políticas y medidas migratorias y laborales,
- ii) En los esfuerzos por obtener de forma pronta y ordenada una necesaria cooperación internacional para las poblaciones en movimiento y
- iii) En la búsqueda y promoción de plataformas o mecanismos de concertación política internacional.

#### a) Coordinación de medidas y políticas migratorias y laborales

En la medida en que miles de migrantes utilizaron el territorio colombiano para intentar llegar a otros países como Ecuador, Perú, Chile y Argentina –los conocidos como “caminantes”–, las autoridades colombianas debieron concertar con esos otros países el tratamiento de estas poblaciones en movimiento y uno de los problemas más serios y difíciles de resolver que fue y sigue siendo la *documentación personal* de venezolanas y venezolanos, a fin de poder regularizar su situación migratoria y tener acceso a servicios básicos, así como a oportunidades laborales.

Esto no siempre ha sido fácil, puesto que cada gobierno de cada país receptor ha ido reaccionando a situaciones internas, en ocasiones presiones opositoras, que han obligado a cierres temporales de pasos fronterizos en aquellos países, aumentando la presión por cruces irregulares y por ende los riesgos personales y familiares de los caminantes.

El tema de permisos de trabajo también ha sido y sigue siendo otro de los principales problemas.

Esto dio lugar al llamado Proceso de Quito, un esfuerzo de concertación regional de políticas y procedimientos migratorios, que, con todo y dificultades de camino, ha ido dando sus frutos.

#### b) Cooperación internacional

Las dimensiones de esta crisis (la mayor jamás experimentada en nuestra historia continental) demandaron inmediatamente recursos extraordinarios en un principio aportados exclusivamente por los gobiernos de los países receptores de esta migración, dentro de sus propios presupuestos (aunque en ningún caso nacional las previsiones presupuestarias para emergencias alcanzaran a prever las inmensas y variadas demandas de esta crisis sin precedentes). Y luego por organizaciones regionales e internacionales de cooperación que igualmente jamás visualizaron la enormidad de esta crisis. Casi de inmediato la cooperación internacional comenzó a manifestarse tanto de modo bilateral como multilateralmente. Pero el éxodo creció y siguió creciendo a velocidades insospechadas y a proporciones enormes, planteando necesidades de apoyo externo siempre por delante de los aportes que se iban concretando.

De allí nació el esfuerzo de la Unión Europea —con la participación de ACNUR y OIM— de una primera reunión de solidaridad llevada a cabo en Bruselas, para elevar el perfil internacional de la crisis y las necesidades de cooperación internacional urgente. Aunque no era una *pledging conference*, se produjeron importantes compromisos de cooperación. Y luego una reunión internacional de donantes promovida y organizada por los Servicios de la Comisión Europea y el Gobierno de España, también con la colaboración de ACNUR y OIM.

#### c) Plataformas de concertación política

Como se sabe, al par que se desarrollaron grandes esfuerzos para articular los servicios de atención y protección dentro de las agendas humanitarias, varios gobiernos del área intentaron buscar en los esquemas subregionales de

integración la mesa de concertación oportuna para encontrar posibles soluciones a esa enorme crisis migratoria y de refugio.

No se logró por esa vía. Así que, a fin de conjurar este éxodo masivo y detenerlo, se fueron creando entendimientos *ad hoc*, de donde surge el llamado Grupo de Lima, buscando articular, con posiciones firmes, las formas posibles de resolver la crisis desde sus raíces. De igual manera surgieron posiciones firmes a favor de un estricto respeto a la no intervención en asuntos internos de Venezuela.

Mientras tanto, el número de personas que abandonaban Venezuela seguía creciendo, y la atención internacional involucró otros gobiernos de otras latitudes en los esfuerzos de cooperación a las agendas humanitarias, pero también en la búsqueda de soluciones políticas.

#### Tercera aproximación: alcances y límites del mandato humanitario, y contextos integrales donde se desarrolla

Nuestro mandato (para OIM y ACNUR) se circunscribe a una agenda humanitaria en favor de la población venezolana que ha salido o sigue saliendo de su país hacia las vecindades, a las necesidades inmediatas de salvaguarda de sus necesidades básicas, y a la protección de sus derechos elementales.

En esa perspectiva y en función de las agendas resultantes, el Secretario General de la ONU, António Guterres, instruyó al Alto Comisionado para Refugiados, Filippo Grandi, y al Director General de la OIM, António Vitorino, para que ambas agencias del sistema de la ONU (ACNUR y OIM) desarrollaran un esfuerzo mancomunado y organizaran un esquema de coordinación y funcionamiento conjunto, para atender las súbitas y crecientes demandas de este enorme éxodo humano, se coordinaran al efecto con otras agencias del sistema ONU. E igualmente designaran una representación especial conjunta para tratar

fundamentalmente con los gobiernos de los países receptores de esta migración y solicitantes de refugio, así como con las organizaciones humanitarias regionales en los territorios de esta movilización, y con comunidad internacional de cooperantes tanto bilaterales como multilaterales.

Sin embargo, este gigantesco desplazamiento humano y las precarias condiciones en las que está ocurriendo no sucede en el vacío —como si ocurriera en una probeta de laboratorio—, desconectado de las causas y motivaciones que lo provocan, y aislado de las condiciones y escenarios políticos, sociales, económicos y diplomáticos regionales e internacionales en donde se ha venido desarrollando —con sus dinámicas y vicisitudes propias—, en constante evolución.

Por ello, para la realización de nuestro trabajo en apoyo de estos más de cinco millones de personas que se han visto compelidas a dejar su país, y de los gobiernos de los países receptores así como también de las diversas organizaciones involucradas en este esfuerzo de atención y protección, *es absolutamente indispensable mantener ojos y oídos atentos a la evolución de las agendas políticas, sociales y económicas en toda la subregión, y mantener un esfuerzo constante de análisis y prospectiva con la información más fidedigna posible*, para precisamente —sin intervenir en los respectivos debates políticos públicos— poder generar las recomendaciones más pertinentes, realistas y viables; poder tomar las decisiones más atinadas y oportunas, y lograr los mejores y más eficaces resultados de apoyo a esa población en movimiento y en necesidad, y a las poblaciones que los reciben, *en plena coordinación con las autoridades de gobierno*.

En ese sentido, los esfuerzos de nutrir de respuestas constructivas las exigencias de una agenda humanitaria como la que se ha vivido y se continúa viviendo *no pueden despegarse de una atención permanente sobre las realidades y las causas aparentes que produjeron esa crisis dentro de Venezuela* (aunque ello, por supuesto, no suponga ni implique para las agencias de la ONU intervenir en ese debate político), así

como de la *SIMULTANEIDAD* con que muchos de los condicionantes de esta avalancha de gente fueron y siguen siendo experimentados y enfrentados por las autoridades colombianas y sus poblaciones.

Aquí nos referimos a aspectos obvios, pero que muchas veces tienden a soslayarse o minimizarse. Y que en el caso colombiano se han vivido con intensidad inusitada:

- i) Por un lado, los desafíos planteados por esta crisis migratoria y su adicional agravamiento por la pandemia *no pueden analizarse desde un abordaje y con una metodología lineal/secuencial* (como quien diseña y construye un puente, por complicado que este sea), sino que las autoridades gubernamentales, así como las instancias de apoyo (gobiernos donantes, agencias internacionales de cooperación, ONG locales y regionales, organizaciones religiosas, bancos de desarrollo), tuvimos que entendernos con la *SIMULTANEIDAD de los PROCESOS y los IMPACTOS, en algunos casos provocando cambios drásticos en las condiciones de los movimientos de migrantes y refugiados, comenzando desde los puntos fronterizos de cruce, pasando por todas las consecuencias derivadas de su internación*.
- ii) Igualmente importantes de tener en cuenta *son la diversidad y naturaleza de PRECONDICIONES generadas por la propia historia y contextos recientes tanto de Colombia como de Venezuela*. Y, por supuesto, *del complejo y cambiante entramado de influencias mutuas desde un condicionante hacia los otros y viceversa, conforme iba desarrollándose y evolucionando la crisis migratoria*.

Para nuestro trabajo y para las posibles colaboraciones que pudiéramos ofrecer a todas aquellas personas e instituciones involucradas en estos esfuerzos de apoyo, se necesitaba de sólida y constantemente actualizada INFORMACIÓN: la más fidedigna, confiable, objetiva y públicamente comprobable información de la que pudiéramos disponer, para fundamentar las decisiones, los



contenidos de políticas, planes, proyectos y procedimientos de implementación, precisamente para poder atender de la mejor manera posible las necesidades básicas de tanta población en movimiento, tanto en sus necesidades y urgencias inmediatas, como en los esfuerzos de inserción económica y social.

De igual forma esta información confiable, públicamente comprobable y actualizada constantemente se volvió a veces un territorio de tensiones interpretativas e ideológicas. Pero era también indispensable en el diálogo con las fuentes de cooperación internacional, precisamente para nutrir sus procesos de adjudicación interna en las instancias de decisión de sus respectivas ventanillas de apoyo o agencias de cooperación externa.

Para ello fue siempre indispensable mantener un diálogo permanente con las representaciones diplomáticas y consulares acreditadas en Colombia. La visión de esas embajadas y oficinas de agencias internacionales resultó absolutamente esencial y oportuna no solamente para enriquecer la información de terreno, sino también para orientarnos en nuestro trabajo con las agencias de cooperación en las capitales. De particular interés resultó la interacción con las representaciones en Bogotá del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, que habilitaron facilidades especiales de financiamiento blando para apoyar al Gobierno colombiano en estos esfuerzos.

De aquí nació la Plataforma Regional Interagencial de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, R4V: "Response for Venezuelans".

#### Cuarta aproximación: alcance de las dimensiones internacionales

Una de las preguntas centrales de esta crisis, "¿Por qué tanta gente se está viendo forzada a dejar su tierra?", ha generado abundantes intentos de respuesta al igual que mezclas diagnósticas y argumentales para explicárselo.

Mucho se ha comentado sobre la complejidad y severidad de las condiciones internas en Venezuela y la escasez general de bienes y servicios elementales para la población, que han provocado y siguen provocando estos enormes flujos. Las apreturas de carencias extremas las hemos escuchado directamente de boca de refugiados y migrantes de Venezuela desde los puntos de cruce hasta lugares de tránsito y/o asentamiento en varios países de destino.

También, al contrario, el régimen actual venezolano y sus aliados han esgrimido otros argumentos sobre asedios y penalizaciones externas, así como presiones e intentos de intromisión en los asuntos internos de esa república, que atentan contra la soberanía de Venezuela y que son los que han provocado y alimentado la falta de recursos y servicios básicos internos en ese país.

Las discusiones internacionales han dado lugar y siguen alimentando un intenso debate internacional con diferencias y posiciones opuestas, que se encontraron con la insuficiencia o incapacidad de los mecanismos subregionales existentes (como por ejemplo UNASUR y otros) para medirse con las difíciles condiciones e implicaciones de esta crisis y sus repercusiones en toda la sub-región.

i) Ello generó por un lado la organización de mesas o foros políticos *ad hoc* (como el llamado "Grupo de Lima", o posteriormente el "Grupo Internacional de Contacto" promovido por la Unión Europea, y posteriormente los diálogos auspiciados por el gobierno de Noruega). Foros políticos *distintos de los mecanismos de atención humanitaria*, a fin de encontrar caminos para *promover una salida política concertada dentro de Venezuela*, que los mecanismos pre-existentes no fueron capaces de generar. Y buscar promover y apadrinar posibles formas de diálogo interno dentro de Venezuela entre el gobierno y la oposición, que avancen realmente hacia esas soluciones democráticas concertadas que la administración venezolana de Nicolás Maduro pudiera aceptar, que detengan ese éxodo enorme, y que beneficien a toda la región.

- ii) Por otro lado, medio centenar de países –entre ellos el gobierno colombiano– optaron por la decisión de desconocer, por ilegítimo, al régimen actual venezolano (argumentando graves irregularidades en cuanto a la observancia de la legislación interna, y la manipulación de procesos electorales), y reconocer en cambio la vigencia temporal interina del actual presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó, al tiempo de promover internacionalmente la celebración de elecciones realmente transparentes con rigurosa observación internacional.

Lo anterior, y la *internacionalización real de la crisis* –que ha llegado hasta el Consejo de Seguridad de la ONU–, ha supuesto un muy complejo entramado adicional de obstáculos, limitaciones y dificultades más allá de las agendas estrictamente humanitarias, pero que inevitablemente las condicionan. Países de otras latitudes se han sumado en la polémica, a favor y en contra de diversas opciones políticas conforme se fueron esbozando y presentando. Todo ello y más ha debido enfrentar y sigue enfrentando Colombia.

A pesar de las profundas diferencias políticas con el régimen venezolano actual, Colombia ha mantenido una política de puertas abiertas a la migración venezolana, rehusándose a cerrar sus fronteras por motivos de seguridad, recurriendo únicamente hasta este año –como también otros países– a esas medidas temporales extraordinarias ante el impacto mundial de la pandemia del COVID-19.

- i) El Gobierno colombiano, así como varios Gobiernos de otros países receptores, han tratado en todo momento *de separar las agendas político-diplomáticas de las agendas humanitarias*, para que las fricciones en lo político no entorpezcan, desvíen u obstaculicen la ayuda humanitaria, que debe transitar por otros caminos de atención y protección.
- ii) Pero la administración venezolana actual en varias ocasiones ha argumentado lo contrario: que se está induciendo a la población vенеzo-

lana a abandonar su país con falsas promesas y se está usando el éxodo de población venezolana por motivos políticos que atentan contra la soberanía del Estado venezolano.

Esos complejos procesos político-diplomáticos no son el ámbito de trabajo de las agencias de la ONU, y por lo tanto tampoco de nuestro trabajo (ACNUR y OIM). Pero son el marco donde ocurren estos enormes y dramáticos movimientos de personas fuera de su país y se encuentran las posibles causas que los provocaron y siguen alimentando dicho éxodo.

Por lo que, de nuestra parte, aunque no comentemos ni mucho menos participemos en estas discusiones, necesitamos tomarlas en cuenta. Porque en efecto todos esos procesos, experimentados de junto, *están teniendo consecuencias en todas las vecindades, comenzando por los propios migrantes y refugiados venezolanos que abandonan su tierra y buscan mejores condiciones en diversos países vecinos*. Y, por supuesto, también *en las agendas de desarrollo, de seguridad interna y regional, y en las agendas humanitarias y sus posibles caminos de atención y apoyo de estas*.

### Quinta aproximación: contextos y significados profundos de la estadística

Las cifras disponibles a partir de los registros de los puestos migratorios de cruce son muy elocuentes para caracterizar la magnitud de estos desplazamientos y la precariedad de condiciones en que ocurre, sobre todo si se considera que es un éxodo de millones de personas provenientes de un país que no está en guerra y que cuenta con abundantes riquezas en recursos naturales y energéticos. Si sumamos además las cantidades de personas que se han aventurado a desplazarse por vías irregulares –trochas o veredas–, sin cruzar por puestos migratorios oficiales, los números aumentan considerablemente, así como se agravan las condiciones de desprotección y los vejámenes sufridos al intentarlo.

Pero muchas veces los números, aunque impactantes y abrumadores en sí, necesitan de una contextualización, interpretación y discernimiento para que, más allá de las urgencias y necesidades concretas de atención humanitaria (albergue, abrigo, alimentación, salud e higiene, etc.), alcancen a reflejar con suficiente elocuencia muchos aspectos profundos del sufrimiento que estos desplazamientos encierran para los que se arriesgaron a salir de su patria entre tantas necesidades y apreturas, así como para los que dejaron atrás. Y, por supuesto, las experiencias —con frecuencia duras, difíciles y contradictorias— de buscar cómo sobrevivir día a día en tierra extraña, cómo tratar de encontrar mejores condiciones de vida y poder echar raíces frente a situaciones totalmente nuevas en otro país que no es el suyo.

De igual forma, con frecuencia los números tampoco logran reflejar con suficiente luz aquellos aspectos extraordinarios de solidaridad, generosidad y apertura de las familias y comunidades que los reciben; de abnegación, entrega y dedicación de quienes se han organizado para atender sus necesidades más urgentes e inmediatas; así como desempeños muy meritorios e imaginativos que desplegaron y siguen desplegando funcionarias y funcionarios de distintas dependencias, logrando extraordinarios niveles de coordinación interinstitucional, así como soluciones creativas y audaces en circunstancias complicadas, con frecuencia sorprendidas; con escenarios constantemente cambiantes, con los números y demandas aumentando constantemente; aglomeraciones exponenciales en los puestos fronterizos; surgimientos súbitos de asentamientos y campamentos improvisados en las ciudades principales e intermedias; cargas enormes sobre los sistemas de salud y educación; y las urgencias que siempre superan cualquier esquema tradicional de planeación... Y con la siempre presente angustia de una institucionalidad pública desbordada y sobrepasada, y la constante insuficiencia de recursos.

Si pudiéramos poner en un solo “canasto” —para el caso, en una pizarra o en una computadora— el

conjunto de los complejos y apremiantes desafíos que este drama humano ha supuesto para las vecindades a donde los cientos de miles de venezolanos y venezolanas han debido desplazarse —tanto para los gobiernos centrales de los países receptores como a los gobiernos locales y a las comunidades de acogida, e igualmente para las diversas organizaciones de sociedad civil, iglesias y gobiernos donantes e instituciones de cooperación internacionales— *lo que ha estado pasando es lo más cercano a un verdadero milagro.*

La generosa reacción de los países de acogida en América Latina y el Caribe —sobre todo los que han recibido mayores cantidades de refugiados y migrantes, además de Colombia— ha sido internacionalmente muy reconocida y valorada (sobre todo al compararla con las reacciones de otros países en otras regiones respecto de otras crisis migratorias simultáneas). La apertura y flexibilidad de los países receptores fue inmediata, a pesar de las súbitas cargas administrativas, financieras, y de seguridad interna que este éxodo humano imponía de pronto.

El gobierno colombiano, además, logró visualizar, por encima de las dificultades inmediatas planeadas por ese flujo humano en necesidad extrema, el beneficio potencial que esa migración podría aportar al desarrollo integral de Colombia, si se lograba transformar con habilidad el dislocado enjambre de demandas humanitarias en procesos de inserción socioeconómica e inversión productiva, en una contribución neta al crecimiento económico.

Era indispensable por lo tanto que la misma importancia otorgada a los temas de atención humanitaria fuese también brindada a los esfuerzos de integración y desarrollo económicos en las comunidades de acogida, enfocando los esfuerzos al desarrollo integral de la comunidad receptora para evitar desde un inicio los riesgos de resentimiento de la población local y los brotes de xenofobia. No debía promoverse únicamente la procura de medios de vida o empleos para la población venezolana recién llegada;

debía invertirse integralmente en mejorar las condiciones de vida digna en toda la comunidad de acogida de manera que las oportunidades de mejorar se multiplicaran para todos.

### **Sexta aproximación: el impacto de la pandemia y mirada hacia adelante**

El impacto de la pandemia del COVID-19 ha sido devastador en el hemisferio. En *todo* el hemisferio. *La incapacidad de los refugiados y migrantes para sostener sus medios de vida y acceder a bienes y servicios básicos, o para desplazarse entre países, ha expuesto a los venezolanos a situaciones de altísima vulnerabilidad.*

Los migrantes y refugiados, en particular los que se encuentran en situación irregular, siguen corriendo un alto riesgo de verse excluidos de los programas de salud y bienestar social, y son cada vez más vulnerables a los riesgos de salud y protección.

Las medidas para contener la propagación del virus, entre ellas *el cierre de las fronteras, las restricciones a la circulación y el cierre de empresas*, han dejado a un gran número de personas sin los medios para mantenerse a sí mismos y a sus familias. En muchos casos, no cuentan con ningún apoyo alternativo. Según una reciente encuesta de impacto, el 90% de los venezolanos en Colombia son incapaces de cubrir sus necesidades básicas como el alojamiento, la alimentación, la higiene y la atención sanitaria. En consecuencia, *los desalojos, la pérdida de empleo, la imposibilidad de acceder a la salud y a la educación, la imposibilidad práctica en la mayoría de los casos de cumplir con las reglas de distanciamiento social y aislamiento, han generado retrocesos significativos en la posibilidad de integrarse a los países de recepción.*

Como resultado, muchos migrantes y refugiados no ven otra opción que la de considerar la posibilidad de regresar a su país de origen. La utilización de pasos fronterizos irregulares los expone

a mayores riesgos de contagio y a los peligros de trata y explotación de personas. Se ha producido el retorno desordenado de alrededor de un 2% de los migrantes y refugiados venezolanos que, desesperados por la situación, han intentado retornar a su país o continúan haciéndolo.

A pesar de los loables esfuerzos de los países receptores para integrar a estas poblaciones en sus respuestas nacionales, tal como ha sido mencionado con ejemplos alentadores y concretos –que esperamos se multipliquen–, la situación es apremiante y requiere un esfuerzo aún mayor para la inclusión de los venezolanos y venezolanas en los planes nacionales de los países con el fin de promover y hacer efectiva su integración.

Se tiene la esperanza de que, en estos próximos meses en los que se comienza a promover la recuperación económica, los esfuerzos de la cooperación internacional se sumen a los esfuerzos nacionales para hacer frente a esta necesidades y carencias cuya atención debida todavía no está resuelta.



## Una migración tranquila, segura y armónica: los avances en seguridad ciudadana y convivencia

### Diagnóstico

El CONPES 3950, además de definir los lineamientos y el arreglo institucional para dar respuesta a cada uno de los retos que se enfrenta con la migración, incluye la necesidad de analizar la relación que existe con las cifras de seguridad ciudadana y convivencia, al identificar que “no existe información suficiente para determinar posibles vínculos entre seguridad, convivencia y fenómeno migratorio. Por esta razón, la primera estrategia consiste en caracterizar las dinámicas que afectan la seguridad y la convivencia en las que se encuentre alguna relación con la llegada de migrantes provenientes de Venezuela”<sup>110</sup>.

Entre los efectos que desde la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela se han denominado de segunda generación de la migración venezolana en Colombia, los potenciales cambios en la percepción y la situación de la seguridad ciudadana y convivencia en los lugares receptores es un tema de vital importancia para garantizar una integración social y productiva efectiva. Aunque la evidencia actual no indica que exista una relación positiva entre la migración venezolana y el incremento de la criminalidad en regiones receptoras, es necesario diseñar estrategias encaminadas no solo a atender los riesgos existentes, sino a prevenir de manera oportuna los efectos de mediano y largo plazo del flujo migratorio sobre la seguridad ciudadana. En este mismo sentido, es importante generar estrategias de comunicación y coordinación entre las diferentes entidades del Gobierno nacional y local para realizar una comprensión y difusión efectiva sobre la relación entre migración venezolana y seguridad ciudadana y convivencia.

<sup>110</sup>CONPES 3950 de 2018.

### Convivencia

Para iniciar el abordaje de los efectos que se hacen evidentes con la creciente migración proveniente de Venezuela, se puede afirmar que en la actualidad no existen estudios rigurosos que comprueben que efectivamente exista una relación causal entre migración y aumento en las tasas de criminalidad o de Comportamientos Contrarios a la Convivencia (CCC)<sup>111</sup> en Colombia.

Dentro de la literatura que se ha publicado recientemente vale la pena destacar el estudio de Brookings Institution & Migration Policy Institute, *Immigration and Crime: The case of Venezuelan refugees in Colombia, Peru, and Chile*, entre cuyas conclusiones se encuentra que los migrantes venezolanos cometen menos crímenes en comparación con sus comunidades de acogida en Chile y Perú; en el caso colombiano esto es similar para los delitos violentos como el homicidio, pero no para el crimen en general debido a que esta comunidad está sobrerrepresentada, lo que genera también variaciones en este comportamiento dependiendo de la región. Por ejemplo, los departamentos de frontera muestran mayores índices de criminalidad de parte de los migrantes venezolanos que en los departamentos del interior del país, lo que puede ser consecuencia de las redes de tráfico que hacen presencia en la región. También se encuentra que estos niveles de criminalidad son más altos en aquellas regiones donde la integración laboral para los venezolanos se encuentra rezagada<sup>112</sup>.

<sup>111</sup>Comportamientos tipificados en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016, Ley 2000 de 2019).

<sup>112</sup>Brookings Institution & Migration Policy Institute (junio de 2020), “Immigration and Crime: The case of Venezuelan refugees in Colombia, Peru, and Chile”. Dany Bahar, Meagan Dooley, and Andrew Selee.

No obstante, considerando la magnitud del fenómeno migratorio proveniente de Venezuela en el país, debe hacerse un seguimiento periódico a estas dinámicas que permita, a su vez, diseñar e implementar estrategias de prevención. Entre el mes de enero y marzo del año 2020 la Policía Nacional registró 32.988 Comportamientos Contrarios a la Convivencia (CCC) en los que incurrieron personas de nacionalidad venezolana, lo que corresponde a cerca del 7,3% del total de CCC registrados en el año en el país. Como se observa en el gráfico 12, el comportamiento contrario a la convivencia a destacar es el de ocupación del espacio público con un 30,9%, muy por encima de los demás comportamientos registrados. Esto es relevante en la medida en que indica que este comportamiento refleja una necesidad de los migrantes de generar rentas a través de actividades comerciales, en la mayoría de los casos informales.



**Gráfico 12. Porcentaje de CCC cometidos por personas venezolanas respecto del total nacional en el primer trimestre del 2020<sup>113</sup>**



Fuente: Cálculos DNP-Policía Nacional RNMC.

<sup>113</sup> Se presentan únicamente aquellos CCC con más del 1% de casos de personas venezolanas registrados.

**Gráfico 13. Porcentaje de CCC cometidos por personas venezolanas respecto del total de casos de venezolanos reportados en el primer trimestre de 2020**

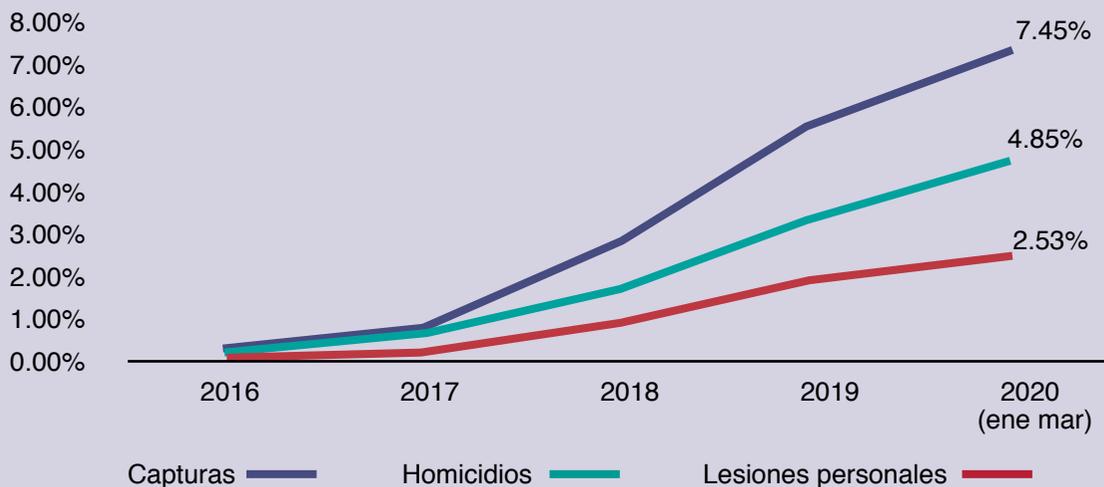


## Seguridad ciudadana

### Participación de personas venezolanas en actividades delictivas: víctimas y capturados

De acuerdo con los registros administrativos de la Policía Nacional, en los últimos cuatro años las personas de nacionalidad venezolana han pasado de representar menos del 0,2% a casi el 7,5% del total de las capturas que realiza esta institución al año. Al mismo tiempo, como se observa en el gráfico 14, el número de personas del vecino país que son víctimas de homicidio ha aumentado de 0,1% en 2015 a 4,9% del total de casos del país en 2020 (enero-marzo). Cabe anotar que, en el número de víctimas venezolanas de lesiones personales, se encuentra una tendencia similar.

**Gráfico 14. Capturas de personas venezolanas y casos donde son víctimas como porcentaje del total nacional**

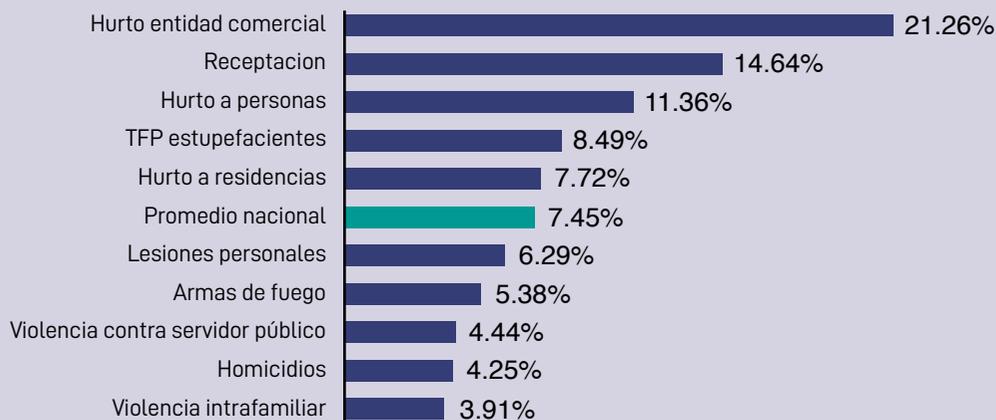


Como se señaló antes, cerca del 7,5% del total de capturados en Colombia en 2020 fueron de nacionalidad venezolana<sup>114</sup>. En particular, como muestra el gráfico 15, los delitos de hurto a entidad comercial, receptación<sup>115</sup> y hurto a personas contaron en 2020 con una participación de venezolanos superior al promedio nacional, siendo de resaltar que corresponden a actividades que permiten generar rentas económicas, en comparación con delitos violentos, como los homicidios, que contaron con una participación de personas de Venezuela inferior al 4,3% del total de capturas del país.

<sup>114</sup>Preliminarmente, se tiene que para Colombia no existe evidencia empírica sólida que evidencie un impacto negativo de la migración sobre las tasas de criminalidad. Sin embargo, se han empezado a observar incrementos en registros administrativos relacionados con capturas por parte de la Policía Nacional, comportamientos contrarios a la convivencia y el número de personas indiciadas. Como ejemplo, está el aumento, entre 2017 y 2018, del número nacional de capturados venezolanos, el cual pasó de 2.069 a 7.239.

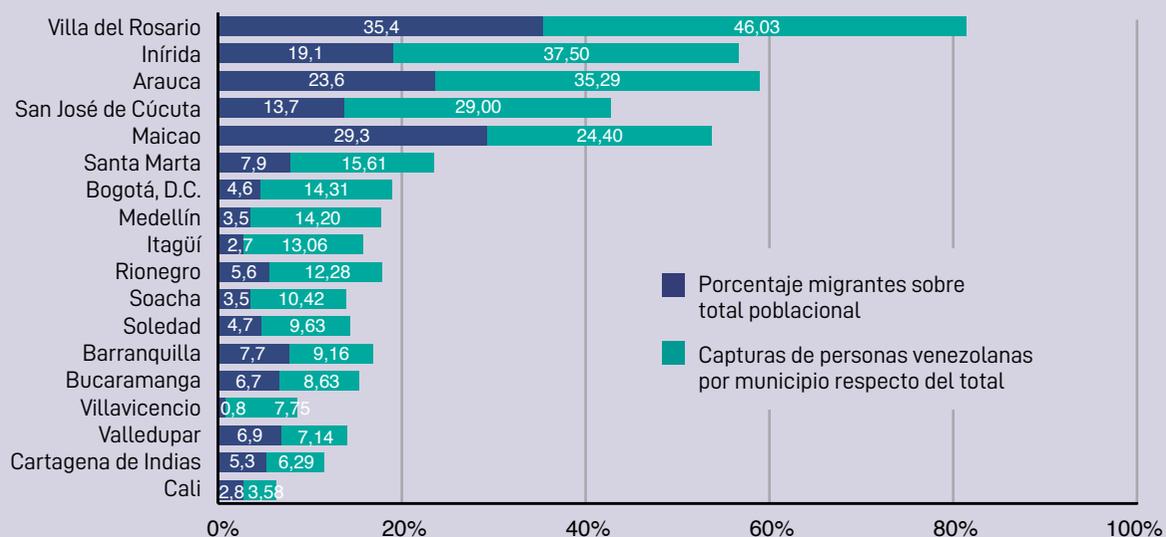
<sup>115</sup>Receptación: “a quien con ánimo de lucro y con conocimiento de la comisión de un delito contra el patrimonio o el orden económico, en el que no haya intervenido ni como autor ni como cómplice ayude a los responsables a aprovecharse de los efectos del mismo, o reciba, adquiera u oculte tales efectos” (Código Penal, artículo 298).

**Gráfico 15. Capturas de personas venezolanas por delito respecto al total nacional en 2019<sup>116</sup>**



Fuente: Cálculos DNP-Policía Nacional SIEDCO.

**Gráfico 16. Capturas de venezolanos por municipio respecto al total en 2019<sup>117</sup>**



Fuente: Cálculos DNP- Policía Nacional SIEDCO.

<sup>116</sup> Se presentan solo los delitos que representaron más del 1% de las capturas de personas venezolanas.

<sup>117</sup> Se presentan solo los municipios que representaron más del 0,5% de las capturas de personas venezolanas de todo el país.

En cuanto a la participación de venezolanos en el total de capturas a nivel municipal, el gráfico 16 muestra que esta es mayor al promedio del país en quince ciudades, dentro de las cuales destacan municipios fronterizos como Villa del Rosario (Norte de Santander), Inírida (Guainía), Arauca (Arauca) y Cúcuta (Norte de Santander), en los cuales más del 25% de capturados en 2020 fueron de nacionalidad venezolana.

## Percepción y discriminación

La migración de personas provenientes de Venezuela en Colombia se ha caracterizado por ser masiva en poco tiempo. De esta manera, a pesar de que el fenómeno no se asemeja a otros casos de migración en el mundo, en los que los migrantes tienen diferencias culturales profundas con las comunidades de acogida (lengua, cultura, religión, entre otros), el gran número de personas que ha llegado a las ciudades colombianas ha podido generar una percepción de inseguridad e inestabilidad económica y social. Este fenómeno se repite en la mayoría de los casos analizados en diferentes países. Los nacionales creen que los migrantes vienen a competir por la oferta social del Estado y las ofertas laborales; se percibe que llegan a hacer uso de parte de la oferta en salud y educación, y que esto va en detrimento de su propio bienestar atado directamente al incremento de impuestos para poder suplir tal demanda. La sociedad civil ha manifestado que la población migrante continúa siendo percibida como una “amenaza” al mercado laboral local, ya que desplaza mano de obra colombiana y aumenta la informalidad del trabajo<sup>118</sup>.

En la encuesta realizada por “Cúcuta cómo vamos 2019”, es de resaltar cómo la comunidad tiene en cuenta la presencia de venezolanos dentro de las causantes del deterioro de algunos indicadores. Esta encuesta refleja que en Cúcuta, donde alrededor del 12% de la población es venezolana, pasó del 66% al 74% entre 2017 y 2018 los ciudadanos colombianos

que veía la migración de venezolanos o colombo-venezolanos como una amenaza. Esto nos genera una alerta para evitar brotes xenófobos hacia venezolanos, principalmente en municipios con gran participación de inmigrantes sobre la población local.

En efecto, a nivel nacional, se puede observar una percepción negativa relativamente baja hacia la migración. Según la Encuesta de Percepción Ciudadana al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (EPC-PND) del DNP, cerca del 24% de los colombianos está totalmente en desacuerdo con emplear a un migrante de Venezuela, mientras que el 57% de los encuestados se encuentra de acuerdo o totalmente de acuerdo con una respuesta afirmativa a esta pregunta. Si bien aún el porcentaje de quienes están a favor es muy superior a los que no, esta situación de la misma manera amerita un seguimiento cercano para determinar las tendencias de inconformidad al crecimiento, escenario en el cual sería necesario implementar estrategias de comunicación que eviten estos conceptos negativos sobre la población venezolana.

## Qué se está haciendo

### Creación del Centro Integrado de Seguimiento y Análisis de Información de Migración (CI2M)

Este flujo migratorio, al ser un fenómeno nuevo para el país, ha generado unas condiciones en las cuales el Gobierno ha tenido que adaptar su estructura institucional y sus capacidades, para brindar una respuesta eficiente y eficaz.

Por ello, es fundamental considerar la producción de indicadores que permitan medir el impacto de las intervenciones y apuestas del Gobierno nacional tanto en materia de atención como de integración de los migrantes provenientes de Venezuela. Para ello, se propone el diseño y puesta en marcha de un Centro Integrado de Seguimiento y Análisis de Información que haga análisis de los registros administrativos en materia de seguridad ciudadana y convivencia, y produzca documentos integrales, a partir de los cruces de estos últimos con información sectorial y territorial diversa, con enfoque de migración. Esto

<sup>118</sup>Fundación Ideas para la Paz, Seguridad ciudadana y migración venezolana: Documento de seguimiento No 1 (agosto de 2019). María Victoria Llorente, Directora; Jerónimo Castillo Director Seguridad y Política Criminal, p. 13.

deberá complementarse con estudios innovadores que amplíen el entendimiento del comportamiento del fenómeno.

### Proceso de identificación para judicializar a migrantes que cometen delitos (proceso elaborado por Migración Colombia)

En el momento que se realiza una captura de un ciudadano venezolano en territorio colombiano, no se procede a su judicialización al no contar con el presupuesto penal de plena identidad, necesario para la formalización del proceso.

Por esta razón, frente a la inexistencia de relaciones diplomáticas y nulo apoyo en materia judicial con Venezuela, corresponde al fiscal del caso sustentar esta problemática y llevar al capturado con una *individualización plena*, en la que resulta de vital importancia el documento que entrega Migración Colombia, que contiene las huellas del extranjero, el Historial de Extranjero (HE) y la firma del capturado.

A la fecha se han adelantado trescientos treinta procedimientos como este en la regional andina y se está replicando este ejercicio en el resto del país, teniendo como prioridad las regiones que más afectación delincriminal presentan por parte de los extranjeros venezolanos.

### Oferta de apoyo en la elaboración de los Planes Integrales de Seguridad Ciudadana y Convivencia

Con la gestión realizada a través de la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela se ha logrado canalizar recursos de cooperantes para apoyar técnicamente a los gobernantes recientemente posesionados en la elaboración de los Planes Integrales de Seguridad Ciudadana y Convivencia. En este momento coyuntural, en donde los nuevos gobiernos regionales posesionados en enero de 2020 inician la elaboración de estos documentos, es muy importante contar con un proceso de acompañamiento técnico que permita incluir planes y estrategias de atención de los temas relacionados con la migración, el crimen y la convivencia para garantizar recursos y una estrategia clara para reaccionar

y financiar cualquier proyecto que pretenda mitigar cualquier efecto adverso en esta relación o, también, fortalecer las iniciativas que han permitido que se haga una integración armónica de los migrantes y la comunidad receptora.

Los cooperantes encargados de este proceso son ACADI-VOCA, por medio de la EAFIT de Medellín, que a través de talleres hará este acompañamiento, la Fundación MSI Colombia, que hará una asesoría y la Fundación Ideas para la Paz, que también hará un acompañamiento y asesoría para los municipios priorizados, particular pero no exclusivamente en frontera. Este proceso se ha llevado a cabo en coordinación con el DNP, el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior para garantizar que este acompañamiento no se concentre en solo algunos municipios sino que por el contrario, además de armonizar los temas y las metodologías, se tenga acceso a la mayor cantidad de municipios que lo requieren.

Estos municipios son:

- La Guajira: Uribia, Maicao y Riohacha
- Arauca: Arauca capital, Arauquita
- Norte de Santander: Cúcuta, Villa del Rosario
- Magdalena: Santa Marta
- Atlántico: Barranquilla
- Caquetá: Florencia
- Chocó: Quibdó

### Retos que enfrenta la seguridad ciudadana en contexto de migración

Dentro de este proceso de reorganización y ajuste administrativo para dar una respuesta adecuada a la migración proveniente de Venezuela, se han identificado acciones que se deben adelantar para hacer más eficiente el uso de los recursos que se destinan para esta atención y para tener una reacción efectiva ante las acciones delincuenciales que se han identificado.

Estos retos han sido objeto de discusiones realizadas en foros y escenarios propiciados por la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela y sus socios estratégicos como ACDI-VOCA, la agencia de cooperación USAID y la universidad EAFIT, a

los cuales han asistido expertos que desde su punto de vista hacen sugerencias de temas y acciones que podrían fortalecer la estrategia para atender estos retos. A continuación se exponen las principales conclusiones y sugerencias de tales foros de discusión.

**Tabla 19. Plan de acción para atención de retos**

|   | PLAN DE ACCIÓN  |
|---|---|
| Reto identificado   | Acción y descripción  |
| <p><b>Mejor comprensión y entendimiento</b></p> <p><b>Generar más y mejor información</b></p> | <p><b>Establecer un sistema de gestión de la información y del conocimiento.</b></p> <p><b>Desarrollar la base de evidencia mediante el monitoreo y la evaluación.</b></p> <p><b>Aprender de las lecciones territoriales.</b></p> <p>El país tiene diversos registros administrativos con información sobre los migrantes, que si bien no son exactos constituyen una gran herramienta al momento de entender lo que dicen los datos sobre la relación entre seguridad ciudadana y migración.</p> <p>i) Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)</p> <p>ii) Encuesta de Calidad de Vida (ECV)</p> <p>iii) Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)</p> <p>iv) Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional (SIEDCO)</p> <p>v) PEP I, II, III</p> <p>iv) Encuestas de percepción</p> <p>vii) Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV)</p> |

| PLAN DE ACCIÓN    |  |
|-------------------|--|
| Reto identificado | Acción y descripción   |
|                   | <p>Sin embargo, el acceso a cada una de estas bases de datos se realiza de manera independiente, por lo que se propone realizar un “banco de información” donde cada base posea cierto grado de homogenización y pueda realizarse unificación de la información disponible. Además, las instituciones deben estar alineadas en cuanto a la información básica que cada una debe recolectar, para así tener claridad sobre la información que corresponde a cada una.</p> <p>Es necesario tener como eje transversal de las diferentes intervenciones la generación de una base de evidencia y de documentación sistemática sobre las buenas experiencias. En este punto el papel de la academia es fundamental al brindar marcos teóricos y metodológicos. Para esto es necesario generar una plataforma de intercambio de información y la colaboración interregional e intrarregional que nazca de la relación academia-Estado.</p> <p>En este sentido, se deben establecer sistemas de evaluación y monitoreo sistemático de las diferentes intervenciones de política pública, que permitan generar resultados robustos para documentar con exactitud los diferentes arreglos institucionales y procesos que pueden ser efectivos en el manejo de la relación de seguridad ciudadana y migración. Así, es necesario crear espacios de interacción entre los investigadores y las instituciones del Estado para identificar posibles campos de acción para el trabajo conjunto. Dichos esfuerzos en la experimentación y evaluación permiten tener mayor probabilidad de éxito y comparabilidad internacional.</p> <p>Es necesario sistematizar las lecciones aprendidas en los territorios a partir de la creación de un banco de experiencias en donde se cuente con información sobre las respuestas institucionales que, desde el nivel local, se hayan adoptado y que funcionen para atender los retos de la migración masiva.</p> |

|  | PLAN DE ACCIÓN  |
|--|---|
| Reto identificado  | Acción y descripción  |
| <p><b>Falta de conocimiento y apoyo técnico en las regiones</b></p> <p><b>Necesidad de coordinación de múltiples actores, información y acciones</b></p> | <p><b>Fortalecer la Gobernanza local sobre el manejo de la migración.</b></p> <p><b>Fortalecer la instancia nacional de coordinación de cooperantes, de recursos y de acciones.</b></p> <p>Se debe propender por entender los diferentes tipos de migración y la composición de la población local y entrante desde las regiones, con el fin de generar políticas locales focalizadas para poblaciones específicas que contemplen no solo intervenciones enfocadas en los diferentes contextos (territorios de frontera y capitales), sino que además se propongan intervenciones que consideren las características de los individuos y busquen el bienestar de aquellos que están expuestos a situaciones de riesgo.</p> <p>En este contexto es necesario canalizar apoyos y recursos que fortalezcan estas capacidades de gestión y gobernanza desde los equipos destinados para este fin en las regiones: secretarías departamentales y municipales, unidades de policía, Gestión y Atención de Riesgos, entre otros.</p> |



|   | PLAN DE ACCIÓN   |
|---|--|
| Reto identificado   | Acción y descripción   |
| <p>Capacidad de comunicación</p> <p>Gestión de recursos</p> | <p><b>Construir una estrategia de comunicación</b></p> <p>Existen importantes deficiencias en la forma en que el Estado y los medios de comunicación entregan, transmiten y comunican la información sobre la población migrante venezolana. Estas deficiencias generan un efecto magnificador que se podría traducir en una percepción negativa de la población nacional con respecto a los migrantes venezolanos y puede desencadenar en olas (o brotes) de xenofobia.</p> <p>Entre las principales acciones que deben caracterizar esta estrategia están:</p> <p>Las cifras no deben comunicarse en bruto, estas deberían estar confrontadas con el total de la población o del comportamiento delictual</p> <p>Es fundamental identificar claramente los delitos cometidos por migrantes, pues estos representan un pequeño porcentaje si se comparan con el total de delitos realizados por año a lo largo del territorio nacional, por lo cual establecer la participación en la ocurrencia de estos hechos permite hacer una lectura clara del impacto de los migrantes venezolanos, no solo como victimarios, sino también como víctimas.</p> <p>La comunicación sobre los servicios y beneficios del Estado colombiano debe ser de fácil acceso para los migrantes. Por lo cual es importante entender cómo y a través de qué canales se informan.</p> <p>Así mismo, esta clara y oportuna comunicación permitirá canalizar recursos de fondos y cooperantes internacionales.</p> |

## Acciones para la lucha contra la trata de personas con enfoque migratorio

La Dirección de Gobierno y Gestión Territorial del Ministerio del Interior se encarga de la política de lucha contra la trata de personas a través del Grupo de Lucha Contra la Trata de Personas.

De conformidad con lo estipulado en el Decreto 1066 de 2015, es competencia de los comités territoriales brindar la asistencia requerida por las presuntas víctimas del delito de trata de personas; en este sentido, una vez se tiene reporte de una presunta víctima, el respectivo comité deberá gestionar en el ámbito de sus capacidades convenios con entidades especializadas en brindar alojamiento a las presuntas víctimas, o, en su defecto, facilitar un albergue temporal en casas de acogida.

El Centro Operativo Anti Trata (COAT) se encarga de coordinar y articular la atención a las víctimas de trata de personas, a través de los programas de protección y asistencia inmediata y mediata establecidos en el Decreto 1066 de 2015, que buscan la recuperación física, psicológica y social de la víctima, garantizando el restablecimiento y protección de sus derechos humanos. Las víctimas son atendidas por los comités departamentales, distritales o municipales para la lucha contra la trata de personas.

La estrategia de lucha contra la trata de personas contó con un presupuesto para 2019 de 2.377 millones de pesos (para el 2018 esta cifra era de 2.877.178.155 pesos).

### I. Herramientas a disposición para la lucha contra la trata de personas:

- Línea 01 8000 52 2020; esta línea gratuita nacional funciona las 24 horas del día, es atendida por un grupo interdisciplinar de profesionales capacitados para recibir denuncias de posibles casos de trata y detección de ofertas laborales fraudulentas.
- Centro Operativo Anti-Trata (COAT), estrategia interna del Ministerio del Interior para la coordinación y articulación interinstitucional de los servicios de asistencia a las víctimas. Correo electrónico atendido por cuatro profesionales, en turnos semanales las 24 horas del día: [coordinacioncoat@mininterior.gov.co](mailto:coordinacioncoat@mininterior.gov.co).
- Sistema Nacional de Información de Trata de Personas (SNITP), herramienta tecnológica para sistematizar el suministro de información de las Entidades del Comité Interinstitucional, comités departamentales, municipales y/o distritales de lucha contra la trata de personas.
- [Tratadepersonas@mininterior.gov.co](mailto:Tratadepersonas@mininterior.gov.co), correo institucional del Grupo; a él se direccionan los requerimientos, invitaciones y solicitudes de las diferentes entidades y organizaciones con relación al delito de trata de personas.
- Observatorio del Delito de Trata de Personas, herramienta de consulta dedicada a la investigación y proporción de información del delito de trata de personas. Aquí se encuentra la normativa, funciones, comités, estadísticas, investigaciones, monitoreo de noticias y memorandos de entendimiento, entre otros.

### II. Acciones en curso para la elaboración de la política antitrata de personas

- El 4 de marzo de 2020 se llevó a cabo la mesa nacional anti trata de personas con todos los secretarios de gobierno o sus delegados para definir las acciones y acompañamiento para la elaboración de la estrategia contra la trata de personas en cada uno de los departamentos. En esta reunión se realizó la definición

del cronograma de comités departamentales contra la trata de personas.

- Se reiteró la intención de dos cooperantes de financiar proyectos contra la trata de personas: Unión Europea y Embajada de Noruega.
- Se están identificando los proyectos con los departamentos de frontera que se financiarían con ese recurso: enfoque en campañas de prevención y apoyo para el fortalecimiento de las competencias del equipo técnico que atiende e investiga los casos.
- Se ha dado respuesta efectiva, gestión y trámite por parte de las diez entidades competentes a nivel nacional y de las gobernaciones y municipales a las diferentes alertas tempranas emitidas por las distintas entidades a través de la convocatoria de los comités departamentales contra la trata de personas donde se dan las instrucciones y se toman las decisiones de cada caso.

### III. Retos

- Fortalecimiento técnico de los equipos que llevan los procesos judiciales.

- Mejorar los canales de denuncias y las rutas de reacción y atención (no denuncian por su condición de migrante irregular).
- Mejorar la información y estadísticas sobre este delito sobre el cual ha sido complejo tener registros por la misma naturaleza del delito en la cual la red amenaza a las víctimas.
- Coordinación interinstitucional (nivel nacional y departamental) para lograr tener acciones efectivas de prevención y la ruta de atención más efectiva y robusta que permita la judicialización y la reparación a las víctimas.
- Mayor presencia de las autoridades en territorio para el ejercicio de la prevención y enviar información efectiva mediante los canales usados por la población migrante que evite que sean víctimas de redes de tratantes de personas y para que se realicen las investigaciones de cada caso que permitan desarticular todo el esquema delictivo de la trata de personas.
- Dentro de las prioridades de las regiones, posicionar el tema de trata de personas para que, a través de los comités departamentales, se logre asignar el personal calificado y el presupuesto adecuados para enfrentar esta modalidad de crimen.

## Alineación con el Pacto Mundial para la Migración

La política de seguridad ciudadana y cohesión social del Gobierno colombiano está alineada con los siguientes objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular:

- **Objetivo 10.** Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional.
- **Objetivo 17.** Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración.

## El impacto de la pandemia del COVID-19

Con una población migrante de más de 1,8 millones de personas, la llegada de la epidemia del COVID-19 a Colombia generó importantes retos tanto para el Gobierno nacional y las autoridades regionales y locales, como para las organizaciones de cooperación en nuestro país, impulsándolos de manera ágil y eficiente a aunar esfuerzos y ajustar sus acciones para atender el riesgo epidemiológico y los efectos sociales que trajo consigo esta pandemia.

Precisamente, una de las primeras medidas adoptadas fue cerrar la frontera con Venezuela el 14 de marzo de 2020, obedeciendo por un lado al alto riesgo epidemiológico que representaban las aglomeraciones en los puentes fronterizos y, por otro, a la limitada información que se tenía de parte de las autoridades de salud de Venezuela, condición indispensable para el diseño e implementación de acciones de prevención y contención en zona de frontera. Asimismo, Migración Colombia tomó la decisión de suspender los plazos de vencimiento de todos los permisos y documentos de los migrantes, con el fin de no afectar su permanencia en el país durante la cuarentena.

Teniendo en cuenta este contexto, y siguiendo los principios que la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos han dispuesto, para garantizar los mayores estándares en la respuesta a esta contingencia, la Gerencia para la Frontera y la Migración desde Venezuela de la Presidencia de la República construyó un plan de seis puntos enfocado a la atención de la población migrante priorizando aquellos grupos más vulnerables.

Este plan, que parte de la base de que las respuestas frente a esta emergencia deben procurar el bienestar de todos los residentes en Colombia independiente de su nacionalidad, contempla las siguientes líneas:

En primer lugar, un **manejo responsable y humanitario de la frontera**. Este plan de acción parte de la prioridad de proteger el sistema de salud

en los departamentos de frontera —el cual, valga señalar, ya se encontraba saturado desde antes de la pandemia— así como proteger la salud de la población nacional y migrante de los departamentos fronterizos colombianos.

En ese sentido, se habilitaron corredores humanitarios con base en las necesidades manifestadas por las autoridades locales en los municipios donde hay puestos de control fronterizo. Desde el momento del cierre de frontera y hasta junio de 2020, alrededor de 80.000 migrantes regresaron a Venezuela; de estos, 26.000 lo hicieron en los primeros días. Este retorno implicó un trabajo articulado con el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería —SAIME— autoridad migratoria de Venezuela, con el objetivo de establecer la operatividad de los corredores humanitarios y los horarios especiales para el tránsito entre los dos países de un número limitado de personas al día.

En segunda instancia, el Plan prioriza la **garantía de acceso a la salud**. Para esto en particular, y aun cuando la ruta de atención a los migrantes venezolanos con posible contagio o contagiados de COVID-19 es exactamente la misma que la de cualquier ciudadano colombiano, el Ministerio de Salud publicó los “Lineamientos para la prevención, detección y manejo de casos de COVID-19 entre población migrante”<sup>119</sup> que deben seguir las entidades competentes.

En ese sentido, estos lineamientos establecen que si el migrante está asegurado en el país, se debe dirigir a su entidad prestadora de salud (EPS), la cual le prestará el servicio de atención según los lineamientos del Ministerio de Salud y la Organización Panamericana de Salud (OPS). Si el migrante no está asegurado y es titular de Permiso Especial de Permanencia (PEP), será afiliado inmediatamente a una EPS, y será atendido a través de esta; si no tiene PEP, será atendido

<sup>119</sup>Ministerio de Salud (abril de 2020) “Lineamientos para la prevención, detección y manejo de casos de COVID-19 entre población migrante”. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Institucional/Procesos%20y%20procedimientos/TEDS05.pdf>.

a través de la ruta de urgencias para todo extranjero no asegurado en nuestro país, lo cual asegura, en este caso, el tratamiento requerido sin costo alguno.

En tercer lugar, el Plan contempla la necesaria **adaptación de los programas de la cooperación para la atención a migrantes**, para lo cual se ha trabajado de la mano con donantes internacionales, organizaciones internacionales, humanitarias y de cooperación reunidas en el GIFMM, y autoridades locales para ajustar las medidas existentes en cada región. Este trabajo ha tenido como resultado la priorización de las siguientes acciones:

- Fortalecimiento de programas de entrega de transferencias monetarias multipropósito entre población vulnerable migrante para uso en alimentación y vivienda.
- Atenciones en agua, saneamiento e higiene priorizadas para la población migrante vulnerable, incluidos habitantes de calle y caminantes (agua potable, kits de aseo, acceso a baños y duchas, etc.).
- Adaptación de servicios de salud dando prioridad a posibles casos de contagio y establecimiento de medidas de aislamiento, de acuerdo con los lineamientos de la OMS, la OPS y el Ministerio de Salud.
- Adaptación de logística de atención alimentaria con planes de contingencia social domiciliaria o entregas de transferencias monetarias o bonos para cambiar por alimentos.
- Fortalecimiento de las medidas tomadas en albergues como restricción a nuevos ingresos; visitas periódicas y supervisión constante de autoridades de salud; acondicionamiento de zonas de aislamiento para posibles casos de contagio; y entrega de alimentación por turnos para evitar aglomeraciones.
- Adecuación de espacios para caminantes y población en calle, principalmente en zonas de frontera.
- Adaptación de servicios de alimentación y comedores comunitarios a través de la suspensión de comedores siguiendo las directrices que

impiden reuniones de un número grande personas; la implementación de mecanismos para entrega de comida en los sitios de residencia, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil, y la definición de protocolos sanitarios por parte de los responsables de la producción y entrega de alimentos.

Como un cuarto punto, el plan establece la necesidad de priorizar la **atención a la población migrante más vulnerable**, sobre todo de aquella que no se encuentra dentro de los programas sociales del Estado que se han utilizado para responder a esta contingencia, como el programa de Ingreso Solidario, a través del cual, y después de un ejercicio de cruce de bases de datos oficiales del Gobierno, se identificó que cincuenta mil personas de origen venezolano cumplían con las condiciones para ingresar al programa y recibir el subsidio monetario.

En ese sentido, por un lado, se realizó la gestión para la entrega de doscientos mil mercados en setenta y un municipios del país con el objetivo de beneficiar alrededor de un millón de personas que hacen parte de estas poblaciones vulnerables. La entrega se realiza a través de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), gobernaciones, alcaldías, organizaciones sociales y agencias que hacen parte del GIFMM.

De otro lado, se garantizó la continuidad durante esta coyuntura de las acciones dirigidas a niños, niñas y adolescentes (NNA) a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), flexibilizando las modalidades de atención a primera infancia, suspendiendo la modalidad presencial por soporte telefónico y virtual; garantizando la entrega de paquetes de alimentos para preparar y consumir en el hogar para 73.655 niños y niñas venezolanos; asegurando el acompañamiento constante para continuar con los esquemas pedagógicos y pautas de crianza con las familias de los niños y niñas entre 0 y 5 años; adecuando espacios para la cuarentena y el aislamiento de posibles casos de contagio para los 2005 NNA venezolanos que se encuentran en proceso administrativo de restablecimiento de derechos (PARD); permitiendo que los 135.371 NNA provenientes de Venezuela que se encontraban cubiertos por el Programa de

Alimentación Escolar (PAE) en 2019 continúen recibiendo este beneficio durante la emergencia; y trabajando para enviar kits escolares de educación en casa a estudiantes que viven en Venezuela y cruzan la frontera para asistir a instituciones educativas en Colombia.

En quinto lugar, el plan contempla la **focalización de programas en puntos de alto impacto**, específicamente en municipios del país que albergan en su territorio un amplio número de población migrante vulnerable. Con el apoyo de las organizaciones internacionales, humanitarias y de cooperación, así como con las autoridades locales, se han adelantado las siguientes gestiones, a corte de junio de 2020:

- Villa del Rosario (Norte de Santander): Se realizaron dos rondas de entregas de kits de alimentos que benefician a más de 12.000 personas, además de kits de dignidad para mujeres y kits de primera infancia, y se adelantaron diversas jornadas de valoración médica con la población ubicada en La Parada, el punto más cercano al Puente Internacional Simón Bolívar, logrando además habilitar el Centro Médico de Las Margaritas.
- Maicao (La Guajira): Se entregaron más de 38.000 kits alimentarios y mercados, más de 36.000 bonos de comida, y más de 6.000 transferencias monetarias en ocho municipios con el apoyo de cooperación internacional; con el apoyo de ACNUR se trabajó en la expansión del hospital San José de Maicao, con la instalación de veinticinco *Refugee Housing Units* que se utilizarán como centros de aislamiento y de atención para personas posiblemente contagiadas, dos RHU adicionales en el Hospital de San Juan del Cesar y once carpas entregadas en Maicao, Riohacha, Uribia y San Juan; se le brindó alojamiento temporal a 449 personas en la red de hoteles con medidas de protección, salud, alimentación, y educación, así como 163 kits de albergue, 406 colchonetas y 90 kits de menaje en Riohacha, Maicao y Uribia; se repartieron casi 4.000 unidades de material educativo que incluyen kits de esparcimiento y 3.393 kits escolares en Riohacha, Maicao, Uribia y Fonseca, además de la adecuación de tres aulas educativas en Maicao; y se reorganizaron las actividades

dentro del Centro de Atención Integral (CAI) para población migrante de Maicao.

- Soacha (Cundinamarca): Se trabajó para lograr la entrega de transferencias monetarias multipropósito durante la emergencia a más de 2.200 familias entre población vulnerable migrante y comunidades de acogida que no cuentan todavía con este beneficio; y, así mismo, se coordinó la entrega de más de 9.000 kits, entre alimentarios, de higiene, de cocina y menaje y de dormida, entre esta población.
- Ipiales (Nariño): Se entregaron más de 800 mercados en Ipiales con el apoyo de las autoridades locales, Cooperación Internacional y las Asociaciones de Venezolanos presentes en el territorio; se amplió la cobertura de albergues para población vulnerable migrante en el municipio, y se ha trabajado articuladamente con diferentes actores gubernamentales, la Fuerza Pública, autoridades locales y organizaciones internacionales y de cooperación que hacen presencia en la región, así como con pares ecuatorianos, para establecer medidas que permitan fortalecer el seguimiento y control a los movimientos en la frontera.

Como sexto y último punto, el Plan llama la atención sobre la necesidad de una **mayor coordinación e información**. Con relación a la primera, es importante resaltar que el diseño e implementación de medidas de atención a la población vulnerable migrante se han desarrollado en coordinación con las autoridades regionales y locales; y sobre la segunda, vale la pena mencionar que se ha coordinado con autoridades locales, el GIFFM y asociaciones de venezolanos la disposición de plataformas que reúnen los canales de atención disponibles para que los migrantes puedan informarse y buscar atención.

## Retos

A pesar del gran esfuerzo que han realizado todos los actores involucrados, se siguen presentando retos importantes.

Por un lado, y frente a la creciente demanda de migrantes que quieren regresar desde diferentes

ciudades del país a Venezuela, se trabaja con las autoridades locales para establecer protocolos que permitan hacer el traslado con las condiciones sanitarias necesarias, y coordinando los flujos para evitar que se forme un embudo en los puntos de frontera; de igual manera, se trabaja en la implementación de protocolos de vigilancia a las empresas de transporte con el fin de garantizar el cumplimiento de estas directrices.

Por otro lado, existen dificultades para los migrantes que necesitan aislamiento en casa pero que no cuentan con las condiciones para autoaislarse. En ese sentido, se trabaja con actores de cooperación y organizaciones humanitarias para crear nuevas zonas de aislamiento u hospitalarias. Este tema en particular ha hecho aún más evidente la necesidad de

seguimiento a la problemática de la vivienda para la población vulnerable migrante.

Igualmente, la contingencia del COVID-19 está desatando sentimientos antiinmigrantes latentes, lo que requiere un seguimiento por parte del Gobierno nacional, las autoridades locales más afectadas y los organismos internacionales y de cooperación.

Finalmente es importante destacar que, a pesar de los esfuerzos de inclusión y aumento de las fuentes de financiación con donantes internacionales y organizaciones de cooperación, los recursos son insuficientes para atender el fenómeno migratorio en época de pandemia, lo que sugiere la necesidad del compromiso de todos los sectores de la sociedad colombiana y la comunidad internacional.



## Los ojos sobre el proceso: el papel de los organismos de control

### Defensa de los derechos humanos de migrantes y refugiados

La Defensoría del Pueblo, como institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y los colombianos en el exterior, desde el año 2016 ha venido incorporando dentro de sus actividades la atención a la población migrante, refugiada y con necesidades de protección internacional. La Defensoría está fortaleciendo a los diferentes equipos de profesionales, incorporando las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de Derecho Internacional de los Refugiados y los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre migrantes, incrementando el seguimiento a la situación en zona de frontera, atendiendo diversos flujos migratorios, haciendo incidencia ante las diferentes autoridades y ejerciendo iniciativa legislativa.

Las acciones de la Defensoría han estado orientadas hacia cuatro ejes: i) Promoción y divulgación de derechos; ii) Asesoría, orientación y acompañamiento; iii) Incidencia en la formulación de medidas y mecanismos de protección; e iv) Investigación defensorial.

#### 1. Actividades de promoción y divulgación de derechos de la población migrante y refugiada

La Defensoría adelanta actividades de capacitación a funcionarios y comunidades fronterizas sobre los derechos de la población migrante y refugiada. Estas actividades se realizan con funcionarios de las administraciones locales y comunidades ubicadas en zonas de frontera, territorios de tránsito y acogida. En estas actividades se trabajaron temas como los derechos de la población migrante, refugiada y en necesidad de protección internacional, rutas de acceso a derechos y acciones de fortalecimiento institucional y comunitario.

Además, se han desarrollado dos actividades de promoción y divulgación de derechos de alto nivel. De una parte, un “Seminario internacional sobre movilidad humana” con participación de doscientas personas expertas en el tema, a fin de analizar las problemáticas de la población en situación de movilidad humana y la gestión de mecanismos de coordinación y cooperación para incidir en las políticas públicas en la materia. De otra parte, se adelantó un “Encuentro y Foro sobre Migraciones y Conflicto Armado en la Frontera Colombo-Ecuatoriana”, con el objetivo de generar espacios de trabajo y reflexión sobre la situación de la población en movilidad humana forzada y fortalecer las acciones en terreno para la atención, el acompañamiento y la activación de rutas de las personas que transitan las fronteras y el territorio nacional.

#### 2. Actividades de asesoría, orientación y acompañamiento

A través de los equipos de profesionales vinculados a las Defensorías Regionales de La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Ocaña, Vichada, Guainía, Vaupés, Putumayo, Amazonas, Nariño, Chocó y Urabá antioqueño se acompaña y atiende a comunidades ubicadas en zona de frontera y población proveniente de la República Bolivariana de Venezuela (migrantes, familias mixtas, víctimas retornadas, colombianos retornados y miembros de las comunidades indígenas Yukpa y Bari). A corte de julio de 2020, 17.383 personas fueron atendidas en el marco de la estrategia “Casas de los Derechos” en Soacha (Cundinamarca), en la vereda Granizal (en Bello, Antioquia) y en Soledad (Atlántico), durante ochenta y cuatro jornadas de atención descentralizada a población local, migrantes y personas con necesidad de protección internacional.

#### 3. Incidencia en la formulación de medidas y mecanismos de protección de derechos de la población migrante, refugiada y en necesidad de protección internacional

Dentro de la Defensoría se conformó e instituyó el Comité para los Asuntos Fronterizos (CAF) mediante

la Resolución 176 de 2017 del 25 de enero de 2017 para, entre otros objetivos, hacerles seguimiento a las recomendaciones del Informe Defensorial sobre las Zonas de Frontera, incluyendo reuniones con autoridades del orden nacional y territorial vinculadas, así como mesas de trabajo en Bogotá, Arauca, Urabá y Chocó con instituciones y la población con movilidad en zonas de frontera.

La Defensoría también apoyó en la conformación y puesta en marcha de la Estrategia Red Migrante en los departamentos de Norte de Santander, Guajira, Nariño, Arauca y Urabá antioqueño y chocoano, y en la Creación de la Red de Corredores para el monitoreo, acompañamiento y fortalecimiento a las comunidades con movilidad en la zona fronteriza de La Guajira con el apoyo de ACNUR, y participó en la conformación del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV).

La Defensoría además presentó el proyecto legislativo que luego dio vida jurídica a la Ley 1997 de 2019, “por medio de la cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular e irregular o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia”.

También ha hecho gestión para la atención a la comunidad indígena Yukpa venezolana asentada en Cúcuta y que se encontraba en condición de calle, y ha hecho socialización sobre los derechos de las comunidades étnicas transnacionales y las garantías que les debe brindar el Estado colombiano por su situación de vulnerabilidad.

#### 4. Investigación defensorial

Se han emitido cuatro informes defensoriales relacionados con la población migrante, refugiada y de personas en necesidad de protección internacional, así:

- Informe Defensorial en Zonas de Frontera<sup>120</sup>, realizado con entidades de nivel nacional, territorial y comunidades en las fronteras terrestres de Colombia. Dentro de los principales hallazgos se identifican un alto índice de necesidades básicas insatisfechas y baja capacidad de atención e infraestructura en los territorios. Asimismo, se evidenció la ausencia de programas diferenciados para población migrante que los hace susceptibles a ser víctimas de redes delictivas de tráfico y/o trata de migrantes. En este sentido, la Defensoría del Pueblo elevó requerimientos a los ministerios de Salud, Educación y Relaciones Exteriores, la Registraduría Nacional del Estado Civil, Migración Colombia y la Unidad para la Gestión del Riesgo y Atención a Desastres (UNGRD).
- Informe Defensorial sobre la situación de derechos de los niños, niñas y adolescentes, nacionales o extranjeros en departamentos y municipios de frontera, acciones y comisiones institucionales<sup>121</sup>, resultado de la caracterización de la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, nacionales y extranjeros, en riesgo o víctimas de violencia sexual, trabajo infantil o explotación laboral en los municipios focalizados de los departamentos de frontera de Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada.
- Informe Defensorial sobre análisis de género y movilidad humana en frontera<sup>122</sup>, que analiza la

<sup>120</sup>Defensoría del Pueblo (25 de enero de 2017), “Informe defensorial sobre zonas de frontera, una hoja de ruta para la construcción de políticas públicas en estos territorios”. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/5963/Informe-defensorial-sobre-zonas-de-frontera-una>.

<sup>121</sup>Defensoría del Pueblo (2018), “Informe defensorial”. Recuperado de <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Derechos-ninos-ninas-adolescentes-frontera.pdf>.

<sup>122</sup>Defensoría del Pueblo (1 de abril de 2020), “Informe defensorial”. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/9273/Informe-defensorial-An%C3%A1lisis-de-g%C3%A9nero-y-movilidad-humana-en-frontera-Defensor%C3%ADa-informe-defensorial.htm>.

situación de las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD) en situación de desplazamiento forzado y necesidad de protección internacional, en las fronteras de Colombia con Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela.

## Retos

- Coadyuvar la expedición de una ley que cree el Sistema Integral Migratorio basado en el enfoque de derechos humanos, que reconozca al migrante, al refugiado y a las personas en necesidad de protección internacional desde las necesidades y los derechos como seres humanos.
- Adelantar procesos de cualificación a los servidores públicos en el nivel nacional y territorial que atienden y son responsables de la respuesta institucional a la población migrante y con necesidad de protección internacional y solicitantes de asilo y refugiados.
- Adelantar una campaña de prevención y protección a migrantes frente a la xenofobia y los crímenes de odio.
- Promover un proceso de regularización y/o de protección internacional masiva de la población migrante irregular de origen venezolano que se encuentran en territorio colombiano.
- Promover y acompañar el fortalecimiento institucional para la investigación y sanción de delitos vinculados a la trata y tráfico de personas y migrantes.
- Contribuir a la protección de los derechos de defensa y debido proceso de migrantes frente al régimen administrativo sancionatorio migratorio y frente al sistema penal.

La Defensoría expresa su compromiso para continuar en la colaboración y apoyo a las entidades públicas hacia el respeto y la garantía de los derechos humanos de la población migrante, con necesidad de protección internacional, solicitantes de asilo y refugiados en Colombia y connacionales en el exterior.

## Procuraduría

### Protección de los derechos de niños y niñas nacidos en territorio nacional y en riesgo de apatridia

En el marco de la función preventiva y en desarrollo de un proceso de Vigilancia Superior respecto de la situación de los niños, las niñas y los adolescentes que presentan altas permanencias bajo el sistema de protección del ICBF, la Procuraduría General de la Nación evidenció la situación de un sinnúmero de niños y niñas, hijos de padres venezolanos, nacidos en territorio nacional, quienes tenían vulnerado su derecho a la nacionalidad como consecuencia de la coyuntura que atraviesa el vecino país y frente a los cuales resultaba imposible, para el Estado colombiano, tomar algunas medidas jurídicas de protección en su favor que garantizaran de fondo sus derechos, entre ellos su derecho a tener una familia y a no ser separados de ella. Por ese motivo, en conjunto con funcionarios de alto nivel de las entidades competentes, se evaluaron los posibles mecanismos jurídicos encaminados a regular la situación de más de veinticuatro mil niños y niñas venezolanos que para ese entonces habían nacido en territorio nacional y que se encontraban en riesgo de apatridia.

El resultado de dicha iniciativa se materializó en la Resolución 8470 de 2019, expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, la cual permite a esta población iniciar los trámites encaminados a adquirir la nacionalidad colombiana. La medida adoptada por el Estado colombiano demostró que la protección de los derechos de la niñez trasciende fronteras.

### Audiencia pública ciudadana por la erradicación de la trata de personas y explotación sexual de las niñas, adolescentes y mujeres migrantes en Santander y Norte de Santander

El 10 de julio de 2019 en la ciudad de Cúcuta, la Procuraduría General de la Nación lideró la VI Audiencia Pública de Lucha contra la Trata de Personas, el Abuso y la Explotación Sexual de mujeres, niñas, niños y adolescentes migrantes venezolanas en Colombia, que tuvo como objetivo visibilizar la

trata y explotación sexual que afecta a la población santandereana y, en especial, a la población migrante que se encuentra en la región. La audiencia culminó con la firma del gran pacto por la lucha contra estas violencias para aunar esfuerzos encaminados a la eliminación de estas graves vulneraciones a los derechos humanos.

Este escenario permitió que las gobernaciones de Santander y Norte de Santander rindieran cuentas al órgano de control y a la ciudadanía, y se reforzaran acciones en la lucha contra la trata de personas y la explotación sexual de mujeres, adolescentes y niñas en sus territorios.

Durante la audiencia, se evidenció que la población migrante, al tratarse de un colectivo que se encuentra en altas condiciones de vulnerabilidad y en situaciones socioeconómicas deplorables, con altas tasas de desempleo, falta de oportunidades, desnutrición, explotación laboral, afectaciones psicológicas, desatención en su salud e integridad física, sexual y reproductiva y constantes vulneraciones a sus derechos humanos, está en riesgo extremo de ser sujeta de trata de personas con fines de explotación sexual, cuyas víctimas son principalmente las niñas, adolescentes y mujeres. Lo anterior lo confirma la encuesta realizada por el Observatorio de la Secretaría de la Mujer de Bogotá (2018)<sup>123</sup>, en la que se pudo conocer que, de 7.094 personas consultadas en situación de prostitución en la ciudad, 2.316 (32,7%) son extranjeras, y de estas 2.312 son venezolanas (99,8%); el 84,1% de ellas comenzaron a ser explotadas sexualmente tras su llegada a Colombia, el 23,7% considera que es la única opción que tiene y el 20,2% afirma que es la actividad que está forzada a realizar.

Esta audiencia en los santanderes hace parte de ocho audiencias públicas que lideró la Procuraduría en todo el territorio nacional en la misión de luchar contra estos delitos. Actualmente, con el apoyo de UNICEF y el BID, se está adelantando un seguimiento al cumplimiento del pacto suscrito, lo cual se convierte en una acción estratégica para garantizar a la niñez y a las mujeres migrantes una vida libre de una de las peores formas de violencia.

### Lucha contra la xenofobia

La Procuraduría General de la Nación expidió la Directiva 005 del 8 de abril de 2019, con el objetivo de prevenir la utilización de discursos xenófobos contra la población refugiada y migrante venezolana por parte de los candidatos que se presentaron a la jornada electoral del 27 de octubre de 2019. De manera complementaria, lideró la campaña “Aquí Cabemos Todos”, cuyo propósito es sensibilizar sobre la condición de la población migrante que se ha visto obligada a buscar oportunidades en el territorio nacional y llevar el mensaje a la ciudadanía y a las autoridades de promover la convivencia armónica y pacífica con los extranjeros y migrantes, especialmente con aquellos que provienen del país vecino y que por la coyuntura social, económica y política se encuentran en el país.

De otra parte, el ente de control expidió la Directiva 012 del 31 de marzo del 2020, mediante la cual se pronunció sobre los aspectos estratégicos que se deben incluir en los planes de desarrollo territorial, entre ellos los lineamientos de protección para la población migrante.

Actualmente, la entidad se encuentra trabajando de forma conjunta con la cooperación internacional, en particular con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en un proyecto de fortalecimiento institucional en materia de política pública migratoria, en el que se prevé la expedición de un documento pedagógico sobre derechos de las personas migrantes y gestión migratoria en Colombia, así como la creación de una herramienta de seguimiento a los planes de desarrollo territorial que desarrollan componentes migratorios.

<sup>123</sup>Secretaría Distrital de la Mujer (julio de 2019), “Documento diagnóstico e identificación de factores estratégicos...”. Recuperado de: [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/diagnostico\\_politica\\_publica\\_de\\_actividades\\_sexuales\\_pagadas.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/diagnostico_politica_publica_de_actividades_sexuales_pagadas.pdf).

### Acompañamiento a la población migrante y el cierre de frontera durante la emergencia sanitaria derivada por el COVID-19

El Procurador General de la Nación, una vez el Gobierno nacional decretó la emergencia sanitaria en marzo de 2020, dispuso la creación de un equipo de trabajo al interior de la entidad para realizar el seguimiento a los asuntos que surgieran con ocasión al cierre de fronteras y los efectos que la coyuntura derivada por el COVID-19 tuvieron en la población migrante. El órgano de control ha levantado alertas tempranas para prevenir la vulneración de derechos de la población migrante.

En el mismo sentido, expidió la Directiva 017 de 2020, con el fin de dar “cumplimiento de protocolos y directrices para el traslado de la población migrante que se encuentre en el territorio nacional”. El instrumento exhorta a las diferentes entidades para que trabajen de manera articulada con el fin de atender los protocolos de ruta referente a la salida, recepción, traslado, transporte y alimentación de migrantes que, estando en Colombia, desean voluntariamente regresar a su país o a uno vecino, según corresponda.

De igual manera, la Procuraduría ha puesto especial atención a los puntos fronterizos ubicados en los departamentos de Nariño, Arauca, Norte de Santander y La Guajira, requiriendo a las autoridades gubernamentales nacionales y territoriales que adopten medidas sanitarias, de orden público y de atención básica para aquellos migrantes que ingresan a Colombia por fronteras porosas o que estando en este país desean desplazarse a su lugar de origen. Las procuradurías regionales y provinciales han adelantado una estricta vigilancia a las actuaciones de los gobernantes y alcaldes, interviniendo entre otros aspectos.

Desde el eje misional disciplinario, el ente de control actualmente adelanta distintas actuaciones por medio de las cuales estudia, analiza y valora el comportamiento de gobernantes locales frente a posibles incumplimientos de la directiva antes mencionada y de los protocolos y las normativas definidas por el gobierno central. En efecto, la entidad ha investigado presuntas conductas xenófobas o actuaciones que permiten el transporte irregular de migrantes, en especial de venezolanos, sin el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad, transporte seguro y digno.



# La Comisión Accidental de Seguimiento a la Crisis Migratoria Venezolana dentro del contexto nacional

**H.R. Adriana Magali Matiz Vargas**

Representante a la Cámara

Congreso de la República de Colombia

La Comisión Accidental de Seguimiento a la Crisis Migratoria Venezolana fue creada mediante la Resolución 2982 del 4 de diciembre de 2018, por los representantes Adriana Magali Matiz y Juanita Goebertus, entre otros. La Comisión tiene como fin promover un trabajo articulado entre las entidades públicas y privadas, los órganos de control y la academia, en beneficio de los venezolanos y los colombianos que han retornado al país ante la grave crisis social, económica, política e institucional que enfrenta el Estado venezolano.

El rol que ha desempeñado la Comisión Accidental de seguimiento a la Crisis Venezolana dentro del Congreso de la República ha sido el de: i) promover el diálogo entre el Congreso de la República y los diferentes sectores, ii) realizar un seguimiento especial a todos aquellos compromisos que adquiera el Gobierno nacional frente a la crisis migratoria venezolana, y iii) articular todas las acciones institucionales orientadas a lograr la expedición de la Ley Migratoria y además crear una política migratoria que incluya mecanismos de movilidad laboral, integración social y de antixenofobia.

En el desarrollo de sus funciones, los integrantes de la Comisión Accidental de Seguimiento a la crisis migratoria venezolana han propiciado espacios de trabajo con diferentes sectores académicos y políticos. Esto ha permitido enriquecer su posición y conocimiento sobre la crisis migratoria venezolana; también ha puesto en evidencia la necesidad de contar con una ley migratoria integral que permita hacerle frente al escenario actual, pero además genere las condiciones necesarias para enfrentar el fenómeno en el largo plazo.

Por otro lado, el Estado colombiano ha desplegado una serie de acciones para atender los diferentes retos en materia humanitaria, social y de política internacional. El Congreso de la República no ha sido ajeno a esta problemática y entiende su rol propositivo dentro de la organización institucional para generar soluciones frente a la problemática actual; por lo tanto, la Comisión Accidental ha venido adelantando varias acciones frente a la crisis migratoria venezolana, tales como:

## 1. El pacto interpartidista

El desarrollo de un pacto interpartidista, el cual fue firmado por los diferentes partidos, el día 20 de marzo de 2019, donde se adelantaron varios compromisos como:

- i) El de eliminar toda práctica de lenguaje y/o discurso por parte de los candidatos y demás miembros de las campañas electorales que promuevan, inciten o hagan apología a la xenofobia, discriminación racial e intolerancia contra los migrantes en el territorio colombiano.
- ii) El de no apoyar candidatos que tengan prácticas o declaraciones xenofóbicas y exigir a los candidatos avalados firmar un compromiso de no llevar a cabo actitudes o mensajes de carácter xenofóbico, tanto en el desarrollo de las campañas electorales como en el ejercicio de sus funciones.

## 2. Sesiones de la comisión accidental

La Comisión Accidental para el seguimiento de la Crisis Venezolana de la Cámara de Representantes y la Comisión Accidental de Seguimiento a la Declaración de Cúcuta por Venezuela han realizado sesiones conjuntas con el fin de dar seguimiento a las diferentes problemáticas que giran en torno a la crisis del país vecino, entre las que cabe destacar que:

- i) El 2 de octubre de 2019 se celebró una sesión de la Comisión Accidental, donde participaron veinte de los diputados que actualmente están siendo perseguidos por el régimen de Nicolás Maduro. Además se contó con la participación de los congresistas de Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Venezuela y otras naciones para coordinar una política migratoria integral que cuente con puntos comunes entre todos los países de la región; asimismo, la reunión fue el escenario propicio para crear alianzas interparlamentarias.
- ii) El 25 de marzo de 2020 se llevó a cabo una sesión virtual donde se reunieron las comisiones accidentales de Cámara y Senado, junto con el Gerente para la Frontera y la Migración desde Venezuela de Presidencia, Felipe Muñoz, en la que se realizó la socialización del plan de respuesta y contingencia del COVID-19 frente al reto migratorio desde Venezuela. Las comisiones hicieron un llamado al gerente en torno al fortalecimiento de la frontera, el fortalecimiento del sistema de salud en los departamentos en frontera y convalidación de los títulos médicos, como posible incorporación al sistema de salud colombiano en respuesta a la coyuntura generada por el COVID-19.

## 3. Solicitudes

La Comisión Accidental para el seguimiento de la Crisis Venezolana de la Cámara de Representantes y de la Comisión Accidental de Seguimiento a la Declaración de Cúcuta por

Venezuela han realizado conjuntamente diferentes solicitudes en torno al tema de los migrantes venezolanos, como lo son:

- i) Solicitud realizada a todos los departamentos de Colombia, con el fin de que los gobernadores, elegidos para el periodo 2020-2023, incluyeran dentro del Plan de Desarrollo Departamental acciones que permitan garantizar una migración segura, organizada, regular y sin obstáculos. Entendiendo la migración como una realidad nacional de largo plazo, que requiere de trabajo mancomunado para solventar temas como el acceso a la salud, la educación, la generación de ingresos, la ayuda humanitaria y la gestión de frontera, la seguridad y la convivencia, la protección y el género, los niños, niñas, adolescentes y los grupos étnicos.
- ii) Solicitud al presidente Iván Duque, en atención a la coyuntura generada por el COVID-19 y la situación de los migrantes en Colombia, por medio de la cual se le solicitó la priorización de los mecanismos de convalidación de los títulos médicos de los migrantes, con el fin de incorporar a los médicos venezolanos al sistema de salud colombiano en respuesta al COVID-19, además de la apertura de un canal de asistencia humanitaria para migrantes.

## 4. Intercambios con expertos en el tema migratorio

La Comisión Accidental para el seguimiento de la Crisis Venezolana de la Cámara de Representantes ha realizado múltiples intercambios con expertos en el tema migratorio, con el fin de tener una mejor perspectiva al momento de generar leyes que busquen afrontar la crisis migratoria de una forma efectiva; dentro de estos cabe mencionar:

- i) El intercambio de experiencias: respuestas locales a la migración, con el Instituto Republicano Internacional (IRI), donde se habló de la experiencia de Bogotá por parte de la Secretaría de Integración Social de la Alcaldía en relación a la migración venezolana



(2017-2019), además de la experiencia de la Arquidiócesis de Palmira con relación a la migración venezolana.

- ii) Intercambio de experiencias con España: incorporación de los médicos venezolanos al sistema de salud español en respuesta al COVID-19. Se abordaron temas como: la socialización del Real Decreto 463 del 14 de marzo del 2020 (España), por medio del cual se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, por el cual se incorpora como una de las medidas a los migrantes dentro del sistema de salud español.
- iii) Intercambio con la revista *Semana*, en relación al Proyecto Migración Venezuela que viene desarrollando la revista; en dicha reunión se realizó la socialización del Proyecto Migración Venezuela, las medidas adoptadas contra la xenofobia, la sección de servicios a favor del migrante y las funciones del observatorio del proyecto.
- iv) Se han llevado a cabo varios diálogos virtuales con la Universidad Sergio Arboleda y el Instituto Republicano Internacional, en los que se socializan los diferentes planes de desarrollo departamental para atender a la población migrante.
- v) Realización de múltiples mesas de trabajo con el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, en las que se ha abordado el tema de la política de migración



integral desde diferentes perspectivas y las necesidades legislativas que esta requiere.

## 5. Seguimiento a los proyectos de ley en curso

La Comisión Accidental de la Cámara de Representantes realiza el seguimiento de los distintos proyectos de ley que se han venido tramitando en el Congreso de la República con el fin de determinar si realmente responden a las necesidades legislativas que se han venido evidenciando en los diferentes sectores, para desarrollar proposiciones y modificaciones en respuesta de fortalecer la política migratoria integral.

Respecto de este punto es importante destacar que en la actualidad, con el soporte técnico

brindado por el Instituto Republicano Internacional (IRI), se viene desarrollando un análisis de las diferentes necesidades legislativas en Colombia respecto del tema de los migrantes venezolanos, con el fin de incidir de forma propositiva en los proyectos de ley que se encuentran en curso dentro del Congreso de la República, además de proponer otros proyectos para afrontar las necesidades que se presentan en torno al tema de la población migrante.

Por medio de las acciones anteriormente enunciadas, la Comisión Accidental de la Cámara de Representantes ha desempeñado un rol activo en torno a la crisis migratoria que se vive en la actualidad y ha promovido un continuo diálogo entre los diferentes sectores con el fin de dar respuesta a las diversas necesidades legislativas en atención a la crisis venezolana.





# BALANCE Y CONCLUSIONES

Fotografías: Hanz Rippe para USAID/Colombia (págs. 226-227, 237)  
©Banco Mundial, Greta Granados (pág. 232)



## Los costos de la migración

### Balance fiscal

**Como consecuencia del alto flujo migratorio** que ha tenido Colombia en los últimos años, la demanda de servicios públicos en el país ha incrementado significativamente, sobre todo en zonas de frontera, y en muchas ocasiones excede la capacidad de oferta existente. El Banco Mundial<sup>124</sup> estimó que se requiere entre 0,26% y 0,41% del PIB para proveer acceso a servicios públicos a la población migrante y a la población retornada anualmente; por su parte, Fedesarrollo<sup>125</sup> calculó el costo fiscal asociado a la provisión de bienes y servicios para atender a migrantes y concluyó que estaría entre 0,19% y 0,42% del PIB dado el crecimiento de la población migrante en el territorio nacional. Por su parte, de acuerdo con el análisis macroeconómico realizado por Corficolombiana<sup>126</sup>, el choque asociado a la migración venezolana correspondió al 0,5% del PIB para el 2019, y se espera que el porcentaje se reduzca hasta terminar en 0,1% en 2023 (tabla 20). Finalmente, según un estudio del Banco de la República<sup>127</sup>, el costo fiscal de la migración podría fluctuar entre 0,19% y 0,42% entre el 2020 y el 2022, dependiendo del total de migrantes a quienes se les preste servicios provistos por el Estado.

<sup>124</sup>Banco Mundial, “Migración desde Venezuela a Colombia; Impactos y estrategias de respuesta en el corto y mediano plazo” (página 23).

<sup>125</sup>Fedesarrollo, “Elementos para una política pública frente a la crisis de Venezuela” (página 97).

<sup>126</sup>Corficolombiana, “Efecto fiscal de la migración venezolana” (página 2).

<sup>127</sup>Banco de la República. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana. Impacto Fiscal de la migración venezolana.*

**Tabla 20. Estimaciones de costo fiscal asociado a la migración desde Venezuela**

| Fuente                       | Porcentaje del PIB | Miles de millones de pesos | Millones de dólares |
|------------------------------|--------------------|----------------------------|---------------------|
| Banco Mundial (2018)         | 0,26% - 0,41%      | 2.563 - 4.042 (2018p)      | 867 - 1.367         |
| Fedesarrollo (2018)          | 0,19% - 0,42%      | 1.873 - 4.140 (2018p)      | 633 - 1.400         |
| Corficolombiana (2019)       | 0,5%               | 5.312 (2019pr)             | 1.618               |
| Banco de la República (2020) | 0,19% - 0,26%      | 2.018 - 2.762 (2019pr)     | 615 - 841           |

\*TRM promedio 2018: 2.956,43 pesos.

\*\* TRM promedio 2019: 3.281,09 pesos.

De esta forma, los datos expuestos en esta sección dan luces sobre la teoría del círculo virtuoso de la integración socioeconómica, según la cual se sostiene que mientras la población migrante no logre insertarse al mercado laboral formal, no será un sujeto de aportes tributarios, disminuyendo el recaudo y aumentando el gasto social. La generación y facilitación del ingreso de la población migrante a empleos y negocios formales tiene un efecto directo en el aumento del consumo y la inversión, lo que genera a su vez un mayor crecimiento económico y un mayor recaudo; en la medida en que este proceso sea llevado a cabo, se podrá ver cómo el gasto público —que en este momento fluctúa entre 0,19% y 0,5% del PIB— disminuye en este segmento poblacional, y las condiciones de vida de los migrantes mejoran.

## Balance de inversión

La atención a migrantes provenientes de Venezuela ha sido una prioridad para el Gobierno, principalmente en los sectores de atención en primera infancia, salud y educación. De acuerdo con el CONPES 3950 (tabla 21), con el fin de desarrollar las acciones señaladas en el documento para financiar el cuatrienio se necesitarían aproximadamente USD 106 millones. Este presupuesto incluye únicamente las dieciséis estrategias para la atención e integración de la población migrante desde Venezuela descritas en el CONPES, y no toma en cuenta el presupuesto asociado a la atención integral.

**Tabla 21. Estimación financiamiento del cuatrienio - CONPES 3950**

| Entidad   | Número de acciones | Costo      |                |                |                | Total          |
|---|--------------------|------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|   |                    | 2018       | 2019           | 2020           | 2021           |                |
| Ministerio de Educación Nacional                        | 10                 | 38         | 2.911          | 2.842          | 748            | 6.539          |
| Ministerio de Trabajo                                   | 2                  |            | 320            | 330            | 339            | 989            |
| SENA  | 3                  |            | 3.737          | 2.302          | 2.114          | 8.153          |
| Unidad del Servicio Público de Empleo                   | 2                  |            | 400            | 412            | 424            | 1.236          |
| Unidad para las Víctimas                                | 5                  | 410        | 421            | 434            | 447            | 1.712          |
| Ministerio de Salud y Protección Social                 | 6                  | 193        | 641            | 402            | 422            | 1.658          |
| Instituto Nacional de Salud                             | 1                  |            | 41             | 42             | 43             | 126            |
| ICBF  | 10                 |            | 122.479        | 126.154        | 129.942        | 378.575        |
| Ministerio de Minas y Energía                           | 2                  | 28         | 213            | 213            | 213            | 667            |
| Ministerio de Relaciones Exteriores                     | 3                  | 185        | 2.150          | 2.150          | 2.150          | 6.635          |
| Ministerio del Interior                                 | 8                  |            | 376            | 256            | 38             | 670            |
| Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres | 4                  |            | 15.819         |                |                | 15.819         |
| <b>Total</b>  | <b>56</b>          | <b>854</b> | <b>149.508</b> | <b>135.537</b> | <b>136.881</b> | <b>422.779</b> |

Estimación financiamiento del cuatrienio - CONPES 3950

De acuerdo con las cifras reportadas, en el 2019 el ICBF invirtió más de USD 66 millones para brindar atención en sus cuatro programas (tabla 22), el Ministerio de Salud facturó por servicios más de USD 139 millones dejando un déficit de USD 107 millones a noviembre de 2019 (tabla 23), el Ministerio de Educación invirtió más de USD 116 millones solo en el costo de matrículas

(tabla 24), y la Registraduría Nacional invirtió más de USD 527.000 para atender el programa de *Primero la Niñez*. Pese a que la atención a migrantes se ha dado en todos los sectores, no todas las entidades cuentan con un rubro específico dentro de su presupuesto y, de la misma forma, no todos los costos de atención son incluidos detalladamente en la información presupuestal.

**Tabla 22. Inversión del ICBF (2019)**

| Inversión ICBF - 2019  |                    |               |
|------------------------|--------------------|---------------|
| Rubro                  | Inversión total    | Costo (USD)   |
| Primera Infancia       | \$ 127.132.710.861 | \$ 31.873.619 |
| Nutrición              | \$ 2.602.615.889   | \$ 652.505    |
| Familias y Comunidades | \$ 758.936.315     | \$ 190.274    |
| Niñez y Adolescencia   | \$ 2.444.162.141   | \$ 612.779    |
| Total                  | \$ 132.938.425.205 | \$ 33.329.178 |

\*Tasa de cambio (05.04.2020): 3.988,65 pesos.

**Tabla 23. Presupuesto Ministerio de Salud (2019)**

| Recursos Ministerio de Salud - 2019 |                    |               |
|-------------------------------------|--------------------|---------------|
| Rubro                               | Inversión total    | Costo (USD)   |
| Inversión en vacunas                | \$ 1.642.000.000   | \$ 411.668    |
| Recursos asignados                  | \$ 80.000.000.000  | \$ 20.056.911 |
| Facturación servicios               | \$ 381.328.150.362 | \$ 95.603.312 |

\*Tasa de cambio (05.04.2020): 3.988,65 pesos.

**Tabla 24. Gasto de matrículas del Ministerio de Educación (2019)**

| Rubro            | Inversión total    | Costo (USD)    |
|------------------|--------------------|----------------|
| Costo matrículas | \$ 457.618.705.926 | \$ 114.730.223 |

\*Tasa de cambio (05.04.2020): 3.988,65 pesos.

El balance anteriormente expuesto reitera la necesidad de que los migrantes provenientes de Venezuela logren integrarse efectivamente a la economía colombiana, para que la inversión que el Gobierno haga para la prestación de servicios sociales pueda disminuir gradualmente, y, de la misma forma, se reduzcan los costos asociados a atención humanitaria para permitir una transición a un enfoque de atención más incluyente.



## Conclusiones

### Retos estratégicos: la decisión de Colombia

Los flujos humanos son parte del desarrollo de las naciones. La evidencia histórica demuestra que el intercambio de conocimientos, experiencias, costumbres y ritos ha sido un factor fundamental en el progreso de la humanidad. La América Latina de hoy es hija de diversos procesos migratorios que han delineado su figura, y Colombia no es la excepción.

Aun así, el fenómeno migratorio venezolano de los últimos años no tiene referentes en nuestra historia reciente. A pesar de que Colombia ha recibido a poblaciones de forma focalizada a lo largo de sus dos siglos de historia, el volumen de personas y el corto tiempo en el que ha sucedido el éxodo venezolano es un proceso para el cual ningún país podría estar preparado.

Debido a que la experiencia de Colombia con la migración en las últimas décadas ha estado relacionada con la salida de sus ciudadanos, el país, sus instituciones y su gente han tomado la decisión de acoger e integrar a la población proveniente desde Venezuela, sobrepasando los obstáculos que se han presentado en el camino.

Este documento refleja los elementos más importantes sobre los cuales Colombia ha enfocado su apuesta por la integración, y que presenta con el reconocimiento de que el camino que falta por recorrer es largo, pero con la convicción de que esta experiencia es un referente para un mundo en el que millones de personas se ven forzadas a migrar todos los años, pero algunos construyen muros para detenerlos en vez de puentes para acortarles el camino.

Frente a este desafío, el Gobierno de Colombia ha identificado, con todos sus aliados internacionales y de cooperación, con las autoridades locales y los organismos de control, y por supuesto con la sociedad civil y los migrantes, los ejes de acción sobre los cuales se debe enfatizar en la labor de recepción e integración de la población migrante proveniente desde Venezuela, para que esta experiencia sea un verdadero motor de desarrollo en el país, y se

continúe en la senda de construir una sociedad más abierta, incluyente y equitativa.

Son cinco áreas de trabajo donde se enfocan los esfuerzos del país, y de todos los aliados, para hacer que este proceso migratorio siga consolidándose como un capítulo de orgullo dentro de la historia de Colombia:

#### Aumentar las tasas de regularización

De los 1.748.716 venezolanos que habitan en Colombia con vocación de permanencia a corte de junio de 2020, solo el 43,6% tiene un estatus migratorio regular, y aún no es perceptible en su real magnitud el efecto completo que deja la pandemia de COVID-19 en estas cifras.

Por esta razón, Colombia ha decidido ser ambicioso con su meta para los próximos años en este aspecto. Se espera que para 2022 esta cifra aumente considerablemente. La apuesta parte de reconocer las grandes dificultades que implica para un venezolano acceder a un estatus migratorio regular, que empiezan por la falta de apoyo de su régimen en la expedición de documentos básicos como pasaportes, lo que hace más difícil el registro migratorio.

Es indispensable, en el corto plazo, fortalecer y ampliar el abanico de medidas excepcionales que se han desarrollado, como los diferentes Permisos Especiales de Permanencia (PEP).

En este sentido, flexibilizar los mecanismos para la renovación del PEP, como se hizo con el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (RAMV), lo que también fortalece la capacidad del Estado de caracterizar la población migrante para un mejor diseño de políticas públicas que los incluya.

Así mismo, las diferentes instituciones del Gobierno reconocen la evidente necesidad de impulsar los PEP especiales, como el lanzado a principios del 2020 para fomentar la formalización, o el que se

expedirá en el segundo semestre del mismo año para favorecer a la población que se encuentra estudiando y formándose en el país. Inclusive, abrir el espectro a nuevos permisos que respondan a necesidades particulares, como puede llegar a ser uno para personas que se han logrado vincular a actividades productivas por temporadas, situación recurrente en el sector agrario.

La poca experiencia de Colombia en este tema ha hecho que para muchos migrantes el sistema actual presente obstáculos para quienes tomaron la decisión de hacer su vida en este país, lo que cierra oportunidades. Este fenómeno migratorio representa la oportunidad para que el país reestructure su sistema migratorio conforme a las condiciones del siglo XXI.

El tránsito de la Ley Migratoria en el Congreso colombiano es un ejemplo de la apuesta del país por establecer un sistema más estable e integral para todos quienes llegan al país, y merece un seguimiento profundo por parte de los diferentes actores, de modo que este impulso del Gobierno logre sentar las bases y que la migración sea, en efecto, un motor para el desarrollo del país.

### Mitigación de xenofobia y reducción de manifestaciones discriminatorias

El éxito de todos los esfuerzos que ha hecho Colombia para acoger e integrar a la población migrante dependen de cómo la sociedad adopte este proceso como parte de su cotidianidad. Esto deja en evidencia que un riesgo transversal de toda la apuesta se encuentra en un rechazo ciudadano al fenómeno migratorio.

En este sentido, los esfuerzos articulados, sistemáticos y estratégicos para combatir cualquier manifestación xenofóbica e informar sobre el desarrollo de este proceso social requieren un apoyo permanente por parte de todos los actores involucrados.

Generar y proveer información completa, pertinente y de fácil acceso sobre todas las rutas de atención a todos los migrantes y todas las instituciones y personas que prestan servicios en este proceso es una prioridad ineludible. Desde diferentes plataformas

se ha avanzado en esta tarea, pero se hace indispensable coordinar estos esfuerzos para que cualquier residente en Colombia pueda conocer lo que está sucediendo en este fenómeno de una forma rápida y sencilla.

Asimismo, los diferentes esfuerzos de los Gobiernos nacional y locales, organizaciones internacionales y de cooperación, y de la sociedad civil por llevar el tema migratorio al debate público implican una tarea articulada para que la conversación pública pueda darse dentro de los límites de la información cierta y la no discriminación.

Por esta razón, la articulación de las estrategias de comunicación de los diferentes actores es un principio de trabajo constante que requiere un espacio destacado en los planes de acción que se desarrollan.

### Articulación de planes de atención con objetivos para reducción de la pobreza

La migración venezolana se ha convertido en un factor que incide en los indicadores de pobreza de Colombia. Aunque el número de hogares en situación de pobreza disminuyó entre 2018 y 2019, en el mismo periodo esta cifra aumentó en los hogares con al menos un migrante. La pandemia de COVID-19 hizo que estas condiciones sean aún peores y se puede afirmar que se ha retrocedido más de un año en los avances en la tarea de acoger e integrar a la población migrante del país a causa de esta situación.

Aunque para la fecha de edición de este documento no son públicos los efectos de la pandemia en los indicadores de pobreza, es evidente que una de las graves consecuencias para el país es que se redujo la calidad de vida de gran parte de la población, y en mayor medida la de los migrantes, dada su condición de vulnerabilidad y sus débiles redes de apoyo en el país.

Seguir los parámetros de atención y apoyo a la población en condición de pobreza, que han tenido éxito en los últimos años en el país, es un camino para articular los esfuerzos de atención para los migrantes, teniendo en cuenta que la inversión con migrantes es una inversión integral que beneficia a toda la población colombiana.

En este sentido, priorizar el aumento de las tasas de aseguramiento en salud de los migrantes, fortaleciendo los planes de salud sexual y reproductiva, es uno de los pivotes que sirven de base para mejorar su calidad de vida. Así mismo, fortalecer los esfuerzos para garantizar el acceso de niños, niñas y adolescentes migrantes al sistema de educación colombiano se vuelve imperativo para evitar que las brechas de desarrollo crezcan desde temprana edad. Todo lo anterior, con planes de atención especial para niños, niñas y mujeres.

De la misma forma, un aprendizaje de la pandemia ha sido la necesidad de fortalecer los planes de fomento a la vivienda para los migrantes y comunidades de acogida, lo que termina siendo fundamental para ofrecer condiciones de estabilidad que permitan una integración más sencilla en los otros aspectos de su vida.

### Implementación de la estrategia de inclusión económica y generación de ingresos

Una frase repetida recurrentemente cuando se habla de migración es que este fenómeno es un motor para el desarrollo de las naciones receptoras en el mediano plazo. Las dificultades económicas que trajo la pandemia de COVID-19 a Colombia son el escenario ideal para demostrar que esta frase es cierta.

El 2020 estaba proyectado como el año en que la estrategia de inclusión económica y de generación de ingresos se empezaría a implementar. Las condiciones del mundo hicieron que estos esfuerzos se aplazaran unos meses, pero hacen que sea más urgente su ejecución.

Por eso, el avance en la articulación de todos los mecanismos para reducir los obstáculos para la integración económica tendrá un impulso especial. Las medidas para una mayor facilidad en los trámites de convalidación de títulos, de acceso a crédito, de programas de emprendimiento y en acceso a formación profesional son una prioridad para el Gobierno.

La articulación con el sector privado debe profundizarse. Gremios productivos y líderes económicos han manifestado su compromiso con la migración como

motor para el desarrollo del país, y es el momento de promover la integración con todos los esfuerzos que se vienen dando para que estos pronunciamientos logren materializarse. Un ejemplo es la Ley Zese, que después de promulgada ha tenido interesantes resultados en las regiones beneficiadas, pero que bajo las nuevas condiciones económicas pospandemia merece una revisión para garantizar que siga teniendo el impacto esperado.

### Fortalecimiento de las condiciones de seguridad de migrantes y comunidades de acogida

En los últimos años se ha visto un crecimiento paulatino de la presencia de migrantes como víctimas de actos de violencia, así como en las cifras de capturados por crímenes o comportamientos contrarios a la convivencia. Esta situación se empieza a evidenciar principalmente por la cooptación de personas migrantes en condiciones de alta vulnerabilidad por parte de grupos delincuenciales establecidos en el país.

Esta situación impone el reto de mejorar la información de los migrantes para un mayor conocimiento de las dinámicas a las que se están afrontando en el proceso de integrarse al país, como de la misma forma, fortalecer los canales de comunicación para que conozcan mejor los riesgos y otras oportunidades existentes.

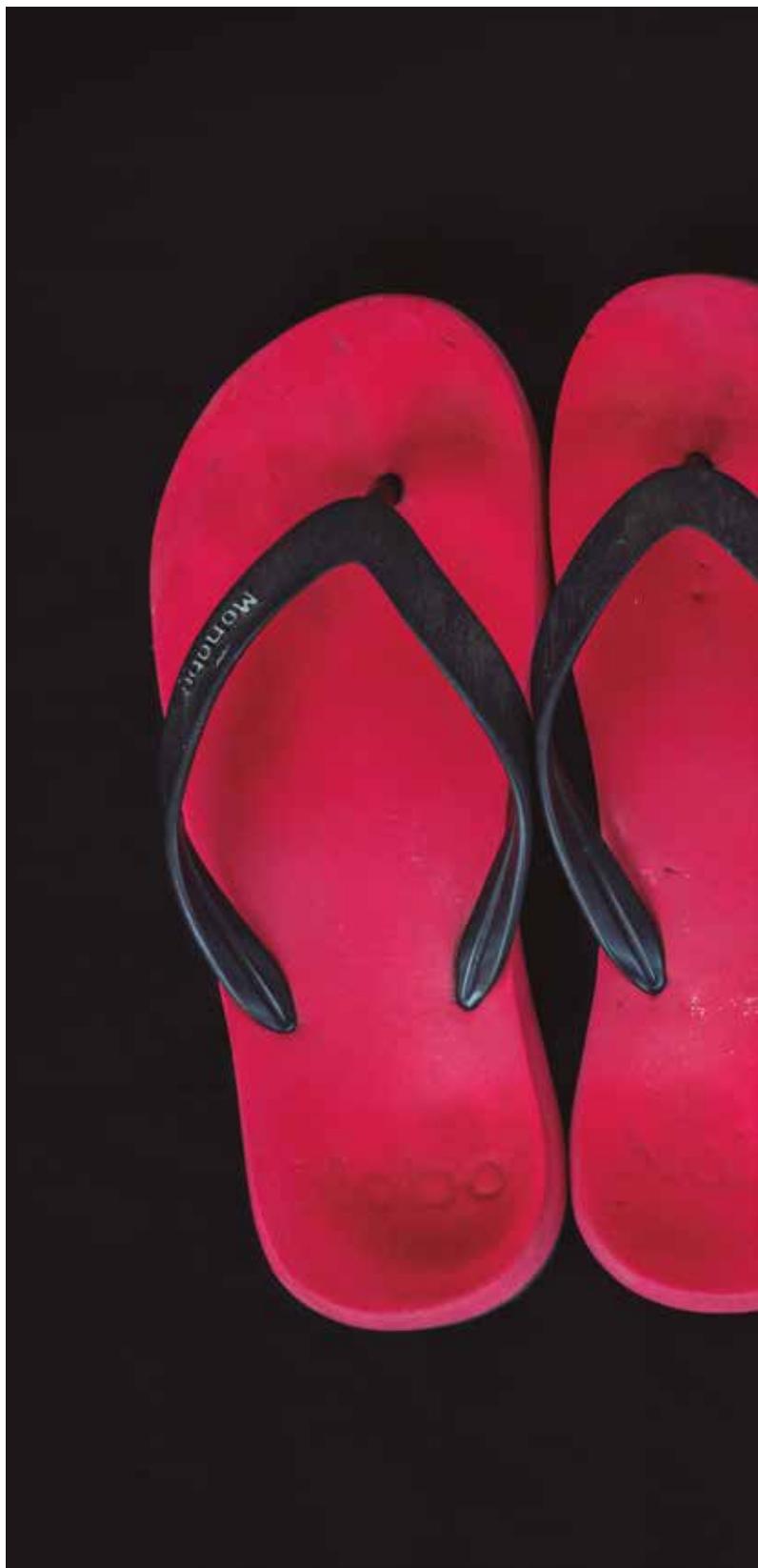
Todo esto articulado con los esfuerzos de la Fuerza Pública frente a las bandas delincuenciales organizadas del país, partiendo de la premisa de que estos procesos no son ajenos a los existentes en el país.

— O —

Esta experiencia ha demostrado la flexibilidad de las instituciones colombianas para responder a nuevos retos, la habilidad y el interés de los diferentes sectores de trabajar juntos, la voluntad de trabajar en políticas con enfoque de derechos humanos, la fortaleza de los servidores públicos que están en primera línea atendiendo los migrantes y, por supuesto, la generosidad del pueblo colombiano que cada día con solidaridad, y a pesar de todas las dificultades, ha decidido acoger e integrar a sus hermanos provenientes de Venezuela.

La coordinación y sistematicidad con las que las diferentes autoridades del país, los aliados internacionales y la sociedad civil, sin importar los cambios de gobiernos, enfrenten cada uno de estos retos son la clave para que un fenómeno con pocos precedentes para el país se convierta en un referente para el mundo y la historia misma de Colombia; un ejemplo de cómo la integración de su sociedad es el camino para una mayor prosperidad de su nación. Esa es la decisión que Colombia tomó y que presentamos en este documento.

La migración desde Venezuela es una oportunidad para el futuro de Colombia gracias a la voluntad de salir adelante y el esfuerzo de cada una de las personas involucradas en este proceso, quienes buscan un futuro mejor para todos los que comparten este territorio, al que ahora millones de personas provenientes de Venezuela llaman hogar.







DIAN

1000

DONX UP  
LEAGUE



# ANEXO – NORMATIVIDAD FENÓMENO MIGRATORIO

Fotografías: Muse Mohammed para OIM (págs. 238-239)  
©ACNUR, Reynesson Damasceno (págs. 264-265)

| Sector            | Tipo de normatividad  | Año  | Número                           |
|-------------------|---|------|----------------------------------|
| Defensoría        | Resolución  | 2017 | 176 de 2017                      |
| Comercio          | Carta Circular Superintendencia Financiera  | 2017 | 98 de 2017                       |
|                   | Carta Circular Superintendencia Financiera  | 2017 | 68 de 2017 y 60 de 2018          |
|                   | Ley   | 2019 | 2010 de 2019                     |
|                   | Decreto   | 2019 | 2112 del 24 de noviembre de 2019 |
|                   | Memorando   | 2019 | Trámite 334                      |
| Educación         | Circular Ministerio de Educación  | 2015 | 45 de 2015                       |
|                   | Circular Ministerio de Educación  | 2016 | 07 de 2016                       |
|                   | Circular Ministerio de Educación  | 2016 | 17 de 2016                       |
|                   | Circular Conjunta Ministerio de Educación y Migración Colombia  | 2017 | 01 de 2017                       |
|                   | Resolución del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES)                            | 2018 | 284 de 2018                      |
|                   | Circular Conjunta Ministerio de Educación y Migración Colombia  | 2018 | 16 de 2018                       |
|                   | Resolución del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES)                            | 2019 | 624 de 2019                      |
|                   | Resolución del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES)                            | 2020 | 298                              |
|                   | Proyecto de Decreto Ministerio de Educación, Ministerio de Educación, Ministerio de Relaciones Exteriores | 2020 | Sin Asignar                      |
| Energía           | Resolución  | 2017 | 0266 del 31 de marzo de 2017     |
| Gobierno Nacional | CONPES  | 2018 | 3950                             |

|  | Objetivo  |
|--|---|
|  | Conformación e institución del Comité para los Asuntos Fronterizos –CAF–.   |
|  | Autenticación del Permiso Especial de Permanencia (PEP) de nacionales venezolanos al momento de su vinculación o contratación.  |
|  | Validez del Permiso Especial de Permanencia (PEP) para la apertura y/o contratación de productos y servicios financieros.   |
|  | Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.   |
|  | Por el cual se reglamenta el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona la Sección 2 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.  |
|  | Por la cual se informa a los Presidentes Ejecutivos sobre la Resolución 5797 de julio de 2017, el decreto 1288 de 2018, resolución 6370 de 2018, Resolución 872 de 2019. Estableciendo así como documento de identificación para los ciudadanos venezolanos en Colombia: Pasaporte, Cédula de extranjería, PEP vigentes y pasaporte vencido con sello de ingreso y cuyo tiempo de expiración no excedan los 2 años. |
|  | Atención en el sistema educativo a la población en edad escolar movilizados desde la república de Venezuela.  |
|  | Orientaciones para la atención de la población en edad escolar proveniente de Venezuela.  |
|  | Orientaciones para la atención de la población en edad escolar proveniente de Venezuela.  |
|  | Disposiciones para la atención en el sistema educativo de los menores de edad extranjeros provenientes de Venezuela.  |
|  | Proceso de inscripción y aplicación del examen de Estado ICFES Saber 11, al examen de validación del bachillerato y al examen de ensayo presaber para las personas de nacionalidad venezolana.  |
|  | Instructivo para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos.  |
|  | Presentación del Examen Saber 11 para los nacionales venezolanos inscritos al examen Saber 11 con el NES.   |
|  | Por la cual se establecen reglas especiales de identificación para el examen de validación del bachillerato para los extranjeros venezolanos y se modifica la Resolución 675 de 2019.   |
|  | Único Reglamentario del Sector Educación, Único Reglamentario del Sector Trabajo, en lo relacionado con la creación de un Permiso Especial de Permanencia para el sector educación (PEP-E) y el Permiso Especial de Permanencia para la formación y reconocimiento de aprendizajes previos (PEP-FR), respectivamente.   |
|  | Por la cual se establece la metodología a ser aplicada en la determinación de volúmenes máximos de combustibles líquidos excluidos de IVA y exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y ACPM dentro de cada municipio reconocido como zona de frontera y su distribución a las estaciones de servicio habilitadas por el Ministerio de Minas y Energía.  |
|  | Documento Conpes 3950 “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela.”  |

| Sector  | Tipo de normatividad | Año  | Número             |  |
|---------|----------------------|------|--------------------|--|
| ICBF    | Memorando            | 2016 | I-2016-112101-0101 |  |
|         | Memorando            | 2017 | S-2017-217341-010  |  |
|         | Memorando            | 2017 | S-2017-347016-01   |  |
|         | Memorando            | 2017 | S-2017-724706-01   |  |
|         | Memorando            | 2018 | S2018-078189-0101  |  |
|         | Memorando            | 2018 | S-2018-364- 221-01 |  |
|         | Memorando            | 2018 | S-2018-776210-0100 |  |
|         | Memorando            | 2019 | S-2019-323787-010  |  |
| Refugio | Decreto              | 2015 | 1067               |  |

|  | Objetivo  |
|--|---|
|  | Dirigido a la Dirección de Primera Infancia, con el objeto de dar un concepto sobre la atención a niñas y niños venezolanos en condición de vulnerabilidad en los servicios de la primera infancia del ICBF.  |
|  | Orientaciones para la vinculación de niños y niñas extranjeros a los programas de Primera Infancia, dejando claro los procedimientos establecidos en los manuales operativos para la focalización, priorización e ingreso en el sistema de información Cuéntame.  |
|  | Orientaciones sobre la atención a niños, niñas y adolescentes venezolanos dirigido a directores regionales, coordinadores de asistencia técnica y defensores de familia. El memorando, expone el marco legal para la protección de niños, niñas y adolescentes extranjeros, las acciones para la garantía del derecho a la nacionalidad e identidad, el derecho a la asistencia consular de los adolescentes que ingresan al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) y mención a casos especiales como el riesgo de apatridia.  |
|  | Brindar orientaciones sobre la solicitud de reconocimiento de la condición de refugio, incluyendo el marco legal sobre el refugio según los tratados internacionales, el marco legal que sustenta la participación del ICBF y las comisarías de familia en el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado, el procedimiento para la solicitud de refugio, y las consideraciones principales que se deben tener en cuenta como la no discriminación, el interés superior del niño, y la no re-victimización.  |
|  | Seguimiento a la gestión realizada con relación a los niños y las niñas vinculados a los programas de primera infancia que no cuentan con identificación se brindan orientaciones a los directores, regionales y equipos de primera infancia para que tengan en cuenta que acción se deben de realizar con las EAS y UDS(Unidades de Servicio) donde se vinculan usuarios migrantes que no cuentan con el documento de identidad y como acompañar a las familias de estos usuarios.   |
|  | Orientaciones sobre la ruta de atención a adolescentes migrantes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, enfatizando en las directrices frente al derecho a la asistencia consular.   |
|  | Dirigido a Directores Regionales, Coordinadores de asistencia técnica, Defensorías de Familia, Comisaría de Familia, e inspectores de policía, brinda directrices para la atención de niños, niñas y adolescentes provenientes de Venezuela, con especial consideración frente a aquellos que no están acompañados. Entre otras cosas, el memorando expone la justificación legal para la atención de niños, niñas y adolescentes venezolanos en el territorio colombiano por parte de las autoridades administrativas, y la especial consideración frente a los no acompañados y las respectivas actuaciones que se tienen que adelantar para que se logre una reunificación familiar, y el procedimiento para una posible repatriación.   |
|  | La Dirección de Niñez y Adolescencia expidió el memorando S-2019-323787-010[1] dirigido a Directores Regionales, Directores de Asistencia Técnica y Supervisores de contratos de aportes y por medio del cual se dan orientaciones para la vinculación de niños, niñas y adolescentes extranjeros a la oferta de atención de la DNA. Allí, se establecen los criterios de focalización, lineamientos técnicos y manuales operativos de los programas y estrategias de la DNA, con el objetivo de llegar a la población más vulnerable: los NNA que migran no acompañados, con alta permanencia o habitabilidad en calle, con alto riesgo de reclutamiento, uso y utilización, que se encuentren con un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos activo, con diagnóstico de desnutrición o riesgo de la misma y en general, cualquier NNA que se encuentre en situación de vulnerabilidad o riesgo de vulneración de sus derechos por dinámicas de contexto territorial o remisión del SNBF. |
|  | Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores (SECCIÓN 3. DE LA SOLICITUD DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO).   |

| Sector         | Tipo de normatividad | Año  | Número                        |
|----------------|----------------------|------|-------------------------------|
| Regularización | Resolución           | 2019 | 0872 del 5 de marzo de 2019   |
|                | Resolución           | 2016 | 1044 de 14 julio de 2016      |
|                | Resolución           | 2017 | 5797 de 25 julio del 2017     |
|                | Resolución           | 2017 | 1272 del 28 de julio de 2017  |
|                | Reolución            | 2017 | 1248 de 25 julio de 2017      |
|                | Resolución           | 2018 | 3317 de 2018                  |
|                | Resolución           | 2018 | 6370 de 1 de agosto de 2018   |
|                | Resolución           | 2018 | 2033 de 2018                  |
|                | Resolución           | 2018 | 0224 de 24 de enero de 2018   |
|                | Resolución           | 2018 | 10677 de 18 diciembre de 2018 |
|                | Resolución           | 2018 | 3346 de 21 diciembre 2018     |
|                | Resolución           | 2018 | 0740 de 5 febrero de 2018     |
|                | Decreto              | 2018 | 1288 de 25 julio 2018         |
|                | Resolución           | 2018 | 0361 de 5 febrero de 2018     |
|                | Resolución           | 2018 | 3107 de 2018                  |
|                | Decreto              | 2018 | 542 de 21 marzo de 2018       |
|                | Resolución           | 2019 | 2540 de 2019                  |

|  | Objetivo   |
|--|--|
|  | Por la cual se dictan disposiciones para el ingreso, tránsito y salida del territorio colombiano, para los nacionales venezolanos que porten el pasaporte vencido.   |
|  | Por medio de la cual se crea el Puesto de Control Migratorio Terrestre de Puerto Santander en Norte de Santander.  |
|  | Por medio del cual se crea el Permiso Especial de Permanencia.   |
|  | Por medio de la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos.  |
|  | Por la cual se establece el valor para el cobro de los costos asociados a la expedición de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza - TMF para ciudadanos venezolanos, y se otorga un beneficio de tarifa para los funcionarios de Migración Colombia en el servicio de Migración Automática.  |
|  | Por la cual se implementa un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP) establecido mediante Resolución número 10677 del 18 de diciembre de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores.   |
|  | Por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia - PEP creado mediante la Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 1288 del 25 de Julio de 2018.            |
|  | Por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución número 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución número 6370 del 1 de agosto de 2018. |
|  | Resolución número 0224 de 2018, por la cual se fijan las tarifas y los precios por los servicios que presta la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, y el valor de los costos asociados a la expedición de la TMF y los datos públicos de extranjeros, para la vigencia 2018, y se derogan unas disposiciones.  |
|  | Por el cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia - PEP, creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia.  |
|  | Por la cual se adiciona el Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal PIP-TT a la Resolución 1220 de 2016.  |
|  | Por el cual se establece un término para acceder al Permiso Especial de Permanencia, creado bajo resolución 5797 de julio de 2017 y otras disposiciones en la materia.   |
|  | 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”.  |
|  | Por el cual se implementa un término para acceder al Permiso Especial de Permanencia, establecido en resolución 0740 de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores.  |
|  | Por la cual se implementa un nuevo término para que las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos-RAMV, puedan acceder al Permiso Especial de Permanencia - PEP, establecido mediante Resolución 10064 del 03 de diciembre de 2018, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.   |
|  | 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.  |
|  | Por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución 5797 de 2017, en virtud del Memorando de Entendimiento suscrito entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, de fecha 13 de mayo de 2019.  |

| Sector                | Tipo de normatividad | Año  | Número  |
|-----------------------|----------------------|------|---|
| Regularización        | Resolución           | 2019 | 1465 de 2019  |
|                       | Resolución           | 2019 | 1567 de 2019  |
|                       | Resolución           | 2019 | 3548 de 2019  |
|                       | Resolución           | 2019 | 2278 de 2019  |
|                       | Resolución           | 2019 | 6667 de 2019  |
|                       | Resolución           | 2019 | 3167 de 2019  |
|                       | Resolución           | 2019 | 2634 de mayo de 2019  |
|                       | Resolución           | 2019 | 3870 de 2019  |
|                       | Resolución           | 2020 | 0240 de 2020  |
|                       | Resolución           | 2020 | 238 de 2020   |
|                       | Resolución           | 2020 | 0238 de 2020  |
|                       | Circular             | 2020 | Circular única de registro civil y la identificación versión 5. |
|                       | Resolución           | 2020 | 1667  |
|                       | Reolución            | 2020 | 1537  |
| Relaciones Exteriores | Ley                  | 2012 | 1565 de 2012 y sus decretos reglamentarios                      |

|  | Objetivo   |
|--|--|
|  | Por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución 5797 de 2017, para su otorgamiento a los nacionales venezolanos miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales de la República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 2540 del 21 de mayo de 2019 del Ministerio de Relaciones Exteriores.   |
|  | Por la cual se implementa el procedimiento dirigido a renovar el Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante la Resolución número 5797 de fecha 25 de julio de 2017, otorgado entre el 03 de agosto de 2017 y el 31 de octubre de 2017.   |
|  | Por medio de la cual se crea un Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP).   |
|  | Por la cual se implementa el Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP), creado mediante resolución 3548 del 03 de julio de 2019 por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos.   |
|  | (Diario Oficial 51.173), Por la cual se establece el procedimiento dirigido a renovar el Permiso Especial de Permanencia PEP, creado mediante la Resolución 5797 de fecha 25 de julio de 2017, otorgado entre el 07 de febrero de 2018 y el 07 de junio de 2018.   |
|  | Por la cual se establecen los criterios para el ingreso, permanencia y salida de nacionales y extranjeros del territorio colombiano; además, los mecanismos y normas aplicables en el proceso del control migratorio.  |
|  | Por el cual se implementa el procedimiento dirigido a renovar el Permiso Especial de Permanencia PEP, creado mediante la Resolución 5797 de fecha de 25 de Julio de 2017, otorgado entre el 03 de agosto de 2017 y el 31 de octubre de 2017.   |
|  | Por la cual se implementa el procedimiento dirigido a renovar el Permiso Especial de Permanencia PEP, creado mediante la Resolución 5797 de fecha 25 de julio de 2017, otorgado entre el 07 de febrero de 2018 y el 07 de junio de 2018.   |
|  | Por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia - PEP, creado mediante Resolución 5797 del 25 de Julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia.  |
|  | Por la cual se implementa un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia - PEP, establecido mediante Resolución 0240 del 23 de enero de 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores.  |
|  | Por la cual se implementa un nuevo término para acceder el Permiso Especial de Permanencia – PEP, establecido mediante Resolución 0240 del 23 de enero de 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores.  |
|  | Mediante este documento se compilan las directrices en materia de registro e identificación, contenida en circulares anteriores.   |
|  | Por la cual se establece el procedimiento dirigido a renovar el Permiso Especial de Permanencia PEP otorgado a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos.  |
|  | Por la cual se implementa el procedimiento dirigido a renovar el Permiso Especial de Permanencia PEP, creado mediante la Resolución 5797 de fecha 25 de julio de 2017, solicitados y otorgados entre el 01 de agosto de 2018 y el 21 de diciembre de 2018, a los ciudadanos venezolanos inscritos en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV).   |
|  | La ley realiza acompañamiento al retorno a los colombianos que desean voluntariamente retornar al país. Los connacionales que retornan al país procedentes de Venezuela pueden acogerse a los incentivos y beneficios establecidos por la norma. Establece 4 tipos de retorno. Retorno productivo. Permite el desarrollo y asesoría de emprendimientos de proyectos productivos. Retorno laboral. Permite el acceso a orientación ocupacional y capacitación para mejorar las competencias laborales. Retorno solidario. Es el retorno que realiza el colombiano víctima del conflicto armado interno y los considerados pobres de solemnidad. Retorno humanitario o por causa especial. Retorno que realiza el colombiano por alguna situación de fuerza mayor o causas especiales. |

| Sector                               | Tipo de normatividad | Año  | Número  |
|--------------------------------------|----------------------|------|---|
| Relaciones Exteriores                | Decreto              | 2014 | 1030  |
|                                      | Decreto              | 2015 | Decreto 1814 de 2015 y decreto 1772 de 2015                     |
|                                      | Decreto              | 2015 | 1067 de 2015  |
|                                      | Circular             | 2017 | circular 025 del 20 de febrero de 2017                          |
| Ministerio de Justicia y del Derecho | Circular             | 2015 | 059 de 26 de marzo de 2015                                      |
|                                      | Circular             | 2016 | 121 de 2016   |
| Ministerio de Justicia y del Derecho | Circular             | 2016 | 216 de 2016   |
|                                      | Decreto              | 2017 | 356 del 3 de marzo de 2017                                      |
|                                      | Circular             | 2017 | 168 del 22 de diciembre de 2017                                 |
|                                      | Circular             | 2017 | 064 de 18 de mayo de 2017                                       |
|                                      | Circular             | 2017 | 052 de 2017   |
|                                      | Circular             | 2017 | 145 de 17 de noviembre de 2017                                  |
|                                      | Circular             | 2018 | 072 de 14 de diciembre de 2018                                  |
|                                      | Circular             | 2018 | 071 de 14 de diciembre de 2018                                  |
|                                      | Circular             | 2018 | 087 del 17 de mayo de 2018                                      |
|                                      | Resolución           | 2019 | 8470 de 2019  |
|                                      | Circular             | 2019 | Circular única de registro civil y la identificación versión 4. |

|  | Objetivo   |
|--|--|
|  | Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, y se dictan otras disposiciones.  |
|  | Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela. (Derogados)  |
|  | Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores.  |
|  | Prorrogó las medidas excepcionales para garantizar la inscripción al registro civil de nacimiento de los menores de edad, hijos de colombianos que regresen al país procedentes de Venezuela o quienes aún permanecen en el vecino país.   |
|  | Directrices a fin de establecer la inscripción en el registro civil de hijos de colombianos nacidos en Colombia para efectos de demostrar nacionalidad.  |
|  | Que facilitan el registro extemporáneo de menores de edad venezolanos, hijos de padres colombianos, con el fin de facilitar la obtención de la nacionalidad por adopción, vistas las dificultades que se están presentando en el vecino país.  |
|  | Que facilitan el registro extemporáneo de menores de edad venezolanos, hijos de padres colombianos, con el fin de facilitar la obtención de la nacionalidad por adopción, vistas las dificultades que se están presentando en el vecino país.  |
|  | Trámite para la inscripción extemporánea de nacimiento en el registro civil.   |
|  | Establece la inscripción de registro civil de nacimiento de hijos de extranjeros nacidos en Colombia para efectos de demostrar nacionalidad.   |
|  | Para la inscripción extemporánea en el registro civil de hijos de colombianos nacidos en Venezuela.  |
|  | Reglamentar el tema de registro civil de nacimiento extemporáneo, conforme al Decreto 356 de 2017.   |
|  | Alcance y ampliación término de vigencia circular no. 064 del 18 de mayo de 2017 - directrices para la inscripción extemporánea en el registro civil de hijos de colombianos nacidos en Venezuela.   |
|  | Por medio de la presente nos permitimos informar que hasta el 21 de diciembre de 2018 la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD recibirá las solicitudes de corrección de datos del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia – RAMV, en concordancia con el cierre establecido por Migración Colombia, mediante Resolución No. 10064 de 2018, para la expedición de los Permisos Especiales de Permanencia – PEP de los migrantes venezolanos registrados en el RAMV. |
|  | Actualmente NO resulta procedente realizar la inscripción de los migrantes venezolanos que no quedaron inscritos en la plataforma del RAMV, debido a que el plazo establecido en el decreto ya se cumplió. Y a la fecha por parte del Gobierno Nacional no ha sido expedida ninguna reglamentación adicional que modifique las condiciones inicialmente fijadas en el Decreto 542 de 2018, por consiguiente esta Unidad debe acogerse y dar cumplimiento a lo establecido en la normatividad en mención.           |
|  | Alcance y ampliación término de vigencia de la Circular No. 145 del 17 de noviembre de 2017. Directrices para la inscripción extemporánea en el registro civil de hijos de colombianos nacidos en Venezuela.   |
|  | Por la cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota 'Válido para demostrar nacionalidad' en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio.  |
|  | Mediante este documento se unifica el procedimiento de las circulares. Página 30 y siguientes.   |

| Sector              | Tipo de normatividad | Año         | Número                                      |
|---------------------|----------------------|-------------|---|
| Retorno connacional | Ley                  | 2012        | 1565 de 2012 y sus decretos reglamentarios  |
|                     | Decreto              | 2015        | Decreto 1814 de 2015 y decreto 1772 de 2015 |
| Salud               | Decreto              | 2015        | 1770 y 1978 de 2015                         |
|                     | Decreto              | 2015        | 1768 de 2015                                |
|                     | Decreto              | 2015        | 1978 de 2015                                |
|                     | Decreto              | 2016        | 780 y 1495 de 2016                          |
|                     | Resolución           | 2016        | 5246 de 2016                                |
|                     | Circular MinSalud    | 2016        | 040 de 2016                                 |
|                     | Resolución           | 2017        | 3015 de 2017                                |
|                     | Resolución           | 2017        | 3673 de 2017                                |
|                     | Resolución           | 2017        | 5305 de 2017                                |
|                     | Decreto              | 2017        | 2228 de 2017                                |
|                     | Decreto              | 2017        | 866 de 2017                                 |
| Circular MinSalud   | 2017                 | 018 de 2017 |   |

|  | Objetivo   |
|--|--|
|  | La ley realiza acompañamiento al retorno a los colombianos que desean voluntariamente retornar al país. Los connacionales que retornan al país procedentes de Venezuela pueden acogerse a los incentivos y beneficios establecidos por la norma. Establece 4 tipos de retorno. Retorno productivo. Permite el desarrollo y asesoría de emprendimientos de proyectos productivos. Retorno laboral. Permite el acceso a orientación ocupacional y capacitación para mejorar las competencias laborales. Retorno solidario. Es el retorno que realiza el colombiano víctima del conflicto armado interno y los considerados pobres de solemnidad. Retorno humanitario o por causa especial. Retorno que realiza el colombiano por alguna situación de fuerza mayor o causas especiales. |
|  | Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela.  |
|  | Con esta normativa, el Gobierno de Colombia declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del Territorio Nacional. En desarrollo de tal declaratoria, se expidió el Decreto 1978 de 2015, por medio del cual se establece la habilitación excepcional de Empresas Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado-EPSS intervenidas, en los municipios de frontera, como una medida para garantizar el aseguramiento al régimen subsidiado de esta población, así como también, su atención en salud.  |
|  | Por el cual se establecen las condiciones para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud de los migrantes colombianos que han sido repatriados, han retomado voluntariamente al país, o han sido deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela.   |
|  | Por la cual se adoptan medidas para garantizar el aseguramiento al régimen subsidiado de los migrantes colombianos que han sido repatriados, que han retornado voluntariamente al país, o han sido deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela.   |
|  | En el decreto 1495, Por el cual se modifican los artículos 2.9.2.5.2, 2.9.2.5.3 y 2.9.2.5.8 del Capítulo 5, Título 2, Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. En los decretos se definió un mecanismo para garantizar el aseguramiento en salud de los migrantes colombianos repatriados, o que retornaron voluntariamente al país, o que fueron deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela durante el año 2015, mediante su definición como población especial y prioritaria y su consecuente afiliación al Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a través de listados censales.  |
|  | Por la cual se establecen los responsables de la generación, consolidación y reporte de los listados censales de las poblaciones especiales y se definen los términos, estructura de datos, flujo y validación de la información.  |
|  | Vigilancia epidemiológica intensificada para difteria en departamentos fronterizos con República Bolivariana de Venezuela.   |
|  | Por medio de la cual se incluye el Permiso Especial de Permanencia - PEP como documento válido de identificación en los sistemas de información del Sistema de Protección Social.  |
|  | Por la cual se efectúa asignación de recursos, destinado para el pago de atenciones de urgencias, prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de países fronterizos.  |
|  | Por la cual se efectúa asignación de recursos, destinado para el pago de atenciones de urgencias, prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de países fronterizos.  |
|  | Por el cual se modifica el artículo 2.1.5.1 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en relación con los afiliados al Régimen Subsidiado.   |
|  | Tendiente a garantizar la cofinanciación de la atención de urgencias de venezolanos en la red pública dispuesta para prestar estos servicios, así como el sector salud ha adaptado y perfeccionado sus sistemas de registro y reporte de dichas atenciones.  |
|  | Directrices para el control de la fiebre amarilla y exigencia de certificación internacional o carné nacional de vacunación.   |

| Sector  | Tipo de normatividad  | Año  | Número                        |
|---------|-----------------------|------|-------------------------------|
| Salud   | Circular MinSalud     | 2017 | 029 de 2017                   |
|         | Circular              | 2017 | 012 de 2017                   |
|         | Circular              | 2017 | 025 de 2017                   |
|         | Resolución            | 2018 | 3954 de 2018                  |
|         | Circular MinSalud     | 2018 | 0004 de 2018                  |
|         | Circular MinSalud     | 2018 | 020 de 2018                   |
|         | Circular MinSalud     | 2018 | 006 de 2018                   |
|         | Resolución            | 2019 | 5869 de 2018                  |
|         | Resolución            | 2019 | 1175 de 2019                  |
|         | Resolución            | 2019 | 1176 de 2019                  |
|         | Resolución            | 2019 | 3343 de 2019                  |
|         | Plan de respuesta     | 2019 | Enero de 2019                 |
|         | Decreto               | 2020 | 064 de 2020                   |
| Trabajo | Circular              | 2017 | 55 de 2017                    |
|         | Resolución MinTrabajo | 2018 | 4386 de 2018                  |
|         | Decreto               | 2020 | 117 del 28 de enero del 2020  |
|         | Resolución            | 2020 | 0289 de 30 de enero del 2020  |
|         | Proyecto de decreto   | 2020 |                               |
|         | Circular              |      | 1 - 6O6O                      |
| Visas   | Resolución            | 2017 | 6045 del 2 de agosto del 2017 |

|  | Objetivo  |
|--|---|
|  | Modifica a la circular 012 y estipula el envío de los datos al Ministerio de Salud y Protección Social del Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud - RIPS, de las atenciones realizadas a personas extranjeras en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.  |
|  | Especifica el Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud-RIPS que sustente estudios binacionales relacionados con la demanda de los servicios de salud y la disponibilidad y suficiencia de la oferta así como conocer el comportamiento de las tarifas en los Departamentos Fronterizos.  |
|  | Fortalecimiento de acciones en salud pública para responder a la situación de migración de población proveniente de Venezuela. Mediante la cual se solicitó a gobernadores, alcaldes y secretarios de salud adelantar acciones en seis frentes de trabajo para asegurar a la población migrante proveniente de Venezuela y determinar los niveles de atención en salud. |
|  | Por la cual se efectúa asignación de recursos, destinados para el pago de atenciones de urgencias prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de países fronterizos.   |
|  | Instrucciones para la ejecución de las acciones de salud pública en el marco de la Ley de Garantías Electorales, vigencia 2018.   |
|  | Se especifica el uso de recursos de transferencias realizados por este Ministerio con cargo a los recursos del FOSYGA (administrado actualmente por el ADRES) de vigencias anteriores, los cuales se podrán destinar para el pago de las deudas por servicios y tecnologías en salud no cubiertas con cargo a la UPC del Régimen Subsidiado.                            |
|  | Dicta instrucciones permanentes de prevención, atención, vigilancia y control para evitar la introducción o aparición de casos de sarampión y rubéola en el país y acciones de Sanidad Portuaria.   |
|  | Por la cual se efectúa asignación de recursos, destinado para el pago de atenciones de urgencias, prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de países fronterizos.   |
|  | Por la cual se efectúa asignación de recursos, destinado para el pago de atenciones de urgencias, prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de países fronterizos.   |
|  | Por la cual se efectúa asignación de recursos, destinado para el pago de atenciones de urgencias, prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de países fronterizos.   |
|  | Por la cual se efectúa asignación de recursos, destinado para el pago de atenciones de urgencias, prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de países fronterizos.   |
|  | Plan de respuesta del sector salud al fenómeno migratorio.  |
|  | Por el cual se modifican los artículos 2.1.3.11, 2.1.3.13, 2.1.5.1, 2.1.7.7, 2.1.7.8 y 2.1.3.17, y se adicionan los artículos 2.1.5.4 y 2.1.5.5 del Decreto 780 de 2016, en relación con los afiliados al régimen subsidiado, la afiliación de oficio y se dictan otras disposiciones.  |
|  | Por la cual se estipula el marco para la atención a población venezolana en el marco de los servicios de gestión y colocación que desarrollan los prestadores autorizados del servicio público de empleo.   |
|  | Por el cual se crea e implemente el Registro Único de Trabajadores extranjeros en Colombia RUTEC.   |
|  | Por el cual se adiciona la Sección 3 al Capítulo 8 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en lo relacionado con la creación de un Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización - PEP-FF.   |
|  | Por la cual se implementa la expedición de del Permiso Especial de Permanencia para el fomento de la formación -PEP-FF, creado mediante el decreto 117 de 28 de enero del Ministerio de Trabajo.  |
|  | Único Reglamentario del Sector Educación, en lo relacionado con la creación de un Permiso Especial de Permanencia para el sector educación (PEP-E).   |
|  | Lineamientos para la prestación de servicios de formación, certificación de competencias laborales, gestión de empleo y servicios de emprendimiento a ciudadanos venezolanos y otros extranjeros.   |
|  | Por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y deroga la Resolución 5512 del 4 de septiembre de 2015.  |

| Sector                                 | Tipo de normatividad                             | Año  | Número                      |
|--|--|------|-----------------------------|
| Mesas migratorias                      | Decreto de la Gobernación de Nariño              | 2018 | 364 de 2018                 |
|  | Decreto de la alcaldía de Pasto                  | 2018 | 0497 de 2018                |
|  | Decreto de la alcaldía de Ipiales                | 2019 | 073 de 2019                 |
|  | Decreto de la Administración Distrital de Cali   | 2018 | 078 de 2018                 |
|  | Decreto de la Administración Distrital de Cali   | 2019 | 0658 de 2019                |
|  | Decreto de la Alcaldía de Bucaramanga            | 2020 | 052 de 2020                 |
| Apatridia / Congreso de la República   | Ley  | 2019 | 1997 de 2019                |
|  | Ley  | 2012 | 588                         |
| Retorno de venezolanos                 | Resolución                                       | 2020 | 1265 de 28 de mayo de 2020  |
| Procuraduría                           | Directiva  | 2019 | 005 del 8 de abril de 2019  |
|  | Directiva  | 2020 | 012 del 31 de marzo de 2020 |
|  | Directiva  | 2020 | 017 de 30 de abril de 2020  |
| Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA | Circular   | 2019 | 115 de julio de 2019        |
| <b>Otros documentos clave</b>          |  |      |                             |
| Planes de desarrollo territorial       | Documento  | 2019 |                             |
| Generación de ingresos                 | Documento  | 2019 |                             |
| Academia                               | Documento  | 2018 |                             |
| Covid-19                               | Decreto del Ministerio de Justicia y del Derecho | 2020 | 491 de 2020                 |
|  | Resolución de Migración Colombia                 | 2020 | Resolución No. 1006 de 2020 |
|  | Lineamientos Ministerio de Salud                 | 2020 |                             |
|  | Resolución de Migración Colombia                 | 2020 | Resolución No. 1265 de 2020 |
|  | Decreto Ministerio del Interior                  | 2020 | Decreto número 403 de 2020  |

|                        | Objetivo  |
|------------------------|---|
|                        | Por medio del cual se crea y reglamenta la mesa departamental de migraciones.   |
|                        | Por medio del cual se crea la mesa de coordinación y atención a población migrante de Venezuela.  |
|                        | Por medio del cual se crea la mesa de coordinación y atención a población migrante.   |
|                        | Creación de Comité de atención a la población migrante de la Alcaldía de Santiago de Cali.  |
|                        | Creación de Comité de atención a la población migrante de la Alcaldía de Santiago de Cali.  |
|                        | Por el cual se crea la Mesa de Coordinación de Asuntos Migratorios.   |
|                        | Por medio del cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia.  |
|                        | Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y la “Convención para reducir los casos de Apatridia”, adoptada en Nueva York, el 30 de agosto de 1961.   |
|                        | Por el cual se establecen las acciones institucionales para el retorno voluntario de migrantes.   |
|                        | Medidas para prevenir manifestaciones de xenofobia en la campaña electoral.   |
|                        | Aspectos estratégicos que se deben incluir en los planes de desarrollo territorial.   |
|                        | Cumplimiento de protocolos de directrices para el traslado de la población migrante que se encuentre en el territorio nacional.   |
|                        | Lineamientos para la prestación de servicios de formación, certificación de competencias laborales, gestión de empleo y servicios de emprendimiento a ciudadanos venezolanos y otros extranjeros.   |
| Otros documentos clave |   |
|                        | Kit de planeación territorial - Lineamientos para la gestión de la migración.   |
|                        | Estrategia de generación de ingresos para la población migrante proveniente de Venezuela y las comunidades de acogida.  |
|                        | Desafíos de la política pública migratoria en Colombia: una perspectiva desde la gestión del conocimiento.  |
|                        | Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. |
|                        | Por la cual se adoptan medidas urgentes y transitorias para garantizar la prestación del servicio y se suspenden términos en procesos y procedimientos adelantados por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.  |
|                        | Lineamientos para la prevención, detección y manejo de casos de covid-19 para población migrante en Colombia.   |
|                        | Por el cual se establecen las acciones institucionales para el retorno voluntario de migrantes venezolanos a la República Bolivariana de Venezuela.   |
|                        | Por el cual se adoptan medidas para la conservación del orden público.  |

| Sector   | Tipo de normatividad                    | Año                     | Número |
|--|---|-------------------------|--------|
| Defensoría   | Informe defensorial                     | Enero de 2017           |        |
|  | Informe defensorial                     | 2018                    |        |
|  | Informe defensorial                     | Abril de 2020           |        |
| Indígenas  | Minga La Delfina                        | 2019                    |        |
| Defensoría   | Boletines 1-5                           | Junio 2019 - Junio 2020 |        |
| Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular | Asamblea General de las Naciones Unidas | 30 de junio de 2018     |        |



|  | Objetivo   |
|--|--|
|  | Informe Defensorial sobre las zonas de frontera.   |
|  | Informe Defensorial: Situación de derechos de los niños, niñas y adolescentes, nacionales o extranjeros en departamentos y municipios de frontera, acciones y comisiones institucionales |
|  | Informe Defensorial: Análisis de género y movilidad humana en frontera.  |
|  |  |
|  | Niñez y adolescencia refugiada y migrante  |
|  |  |
|  | Texto del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular   |



Este libro se terminó de  
imprimir en Bogotá en  
diciembre de 2020





Colombia, un país que históricamente ha sido origen de migrantes, en la segunda década del siglo XXI se ha convertido en el principal país de destino de migrantes y refugiados provenientes de Venezuela, como consecuencia del deterioro de las condiciones sociales, económicas y políticas del otrora país más rico de América Latina.

El deber ético para con sus vecinos y la convicción de que la migración es una oportunidad de desarrollo han impulsado al Gobierno y la sociedad colombiana a adaptarse para recibir y acoger a los venezolanos y retornados, y para apoyar a las comunidades de acogida en los procesos de inclusión efectiva e integral.

Este documento es un testimonio de ese camino recorrido y una narración de la historia de la migración proveniente de Venezuela, de los retos encontrados, los éxitos y avances, y los desafíos pendientes. Se cubren temas como regularización, atención en salud, educación y niñez, integración económica, seguridad ciudadana, planes de desarrollo local y gestión de la cooperación internacional, entre muchos otros. Es una voz plural que reúne la experiencia de esta política pública desde la visión del Gobierno nacional, gobiernos locales, entidades de control, Congreso, donantes internacionales, agencias de cooperación, sociedad civil y la academia, entre otros.

Colombia asumió el fenómeno migratorio como uno de los desafíos más importantes de este siglo y comparte su experiencia reafirmando su compromiso con la atención integral de los migrantes y refugiados provenientes de Venezuela y de las comunidades de acogida. La experiencia excepcional que ha recogido en los últimos años en materia de rápida adaptación a flujos migratorios mixtos seguramente se ha convertido en un referente global.

