

# LAS MIGRACIONES EN EL CONTEXTO COLOMBO-VENEZOLANO



1 Edificando  
consensos para  
la migración

## **Presentación**

El panorama migratorio colombiano hoy se compone de diversas, complejas y simultáneas dinámicas de movilidad humana que han implicado al Estado la inminente necesidad de construir un marco legal idóneo y contemporáneo que pueda responder a los actuales desafíos nacionales, intrarregionales y globales en materia migratoria.

Conscientes de que el Ejecutivo ha logrado avances importantes en la gestión migratoria y que en el Congreso el tema no ha sido ajeno y se han impulsado iniciativas y ejercicios que, aunque valiosos, han sido dispersos, el proyecto “Edificando consensos para la migración”, adelantado por el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario y la Fundación Konrad Adenauer, busca contribuir en el proceso sociopolítico y en la construcción del consenso requerido para la elaboración de una ley migratoria integral en Colombia.

En el marco de este proyecto, Las migraciones en el contexto colombo-venezolano es el primero de cinco documentos que se publicarán durante 2019 y que serán entregados al Congreso, a miembros de partidos políticos y a funcionarios públicos en los diferentes niveles del orden territorial, como material preparatorio que sirva de insumo en el debate legislativo y nacional de la ley migratoria.

Este documento brinda un análisis contextual y conceptual del panorama migratorio nacional en el contexto colombo-venezolano y recoge diez problemáticas priorizadas con recomendaciones que surgieron de varias mesas de trabajo y reuniones privadas con autoridades del Gobierno nacional, representantes de organismos internacionales, senadores y representantes a la Cámara, asesores de las unidades de trabajo legislativo, funcionarios públicos, organizaciones sociales, medios de comunicación y académicos interesados en el tema migratorio.

Colombia tiene hoy el desafío de construir una política migratoria integral con un enfoque de derechos humanos y deberá considerar acciones de carácter diferencial hacia una población migrante proveniente de Venezuela con grandes necesidades en la prestación de servicios esenciales. Asimismo, una política que pueda articularse a la gestión de fronteras y a la gestión humanitaria, que facilite procesos de integración, aleje los fantasmas de la discriminación y la xenofobia y cuente con los medios financieros para ser viable. Esperamos que este documento sea de utilidad en este retador y complejo camino.

**Francesca Ramos Pismataro**  
Vicedecana y directora  
Observatorio de Venezuela  
Facultad de Ciencia Política, Gobierno  
y Relaciones Internacionales  
Universidad del Rosario

**Dr. Hubert Gehring**  
Representante  
Fundación Konrad Adenauer en Colombia

Este documento es producto del trabajo de investigación del equipo del Observatorio de Venezuela de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, integrado por Francesca Ramos, Ronal Rodríguez y María Clara Robayo. Agradecemos a los asistentes de investigación y voluntarios Daniela Monroy, Giulia Carcano, Paula Andrea Jiménez, María Alejandra Barajas, Jefrey Guzmán y Luna Bernal, por su colaboración en este proyecto.

**© Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia**

Calle 93B Nro. 18-12, piso 7  
(+57 1) 743 0947  
Bogotá D.C., Colombia  
maria-paula.leon@kas.de  
<https://www.kas.de/web/kolumbien>

**Representante para Colombia**

Dr. Hubert Gehring

**Coordinación del proyecto**

María Paula León Linares

**Producción gráfica**

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Marcela Manrique Cornejo  
Corrección de estilo

Zulma Rodríguez Rodríguez  
Diseño gráfico

[www.opcionesgraficas.com](http://www.opcionesgraficas.com)  
(+57 1) 2372023 - 2372383 - 2475854  
Bogotá D.C., Colombia

**© Universidad del Rosario**

Facultad de Ciencia Política, Gobierno  
y Relaciones Internacionales  
Observatorio de Venezuela  
Carrera 6 Nro. 12C-13  
Bogotá D.C., Colombia

**Directora**

Francesca Ramos

**Investigadores**

Ronal Rodríguez  
María Clara Robayo

Primera edición: julio de 2019

Impreso en Colombia

*Printed in Colombia*



## Contenido

<b>1. Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Algunos conceptos para tener en cuenta .....</b>	<b>6</b>
<b>3. Generalidades del panorama migratorio colombiano .....</b>	<b>9</b>
<b>4. Contexto de la migración venezolana en Colombia .....</b>	<b>10</b>
<b>5. ¿Cuáles son los principales elementos que debe tener una ley migratoria en Colombia?.....</b>	<b>14</b>
5.1. Coherencia con el actual panorama migratorio colombiano .....	14
5.2. Armonización de los instrumentos legales ya existentes en materia migratoria .....	14
5.3. Registro y sociocaracterización de migrantes y retornados.....	15
5.4. Sistemas de visados y de regularización migratoria simplificados y de claro entendimiento.....	16
5.5. Política de retorno acorde con el actual panorama migratorio colombiano .....	16
5.6. Articulación con las regiones del país y la ley de fronteras.....	17
5.7. Brindar protección internacional humanitaria.....	18
5.8. Pedagogía para asumir los procesos migratorios .....	19
5.9. Políticas diferenciales para una migración diversa .....	20
5.10. Coordinación y articulación con los países de la región .....	20
<b>6. Conclusiones.....</b>	<b>21</b>
<b>7. Referencias.....</b>	<b>21</b>



## 1. Introducción

Colombia, inmersa hoy en múltiples y simultáneas dinámicas migratorias, es también el principal receptor de los migrantes y retornados procedentes de Venezuela. Una realidad que ha involucrado a todo el territorio nacional y ha impulsado, por primera vez, la migración como uno de los asuntos prioritarios en las agendas del gobierno, las instituciones del Estado, los medios de comunicación y en la sociedad en general.

Actualmente el Ministerio de Relaciones Exteriores, en conjunto con otras instituciones del Estado, trabaja en la construcción de un proyecto de ley migratoria que será entregado próximamente al Congreso para el debate legislativo, un instrumento que, desde un enfoque de derechos, debe gestionar de manera integral y eficaz los diferentes flujos de movilidad humana presentes en Colombia y preparar al país para asumir los desafíos de un mundo cada vez más móvil.

Entendiendo que la migración venezolana es un flujo en crecimiento y sin altas proyecciones de retorno, y conscientes de la complejidad del fenómeno y de sus fuertes implicaciones en la política interna colombiana, el objetivo principal del documento *Las migraciones en el contexto colombo-venezolano* es ofrecer un análisis contextual y conceptual de la migración en Colombia y algunas recomendaciones e insumos generales que sirvan de material preparatorio en los debates legislativos de la futura ley migratoria.

Producto de entrevistas a expertos en la gestión migratoria y a miembros de asociaciones migrantes, de la participación en diversos encuentros académicos y de mesas de trabajo realizadas por el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario y la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en las que se convocaron a congresistas, miembros de las unidades de trabajo legislativo (UTL), funcionarios públicos, representantes de organismos multilaterales, académicos y medios de comunicación, se identificaron algunos de los principales enfoques y temáticas que debe incorporar la ley migratoria colombiana.

El documento inicia con un glosario de conceptos claves para facilitar el abordaje de temas de movilidad humana y con el análisis del panorama migratorio colombiano y el contexto de la migración venezolana en Colombia, con base en cifras emitidas por entidades a nivel nacional e internacional. Posteriormente, se identifican los principales elementos que debe considerar la ley migratoria colombiana en un escenario multidimensional y altamente retador, para el cual se proponen recomendaciones y se plantean algunas conclusiones.

En el marco del Pacto Global de Migración, es importante tener en cuenta que la ley migratoria colombiana, desde un enfoque sostenible, holístico y positivo frente a la migración, puede contribuir a la reducción de las desigualdades y la pobreza, facilitando canales de integración social y laboral para que los migrantes puedan establecerse en condiciones dignas en Colombia y, desde allí, contribuir al desarrollo social, económico y productivo del país.

## 2. Algunos conceptos para tener en cuenta<sup>1</sup>

- **Apátrida:** persona que ningún Estado considera como nacional suyo, conforme a su legislación. Un apátrida no tiene aquellos derechos atribuibles a la nacionalidad y la ciudadanía, como el de protección diplomática, o los derechos inherentes a la condición de residencia legal, ni el derecho al retorno, entre muchos otros. El **apátrida de facto** es quien posee la nacionalidad de un Estado pero que, habiendo salido del mismo, no tiene su protección ya sea porque declina reclamarla o por que el Estado se rehusa a dársela. A menudo, esta condición se relaciona con la de refugiado. Ver: Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 (artículo 1), Convención para Reducir los Casos de Apatriadía de 1961, Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1978 (Pacto de San José en Costa Rica) y el Plan de Acción de Brasil de 2014.
- **Asilo:** se concibe en dos sentidos. El **asilo diplomático** es el refugio que los Estados pueden otorgar a quienes lo solicitan fuera de sus fronteras y en lugares que gozan de inmunidad como las misiones diplomáticas, la residencia del Jefe de Misión y naves o aeronaves de combate. Todo Estado tiene derecho a conceder asilo, pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega. El **asilo territorial** es la protección garantizada por un Estado a un extranjero en su territorio. El solicitante de asilo goza de ciertos derechos reconocidos internacionalmente como, por ejemplo, el principio de no devolución (*non refoulement*). Ver: Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículo 14); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (artículo XXVII); Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969 (artículo 22(7)) y Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 (artículo 12.3).
- **Ciudadanía:** pertenencia a una determinada comunidad política que otorga una serie de derechos y obligaciones. La legislación colombiana garantiza el derecho a ejercer la ciudadanía a los nacionales o extranjeros reconocidos como colombianos que habiendo cumplido dieciocho años y tramitado su respectivo documento de identidad quieran participar de sus derechos ciudadanos y democráticos. Ha de tenerse en cuenta que la legislación nacional penaliza a los delincuentes con la pérdida de los derechos políticos a los que tuviese acceso antes de la comisión del delito. Ver: Constitución Política de Colombia (artículos 98 y 99).

1 Este glosario se elaboró principalmente con base en los conceptos del *Glosario sobre migración* de la OIM y con información recopilada de Migración Colombia y la Cancillería. Los conceptos fueron adaptados, rescritos o redactados nuevamente con paráfrasis y citas directas, con el objetivo de facilitar su comprensión a partir de las fuentes referidas.



Casa de Paso Divina Providencia. Foto cortesía de la Diócesis de Cúcuta.

- **Deportación:** acto del Estado que, en el ejercicio de su soberanía, envía a un extranjero fuera de su territorio luego de rechazar su admisión o de habersele terminado el permiso de permanencia en dicho Estado. A su vez, la **expulsión** es el acto de una autoridad estatal con la intención y el efecto de asegurar la salida del territorio de un extranjero contra su voluntad. La expulsión colectiva de extranjeros está prohibida por numerosos instrumentos internacionales. Ver: Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950 (artículo 4, Protocolo 4); Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 (artículo 12 (5)), Convención Interamericana de Derechos Humanos de 1969 (artículo 22 (9)).
- **Emergencia humanitaria compleja:** tipo de crisis humanitaria causada por la combinación de múltiples factores políticos, económicos y socioculturales, que impacta gravemente todas las formas de vida y los ámbitos de la sociedad. Cada emergencia compleja es diferente en cuanto a sus causas, actores, incidencia y resolución, sin embargo, suelen desencadenarse en contextos de desestructuración tanto política como económica resultantes de la combinación de factores como: el debilitamiento, la quiebra y la fragmentación del Estado; el fortalecimiento de la economía informal bajo la articulación de redes clandestinas; conflictos civiles con implicaciones internacionales; hambrunas y epidemias; aumento de la pobreza; y migraciones forzadas causadas por necesidad de ayuda o por persecuciones políticas, religiosas o étnicas (Cliffe y Luckham, 1999).
- **Feminización de la migración:** creciente participación de la mujer en los movimientos migratorios. Las mujeres se desplazan hoy con mayor independencia y cada vez menos en relación con su posición familiar o bajo la autoridad del hombre.
- **Gestión migratoria:** término que se utiliza para designar las diversas funciones gubernamentales en materia migratoria y el sistema nacional. Se encarga de ordenar el ingreso y la presencia de extranjeros dentro de los límites de un Estado, y de la protección de los refugiados y otras personas que requieren protección.
- **Ingreso ilegal:** acto de atravesar una frontera sin cumplir con los requisitos necesarios para una entrada legal en otro país. La expresión **migrante ilegal** es inexacta jurídicamente en tanto la ilegalidad recae en los actos y no en las personas. Definir y tratar a una persona como 'ilegal' viola su derecho al reconocimiento como ser humano y como sujeto de derechos ante la ley, ignora las obligaciones jurídicas internacionales, deshumaniza y criminaliza a las personas y es altamente discriminatorio Ver: Protocolo Adicional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (artículo 3 (b)) y Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000.
- **Migración:** movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo, que abarca todo tipo de movilidad sea cual fuere su tamaño, composición o causas, ya sean voluntarias o forzadas. Incluye a refugiados, desplazados internos, personas desarraigadas, migrantes económicos, entre otros. Toda persona tiene el derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, sin embargo, en derecho internacional esto no supone el derecho de ingresar en el territorio de un país. Ver: Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículo 13 (2)) y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 12 (2)).
- **Migración de retorno:** movimiento de personas que regresan a su país de origen o a su residencia habitual, generalmente después de haber pasado al menos un año en otro país. El regreso puede ser voluntario o no. Toda persona tiene derecho a regresar a su país y nadie puede ser arbitrariamente privado de este derecho, a no ser que, bajo restricciones provistas en la ley, y dado el caso, se invalide este derecho para proteger la seguridad nacional, el orden público, los derechos y libertades de terceros o la salud o la moral pública. Ver: Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículo 13 (2)) y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 12 (4) y párrafo 3).

- **Migración en tránsito:** se entiende como la estancia temporal de los migrantes en uno o varios países, con objeto de llegar a otro destino definitivo. Sin embargo, la noción de “temporalidad” que supone la idea de “tránsito” es indefinida. En Colombia se reconoce como aquella migración que se realiza para dirigirse a terceros países y se puede efectuar mediante el Permiso de Tránsito Temporal (PTT). Ver: Resolución 3346 de 2018.
- **Migración irregular:** movimiento de personas que ingresan ilegalmente a un país o tras el vencimiento de su visado permanecen en él, infringiendo las normas de admisión. Incluye a quienes, sin documentación para entrar al país, ingresan clandestinamente; a quien entra utilizando documentación falsa; a quien, después de haber ingresado con documentación legal, permanece en el país después del tiempo autorizado o, si habiendo violado las condiciones de entrada, permanece en él sin autorización. En Colombia, encontrarse en una situación administrativa irregular no constituye delito, pero reciben el estatus de irregular quienes ingresan por puestos no oficiales (trochas), no hacen control migratorio o sobrepasan el tiempo de permanencia otorgado.
- **Migración pendular:** desplazamiento desde el lugar de residencia al lugar de trabajo, estudio o abastecimiento por períodos diarios o muy cortos. No provoca un cambio permanente de residencia, ya que su principal característica es que la persona vuelve a su residencia original durante el día. En Colombia se puede efectuar con la Tarjeta Migratoria Fronteriza TMF por los puestos de control habilitados entre la frontera colombo-venezolana. Ver: Resolución 0224 del 31 de enero de 2018.
- **Migración regular:** movimiento de personas de su lugar de residencia a otro, respetando la legislación que regula la salida del país de origen, el tránsito y el ingreso en el territorio del país receptor o de tránsito, de acuerdo con sus criterios de admisión. En Colombia se realiza con pasaporte, visa o Permiso Especial de Permanencia (PEP). Ver: Resolución 532 de 2015 y Resolución 5797 de 2017.
- **Movilidad humana:** se refiere a los procesos concretos que cualquier persona, familia o grupo humano realiza o experimenta para establecerse temporal o permanentemente en un sitio diferente a aquel en donde ha nacido o residido (Benavides y Rodas, 2009). Incluye personas migrantes, inmigrantes, solicitantes de refugio, refugiados reconocidos y de facto, asilados, apátridas, migrantes y desplazados internos, víctimas de trata y tráfico de personas y a sus familias (República del Ecuador, 2009). La movilidad humana es un concepto relativamente nuevo, asumido por la política migratoria de Ecuador desde hace más de una década y supera las definiciones tradicionales de migración, reconociéndola como un derecho humano, en la medida en que la historia de la humanidad se ha definido por procesos de movilidad. Ver: Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.
- **Pacto Global para las Migraciones:** compromiso global que busca una mejor gobernanza de las migraciones desde un enfoque de derechos humanos y de oportunidad. Nace como una propuesta de la sociedad civil en el marco de diferentes encuentros multilaterales y se incluye dentro de la Agenda 2030 de Naciones Unidas de 2015 y en la Declaración de Nueva York de 2016 donde se aprueba el Pacto Mundial sobre Refugiados y el **Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular**. Este último es un marco de cooperación y no un instrumento jurídico vinculante para los Estados. Sus principios rectores son enfatizar en las personas, cooperación, soberanía, Estado de derecho, desarrollo sostenible, derechos humanos, perspectiva de género e infantil y enfoque pangubernamental y pansocial; asimismo, traza objetivos frente a migración forzada, prevención y respuesta de delitos, gestión migratoria integral, mejor información y documentación, inclusión, trato digno y cooperación internacional. El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular fue suscrito por Colombia en diciembre de 2018 (Valdivieso, marzo de 2019).
- **Refugiado:** individuo que ante una persecución política, religiosa, étnica, un conflicto bélico u otra situación que pone en riesgo su vida, debe desplazarse forzosamente y pedir refugio en el extranjero. **Refugiado (reconocido)**, según el Estatuto de Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967, es la persona

que con "*fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país*". Colombia además de haber suscrito la Convención y el Protocolo, firmó la declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, que amplía la definición de refugiado hacia quienes "*han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*". A su vez, los **refugiados de facto** son quienes, a pesar de no ser reconocidos como refugiados por los Estados y el ACNUR, no pueden o no desean por razones válidas, regresar al país de su nacionalidad o al país de su residencia habitual. Ver: Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951 (artículo 1 (A) (2)), modificada por el Protocolo de 1967; y Declaración de Cartagena sobre Refugio de 1984.

- **Regularización:** proceso por el cual un país permite a un extranjero en situación irregular obtener un estatus legal. Prácticas usuales incluyen la amnistía, conocida como nacionalización o legalización a extranjeros que han residido en el país en situación irregular por un periodo determinado y que no hayan sido considerados inadmisibles.
- **Tráfico ilícito de migrantes:** facilitación de la entrada ilegal de una persona a un Estado del que no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro de orden material. Distintamente a la trata de personas, no implica explotación, coerción o violación de los derechos humanos. Ver: Protocolo Adicional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2002 (artículo 3 (a)).
- **Trata de personas:** la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al fraude, al engaño, al abuso de poder en una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Ver: Protocolo para Prevenir, Suprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del 2000 (artículo 3 (a)).

### 3. Generalidades del panorama migratorio colombiano

El actual panorama migratorio está compuesto por diversos y simultáneos flujos de población internacional que, según su magnitud y características, intervienen de manera directa o indirecta en las múltiples dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas de las diferentes regiones del país. Esta realidad implica para Colombia, como país emisor, receptor y de tránsito migratorio, la urgente necesidad de construir y ejecutar un marco jurídico integral capaz de gestionar acertadamente la migración en el territorio nacional y enfrentar los nuevos desafíos regionales y globales en materia de movilidad humana.

Históricamente Colombia ha sido un gran emisor de población hacia múltiples destinos internacionales. En 2012, el Ministerio de Relaciones Exteriores, bajo proyecciones del censo de 2005, dio la cifra de 4.700.000 colombianos viviendo en el exterior (Cancillería Colombia, 2012). Un número que no ha sido actualizado y que puede oscilar entre cinco y ocho millones en la actualidad, teniendo en cuenta que la tasa de emigración ha tenido un crecimiento sostenido y que, hasta 2017, fue superior a la tasa de inmigración en un 53% frente a 47%, respectivamente (Migración Colombia, 2017).

En un contexto de globalización y en un mundo donde grandes polos de atracción migratoria como Estados Unidos y Europa endurecieron sus políticas migratorias tras los ataques del 9/11 y la apertura del espacio Schengen, entre otros sucesos de la coyuntura interna, el paradigma migratorio en Colombia

se diversifica en perfiles y destinos. A inicios del siglo XXI, el país se incluye en las rutas de tránsito de migración mixta extracontinental y del Caribe dirigida principalmente hacia EE.UU. y Canadá. Flujos compuestos por migrantes económicos y, en menor medida, por personas refugiadas, solicitantes de asilo y víctimas de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes (Cano, Ramírez y Cabrera, 2013), en su mayoría, procedentes de Haití y Cuba (La Liga contra el Silencio, 13 de noviembre de 2018), y de países africanos y asiáticos como Somalia, Eritrea, Bangladesh, Nepal, Sri Lanka, India y China (OEA, 2010).

La migración proveniente de Venezuela, compuesta por diversas dinámicas de movilidad humana, ha consolidado a Colombia como un gran receptor regional. Esto ha supuesto a nivel nacional la presencia de 1.260.594 migrantes venezolanos con vocación de permanencia, entre los cuales el 61% son regulares y el 39% irregulares; el aumento sustancial de la migración pendular –propia de la frontera colombo-venezolana– con ingresos diarios de cerca de 63.000 personas y la expedición de 3.147.660 tarjetas migratorias fronterizas; el ingreso diario de un promedio de 1.112 migrantes en tránsito hacia terceros países (Migración Colombia, 2019); y una cifra aún incierta de colombianos que han retornado masivamente ante las difíciles condiciones socioeconómicas del vecino país.

Conforme a esta nueva realidad, el CONPES 3950 de 2018 emerge como una estrategia que define la atención en el corto plazo de la población venezolana en Colombia, una migración que, si bien ha sido el principal móvil de la planeación de políticas públicas, debe ser incorporada en un marco legal junto con los otros flujos migratorios que convergen en el país y que requieren regulación y control desde un enfoque de derechos humanos y una gestión acorde a las nuevas tendencias de movilidad recogidas en el Pacto Global para una Migración Ordenada, Segura y Regular, adoptado por Colombia en diciembre de 2018.

## 4. Contexto de la migración venezolana en Colombia

Venezuela atraviesa una crisis multidimensional producto de veinte años de malas decisiones políticas, económicas y sociales. Esto ha derivado en el quiebre del sistema democrático; el grave deterioro de la capacidad institucional, económica y productiva del país; la ruptura del monopolio de la fuerza y la pérdida del control territorial; la escasez generalizada de alimentos y medicinas; el colapso de la infraestructura eléctrica y de otros servicios públicos básicos, como el acceso a agua potable; y el retroceso de los sistemas educativo y de salud, todo lo cual ha dado lugar a una de las peores crisis humanitarias del hemisferio occidental.

Durante 2018, el PIB venezolano cayó un 18% y en 2019 se espera una pérdida similar (FMI, 2018); la economía en general ha decrecido más del 50% entre 2013 y 2019; la producción petrolera pasó de 2,4 millones de barriles diarios en 2012 a 960 mil en 2019 (OPEC, 2019). La hiperinflación, uno de los mayores flagelos de los venezolanos, cerró el año pasado en 1.000.000% y en 2019 llegará a 10.000.000%, según el Fondo Monetario Internacional (FMI). Actualmente el desabastecimiento de alimentos y medicinas supera el 80%, la pobreza multidimensional golpea al 51% de los hogares, de los cuales el 89% tienen insuficiencia de ingresos para la compra de alimentos (ENCOVI, 2018).

Este es un caso de retroceso democrático que ha desencadenado el declive material y social de un país donde más de cuatro millones de venezolanos han migrado al exterior y no ven un pronto retorno, fenómeno que por sus dimensiones y características es inédito en la región y ha implicado a los gobiernos, especialmente de Colombia como principal receptor, seguido por Perú, Ecuador y Chile, grandes tensiones y presiones fiscales, el desarrollo de instrumentos internos para la gestión migratoria y la necesidad de fortalecer espacios y mecanismos de integración regional.

En Colombia, el 70% de esta migración ingresa por el departamento de Norte de Santander (Servicio Jesuita a Refugiados, Universidad Católica del Táchira y Universidad Simón Bolívar, 2018), una región

muy dinámica dentro de una diversa y porosa frontera que se extiende 2.219 km y que ha facilitado el desarrollo de una compleja relación migratoria nutrida por una fuerte y constante migración colombiana. Esta condición ha permitido la conformación de un gran número de familias binacionales y de una movilidad pendular que, en los últimos años, no solo ha tenido un gran incremento (Observatorio de Venezuela y Fundación Konrad Adenauer, 2018), sino que también hoy constituye la principal puerta de entrada para la migración en tránsito y con vocación de permanencia.

Es una migración heterogénea, reflejo del deterioro gradual de las condiciones de vida en Venezuela que ha ido expulsando múltiples perfiles migratorios en los últimos veinte años. Perseguidos políticos, empresarios e inversionistas de gran capacidad, jóvenes profesionales y estudiantes universitarios, son migrantes que han ido llegando a Colombia desde hace dos décadas y se suman al más de un millón de personas que ha ingresado desde 2015 en condiciones de alta vulnerabilidad.

Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), desde 2017 los venezolanos han perdido 3,5 años en la esperanza de vida al nacer, se han elevado las tasas de mortalidad, especialmente de neonatos y madres gestantes, y del total de la migración que ha salido en los últimos años, el 80% lo ha hecho entre 2017 y 2018. Se trata entonces de una población inmersa en una crisis humanitaria y que ha perdido el derecho a migrar dignamente; empobrecida y con deficiencia nutricional; con altas demandas sociales, incluso en algunos casos, en busca de protección internacional; en gran medida indocumentada por la no expedición o los altos costos de los pasaportes y que debe ingresar a Colombia a través de una frontera terrestre insegura.

Colombia, principal vecino de Venezuela y gran receptor de esta migración, tiene un enorme compromiso a nivel nacional y regional. A diferencia de otros países, es quien ha recibido un mayor número de retornados; es el único que comparte una migración pendular y, dada su cercanía a Venezuela, los flujos en general son altamente móviles en todo el territorio nacional. Además, como primer lugar de acogida para la migración en necesidad de protección internacional, sus rutas de atención deben iniciar con el diagnóstico para la región.

A nivel nacional, la atención en servicios de salud pasó de 1.475 casos en 2015 a 131.958 en 2018, y en enero de 2019, en comparación con enero de 2018, tuvo un incremento de 375% (Migración Colombia, 2019). Asimismo, según Migración Colombia, para marzo de 2019, en el sector educativo se han matriculado 35.000 niños y adolescentes venezolanos, demanda estudiantil que seguirá creciendo, teniendo en cuenta que hay al menos 83.000 niños y adolescentes migrantes que aún se encuentran fuera del sistema (RAMV, 2018). La insuficiente capacidad institucional y la presión fiscal producida por el aumento en la demanda de servicios de la población migrante se hace cada vez más evidente a lo largo del territorio y genera fuertes tensiones entre el Gobierno central y los gobiernos departamentales y municipales, especialmente en regiones donde no se han resuelto las necesidades de la población local, el tejido productivo es débil y la presencia estatal es aún precaria.

Según declaraciones oficiales, los costos fiscales a corto plazo de esta migración sobrepasan la capacidad financiera del Estado al representar el 0,5% del PIB, lo que significa cinco billones de pesos anuales, según el ministro Alberto Carrasquilla (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 29 de marzo de 2019). Por su parte, Naciones Unidas ha presupuestado en 2019 una cooperación internacional de 738 millones de dólares para afrontar la crisis en la región, de los cuales 315 millones de dólares serían destinados a Colombia, país que ha recibido hasta la fecha sólo el 21% de estos recursos, según el Ministro de Relaciones Exteriores (Cancillería Colombia, 22 de mayo de 2019).

**El fenómeno migratorio venezolano es inédito en la región y para Colombia, principal vecino de Venezuela, supone enormes retos fiscales y tensiones sobre las capacidades institucionales del gobierno central y de las regiones.**



## Principales destinos internacionales de la migración venezolana

Destinos	2015	2016	2017	2018	2019
Colombia			552.000 <sup>(2)</sup>	935.593 <sup>(2)</sup>	<b>1.260.594<sup>(2)</sup></b>
Perú	2.351 <sup>(7)</sup>		100.000 <sup>(3)</sup>	414.011 <sup>(3)</sup>	768.148
Estados Unidos	255.520 <sup>(7)</sup>	290.224 <sup>(7)</sup>		418.366 <sup>(4)</sup>	
Chile	8.001 <sup>(7)</sup>	34.643 <sup>(7)</sup>	119.051	288.233 <sup>(5)</sup>	
España	165.895 <sup>(7)</sup>	180.289 <sup>(7)</sup>	208.333 <sup>(7)</sup>	274.000 <sup>(6)</sup>	
Ecuador	8.901 <sup>(7)</sup>	23.719 <sup>(7)</sup>	39.519 <sup>(7)</sup>	121.000 <sup>(9)</sup>	263.000
Argentina	12.856 <sup>(7)</sup>	25.960 <sup>(7)</sup>	57.127 <sup>(7)</sup>	114.557 <sup>(8)</sup>	130.000
Brasil	3.425 <sup>(7)</sup>	5.523 <sup>(7)</sup>	35.000 <sup>(7)</sup>	103.000 <sup>(9)</sup>	168.357
México	15.959 <sup>(7)</sup>	23.734 <sup>(7)</sup>	32.582 <sup>(7)</sup>	95.000 <sup>(9)</sup>	
Panamá	9.883 <sup>(7)</sup>	20.999 <sup>(7)</sup>	36.365 <sup>(7)</sup>	94.000 <sup>(9)</sup>	
Italia	48.970 <sup>(7)</sup>		49.831 <sup>(7)</sup>		
Trinidad y Tobago	1.732 <sup>(7)</sup>		1.743 <sup>(7)</sup>		40.000
Guyana					36.400
República Dominicana		5.417 <sup>(7)</sup>	5.539 <sup>(7)</sup>	22.500 <sup>(9)</sup>	28.500
Curazao					26.000
Costa Rica	6.437 <sup>(7)</sup>	7.692 <sup>(7)</sup>	8.892 <sup>(7)</sup>		25.000
Portugal		24.174 <sup>(7)</sup>	24.603 <sup>(7)</sup>		
Canadá	17.898 <sup>(7)</sup>		18.608 <sup>(7)</sup>		20.775
Aruba					16.000
Guatemala				15.650 <sup>(3)</sup>	
Uruguay	1.855 <sup>(7)</sup>	2.762 <sup>(7)</sup>	6.033 <sup>(7)</sup>		8.500
Paraguay					500
<b>Total</b>	<b>1.062.376</b>		<b>1.585.450</b>	<b>2.773.015</b>	<b>4.001.626<sup>(1)</sup></b>

Fuente: elaboración propia con base principalmente en la Plataforma de Coordinación para los Refugiados y Migrantes de Venezuela (2019) y otras estadísticas previas.

(1) Sumatoria de los datos más actuales de cada uno de los países; (2) Reportes Migración Colombia 2017, 2018 y 2019; (3) Superintendencia Nacional de Migraciones de Perú, 2017, 2018; (4) United States Census Bureau, 2018; (5) Instituto Nacional de Estadística de Chile (INE), 2018; (6) Instituto Nacional de Estadística de España (INE), 2018; (7) OIM, 2018; (8) Dirección Nacional de Migraciones Argentina (DNM), 2019; y (9) ACNUR, 8 de noviembre de 2018.



### Del total de la migración que ha salido en los últimos



-3,5 años en esperanza de vida al nacer, desde 2017



-18% PIB en 2018 y en 2019 se espera una pérdida similar<sup>(a)</sup>



-50% economía en general entre 2013 y 2019



2,4 millones de barriles diarios en 2012 vs. 960 mil en 2019<sup>(b)</sup>



### Principales medidas adoptadas desde 2015:

- Instalación de puestos de mando unificado (PMU) en ciudades fronterizas
- Tarjeta Migratoria Fronteriza (TMF): 3.147.660
- Permiso Especial de Permanencia (PEP): 593.383
- Permiso de Tránsito Temporal (PTT): 132.743
- Creación de la Gerencia de la Frontera
- Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) entre mayo y junio de 2018
- CONPES 3950 como estrategia de atención a la población venezolana



años, el 80% lo ha hecho entre 2017 y 2018 !

Inflación 2018: 1.698.000%<sup>(c)</sup>  
Inflación 2019: 10.000.000%<sup>(a)</sup>



>80% desabastecimiento de  
ALIMENTOS Y MEDICINAS



51% hogares:  
POBREZA  
MULTIDIMENSIONAL<sup>(d)</sup>

89% con insuficientes  
ingresos para comprar  
alimentos<sup>(d)</sup>



Aunque los retos financieros sean altos a corto plazo, la migración es una fuente de oportunidades a mediano y largo plazos. Según Fedesarrollo (2018), si ésta es gestionada adecuadamente, a largo plazo impulsará el crecimiento económico nacional cerca de un 3,4%. Sin embargo, en el corto plazo se requerirán ajustes macroeconómicos que controlen las tasas de desempleo e informalidad, flexibilicen las estructuras económicas y productivas y promuevan la movilidad laboral.

Ante la demora del Gobierno colombiano en tomar medidas que favorezcan la regularización y la integración oportuna de una población migrante que se quedará y aumentará, independientemente del escenario político en Venezuela, los riesgos principales a corto, mediano y largo plazos son el incremento de la informalidad, del desempleo o subempleo y de la migración irregular en general. Aspectos que favorecen el abuso laboral, la trata de personas, la discriminación, la exclusión y la xenofobia.

## 5. ¿Cuáles son los principales elementos que debe tener una ley migratoria en Colombia?

### 5.1. Coherencia con el actual panorama migratorio colombiano

Los profundos efectos de la migración venezolana han supuesto por primera vez grandes retos en materia de gestión migratoria en el territorio nacional. No obstante, Colombia como país receptor, emisor, de tránsito y retorno migratorio, tiene el compromiso de construir un marco jurídico que constituya una política integral desde un enfoque de derechos humanos y sea coherente con su actual y diverso panorama migratorio. Condición múltiple que debe ser el marco de la elaboración y la aprobación de esta política pública en el Ejecutivo y en el Legislativo.

Construir un marco legal para afrontar las dinámicas migratorias globales, regionales y nacionales implicará ‘desvenezolanizar’ el tema migratorio en Colombia. La respuesta jurídica del Estado debe superar la actual crisis coyuntural y sentar las bases legales para la gestión migratoria de un país que ha empezado a recibir flujos migratorios diferentes y que necesita incorporarlos formalmente en la sociedad y en el sistema productivo.

- En este sentido, el próximo ordenamiento legal debe sentar las bases para que la gestión migratoria garantice que el ingreso y la permanencia de extranjeros en Colombia sean seguros, ordenados y regulares. Un marco sólido que a la vez permita una gestión migratoria flexible, que contemple mecanismos de integración socioeconómica en corto, mediano y largo plazos para la población con vocación de permanencia.
- La ley migratoria debe ser un instrumento que regule la salida de colombianos hacia el exterior, se incorpore en la agenda diplomática y fortalezca la atención en consulados y los programas de integración de nuestros connacionales en Colombia y en los países de acogida.
- Asimismo, debe considerar mecanismos de articulación con el CONPES 3950 y con otras medidas flexibles producto de la actual gestión fronteriza y humanitaria.

### 5.2. Armonización de los instrumentos legales ya existentes en materia migratoria

Si bien la presencia simultánea de diversos flujos de movilidad humana en Colombia es reciente, la migración ha sido un tema planteado por las instituciones desde el Plan de Desarrollo 2006-2010, que dio origen al CONPES 3606 en 2009, un primer documento que, a pesar de llamarse Política Migratoria Integral, obedeció eminentemente a proponer lineamientos y estrategias orientadas a los colombianos en el exterior. Dicha iniciativa consistió en acciones y programas desarrollados por la Cancillería y se materializó en la Ley 1465, normativa que no tuvo un gran impacto y ante los nuevos escenarios de movilidad humana en Colombia se hace ineficaz.



Frontera colombo-venezolana en Cúcuta. Foto Fundación Konrad Adenauer tomada por Laura Vargas.

En 2012 se crea Migración Colombia como autoridad migratoria especializada y técnica, desde 2015 y en el contexto de la crisis migratoria venezolana, se impulsaron nuevas medidas, entre ellas: la instalación de puestos de mando unificado (PMU) para tratar la emergencia en las fronteras; se creó la Tarjeta Migratoria Fronteriza (TMF) para los migrantes pendulares y el Permiso Especial de Permanencia (PEP) para que migrantes regulares pudieran acceder formalmente al mercado laboral y a servicios de seguridad social por dos años; se definieron nuevos trámites de visados; se instauró la Gerencia de la Frontera; se creó el Permiso de Tránsito Temporal (PTT) para migrantes que se dirigen a terceros países; y se presentó el CONPES 3950 como estrategia para la atención de la migración desde Venezuela. Además, han emergido decretos, resoluciones, protocolos y circulares de estricto cumplimiento por parte de los ministerios de Educación y Salud y de otras entidades involucradas, más algunas sentencias de tutela de la Corte Constitucional y proyectos de ley de diversa índole.

Estos son instrumentos legales que, en conjunto, constituyen el marco institucional y normativo que permite la actual gestión migratoria a nivel nacional. En principio, han sido medidas contingentes ante la crisis, de diferente naturaleza jurídica, dispersas y desarticuladas, que generan una gran confusión a nivel jurídico y operativo.

- Por lo tanto, la ley migratoria debe partir recogiendo los diálogos que se han adelantado desde tiempo atrás sobre las diferentes aristas y temáticas que abarca el tema migratorio en Colombia y debe examinar la viabilidad y el impacto de cada una de las iniciativas anteriormente citadas, para luego armonizarlas y articularlas dentro de un marco normativo común.

### **5.3. Registro y sociocaracterización de migrantes y retornados**

Unos de los principales desafíos para las autoridades migratorias en la región son el registro, la identificación y la caracterización de los migrantes y retornados procedentes de Venezuela, realidad producto de los altos costos de documentación y las barreras que impone la burocracia corrupta de un gobierno que niega las dimensiones del fenómeno migratorio. La mayoría de los venezolanos salen de su país sin la documentación requerida y se ven obligados a utilizar los pasos irregulares, por lo cual se exponen a riesgos y lucran a actores ilegales de la zona de frontera colombo-venezolana.

- El Registro Administrativo de la Migración Venezolana (RAMV), como instrumento de medición, logró establecer las peculiaridades del fenómeno en un período específico. Pero dada la naturaleza de la migración, la implementación eficiente de una ley migratoria requiere un proceso permanente de identificación, registro y caracterización, para poder tomar las medidas adecuadas de política pública, direccionarlas adecuadamente en el territorio y evaluar su impacto.
- El registro debe tener una estructura diferencial y ser un proceso abierto para migrantes de cualquier nacionalidad regulares e irregulares y retornados colombianos provenientes de cualquier país, una medida coherente con los objetivos de la agenda 2030 del Pacto Mundial de Migración Segura, Ordenada y Regular.
- Es recomendable que este proceso se realice con el acompañamiento de organizaciones religiosas y de la sociedad civil, por su experiencia en el tratamiento con poblaciones vulnerables que han vivido procesos de movilidad humana, y por haber abierto espacios de solidaridad y confianza con los migrantes.
- De igual manera, se deben actualizar las cifras de los colombianos en el exterior por país de destino, en tanto que el aproximado que tiene el Estado colombiano procede de bases estadísticas de 2005.

#### **5.4. Sistemas de visados y de regularización migratoria simplificados y de claro entendimiento**

Con el objetivo de reestructurar el antiguo y confuso esquema de visas caracterizado por un gran número de categorías y subcategorías de difícil codificación y que, en algunos casos, no identificaban apropiadamente el perfil migrante del extranjero, la Resolución 6045 de 2017 intentó simplificar, estandarizar, eliminar, optimizar y automatizar los trámites y procedimientos de visados.

Si bien esta medida ha significado avanzar en la sistematización y modernización procedural, el sistema nacional de visados ofrece tres grandes tipos de categorías de visas: V (visitantes), M (migrantes) y R (residentes), entre las cuales subsisten más de veinte subcategorías. Por ello, para muchos extranjeros, la oferta de postulación, los requisitos y procesos de regularización todavía son confusos.

- En el marco de la política de racionalización de trámites de las entidades nacionales y territoriales, es importante revisar la Resolución 6045 emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, para que las disposiciones en materia de visas en Colombia sean claras para los extranjeros y acordes a las necesidades del país y del contexto migratorio, desde un enfoque positivo y de oportunidad frente a la migración.

#### **5.5. Política de retorno acorde con el actual panorama migratorio colombiano**

La migración procedente de Venezuela está compuesta por un número importante de retornados, colombianos que otrora migraron por razones económicas, o refugiados reconocidos o de facto que huyeron del conflicto interno hacia el país vecino. La Organización Internacional para las Migraciones estimó que esta población constituye el 30% del total del flujo migratorio en Colombia (OIM, 2018); sin embargo, el número de retornados es aún desconocido.

Si bien existe la Ley de Retorno de 2012, ésta no establece lineamientos adecuados para la actual coyuntura migratoria, lo que ocasiona que apenas un número reducido de quienes desean acogerse a esta ley cumplan los requisitos y logren ser beneficiarios. Estos retornados regresan a Colombia huyendo de la crisis humanitaria venezolana, con grandes problemas de documentación y sin redes de

acogida; algunos descubren que tienen derecho a la nacionalidad colombiana luego de ingresar o instalarse en el país, otros requieren protección internacional. Todos ellos deben ser sujetos de políticas públicas de acogida; empero, en la actualidad son una población invisible para el Estado colombiano.

- La ley migratoria debe articularse con una eficaz y adecuada política de retorno, esto requiere revisar y actualizar la Ley de Retorno de 2012 para hacer de este marco jurídico un instrumento más accesible y adecuado a la actual coyuntura migratoria colombiana.
- Los retornados, como uno de los flujos que deben ser gestionados por la política migratoria, tienen que ser identificados y sociocaracterizados por medio de un registro nacional. Un instrumento que, junto con la data recolectada por la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, debe compartirse y articularse con los diferentes entes territoriales.
- La migración es un proceso dinámico y cambiante, razón por la que la política de retorno debe ofrecer garantías para los colombianos que decidan retornar una o más veces.
- En el marco de la ley migratoria, la política de retorno debe garantizar la seguridad, el respeto de los derechos humanos y la continuidad de la protección internacional a connacionales refugiados que decidan retornar a Colombia o a quienes inicien un proceso de tránsito por el territorio colombiano hacia terceros países.

## 5.6. Articulación con las regiones del país y la ley de fronteras

**Unos de los principales desafíos para las autoridades migratorias en la región son el registro, la identificación y la caracterización de los migrantes y retornados procedentes de Venezuela.**

Si la ley migratoria se convierte en una política rígida y centralizada, sus efectos serán muy limitados para afrontar la realidad migratoria. Construir una política integral implicará sentar las bases de un marco regulatorio general para la gestión de los diversos tipos de movilidad humana que intervienen en el panorama migratorio, fenómenos de gran complejidad que en la actualidad involucran a todas las regiones del país, donde las autoridades locales

tienen demandas específicas conforme a sus capacidades institucionales y a la manifestación diferencial de la migración en territorio.

En la medida en que la movilidad humana intrarregional y pendular se ha intensificado, las fronteras terrestres son y serán protagonistas en las dinámicas migratorias y en el desarrollo de los procesos de integración regional. Este es un cambio irreversible en el paradigma regional que requiere una ley migratoria colombiana conectada con las fronteras y las regiones.

- La migración es una oportunidad para materializar la descentralización en Colombia; en este sentido, se deben fortalecer la coordinación y la articulación institucional a nivel nacional, regional y local.
- Es necesario que la ley migratoria contemple la complejidad del fenómeno migratorio en Colombia y proponga mecanismos de implementación acordes a las realidades en los diferentes niveles territoriales. Esto hace imprescindible la participación de las autoridades departamentales y municipales en la construcción de una política migratoria.
- La política migratoria debe articular acciones con la futura ley de fronteras y gestionar conjuntamente la migración pendular, garantizando que a lo largo de la frontera y, desde un enfoque social, los migrantes ingresen al país en condiciones seguras, sin que ello implique securitizar la migración.

- Es importante abordar los procesos migratorios desde un enfoque conceptual más amplio del que comúnmente se relaciona con el término de migración internacional. La política migratoria debe considerar la posibilidad de adoptar el concepto de movilidad humana con el fin de involucrar y articularse con acciones dirigidas hacia diversos tipos de movilidad como, por ejemplo, la migración pendular, en tránsito e interna, flujos que se manifiestan diferencialmente en las regiones y que deben ser gestionados conjuntamente desde políticas migratorias, fronterizas y de movilidad laboral y demográfica.

## 5.7. Brindar protección internacional humanitaria

La experiencia de Colombia frente a la migración constituye una oportunidad para hacer de la ley y la gestión migratoria un sistema sólido para las diferentes tipologías de migración. Desde un enfoque de derechos humanos, se debe avanzar en procedimientos eficaces, transparentes y garantistas de la seguridad de los migrantes frente a los procesos de solicitud de refugio y de asilo, reconocimiento de la apatridia y protección a las víctimas de trata de personas, situaciones ya previstas dentro de un amplio marco jurídico internacional adoptado por Colombia y buena parte de los países de la región.

El refugio y el asilo son derechos de carácter humanitario y de acuerdo con su naturaleza y especificidades deben ser implementadas por los Estados. Colombia ha suscrito varios instrumentos jurídicos internacionales tanto de asilo como de refugio, dos figuras diferentes que, aunque han sido definidas desde el derecho internacional, no son contempladas de forma diferencial en la legislación colombiana a pesar de que se han aplicado y naturalizado disposiciones de refugio.

De igual manera, el Decreto 1067 de 2015 no es acorde a lo adoptado en el Estatuto de Refugiados de 1951, el Protocolo de 1967 y la Declaración de Cartagena de 1984 que amplía la definición de refugiado. La ley migratoria colombiana debe tomar en cuenta que cualquier tipo de legislación que limite este marco y otros en materia de protección internacional, será en detrimento del derecho de las personas en necesidad de dicha protección.



Casa de Paso Divina Providencia. Foto cortesía de la Diócesis de Cúcuta.

- Debe haber una eficaz articulación entre los países de la región frente a los procesos de solicitud de refugio y de asilo, reconocimiento de la apatriadía y protección a las víctimas de trata de personas; asuntos que deben ser redefinidos y dirimidos en espacios internacionales y regionales ante las nuevas dinámicas en las que intervienen migrantes y refugiados.
- Es importante que la ley migratoria estipule la diferencia entre asilo y refugio y defina su abordaje, no solo por las implicaciones en derecho internacional, sino para hacer de estas figuras humanitarias procesos efectivos y transparentes.
- Se debe revisar el Decreto 1067 de 2015, frente a los compromisos adquiridos con el Estatuto de Refugiados de 1951, el Protocolo de 1967 y la Declaración de Cartagena de 1984.
- La política migratoria debe incluir un componente de refugio garante, entre otros derechos, de que la solicitud se realice sin la necesidad de un pasaporte y sin importar la fecha de ingreso al país; de la entrega de documentación a los solicitantes, especialmente a quienes no cuentan con documentos de identidad; de que el salvoconducto no impida la movilidad dentro del territorio nacional ni las posibilidades de acceder a un trabajo; que los procesos sean resueltos a fondo, en un tiempo claro y determinado y que los solicitantes de protección tengan acceso a justicia, acompañamiento jurídico y representación legal durante el proceso.
- En el marco de una ley migratoria que requerirá un diseño institucional, se debe revisar el acceso a derechos como salud, educación y trabajo, para la población con necesidades de protección.
- Hay que incorporar el sistema de refugio dentro de los mecanismos de control y rendición de cuentas para que se puedan medir de manera eficiente las responsabilidades del Gobierno. Esto precisa que haya más claridad sobre los recursos y las temporalidades con las que cuenta el Estado en esta materia.
- Ante el alto riesgo de apatriadía por parte de los hijos de madres venezolanas nacidos en Colombia, 25 mil casos hasta 2018 (Proyecto Migración Venezuela, 2019), la ley migratoria debe tener mecanismos de articulación con los procesos de reconocimiento de apatriadía y las medidas humanitarias de emergencia que se adelanten para combatirla a nivel nacional y regional. Esto teniendo en cuenta que un número considerable de los casos de personas apátridas o en riesgo de apatriadía iniciarán su proceso con Migración Colombia como uno de los entes de primer contacto con migrantes y refugiados.

## 5.8. Pedagogía para asumir los procesos migratorios

Los actuales fenómenos de movilidad humana que vive Colombia tendrán profundas repercusiones económicas, políticas, sociales y culturales de mediano y largo plazo. La proporción de retorno de las diásporas es pequeña en comparación con el número de migrantes que se establecen de manera prolongada en los países de acogida y Venezuela no es la excepción, más aún cuando no ofrece las condiciones mínimas de vida a su población, un panorama que parece no cambiar en el corto plazo. En dicho contexto se requiere trabajar en el proceso de integración social entre los migrantes y las comunidades receptoras, el cual dependerá en gran medida, de la alfabetización migratoria de la sociedad en general.

Se trata de un proceso pedagógico que debe involucrar varios sectores y que será decisivo en la adecuada implementación de la futura política migratoria, en la lucha contra la discriminación y la xenofobia y en la construcción de mecanismos eficaces de integración social en un país sin tradición en la recepción migratoria.

- Se recomienda impulsar medidas específicas de alfabetización migratoria para los funcionarios y servidores públicos en los diferentes niveles territoriales; los medios de comunicación nacionales y locales; el sector privado y los diversos actores del sistema educativo, especialmente los profesores de la educación básica y media (Rodríguez y Ramos, 2019).
- De la misma manera, las medidas adoptadas por la ley migratoria tienen que ser ampliamente socializadas con los funcionarios y servidores públicos en los diferentes niveles territoriales, con entidades prestadoras de servicios en general y con el sector empresarial.

## 5.9. Políticas diferenciales para una migración diversa

La ley migratoria debe sustentar la gestión institucional de atención a múltiples perfiles migratorios, entendiendo que estos son mixtos y se componen por migrantes económicos, refugiados reconocidos o de facto, migrantes regulares e irregulares, presentan altas tasas de feminización y de migración infantil y adolescente e involucran comunidades étnicas, entre otros.

- La política migratoria debe tener un enfoque de derechos humanos frente a todo tipo de movilidad humana. Esto implica que incorpore perspectivas de género, niñez, étnicas y raciales, y que se articule con otros instrumentos legales especializados.

## 5.10. Coordinación y articulación con los países de la región

Las medidas adoptadas por el Estado colombiano en materia migratoria afectarán los flujos que reciben los otros países y viceversa. Como principal destino y primer receptor de la migración terrestre procedente de Venezuela, Colombia tiene un papel fundamental y un gran compromiso en el registro y en la gestión de este inédito fenómeno de movilidad humana de gran impacto regional.

En el marco del Pacto Global para la Migración Segura, Ordenada y Regular y la crisis migratoria, Colombia ha señalado la triple condición que comparte con Ecuador y Perú como países emisores, receptores y de tránsito migratorio. Al tiempo, ha advertido que la transformación en los flujos migratorios regionales requiere adoptar el instrumento propuesto por Naciones Unidas a pesar de no ser vinculante, abrir nuevos espacios de diálogo e impulsar mecanismos de acciones conjuntas para asumir los desafíos que plantean la actual coyuntura y las diversas e intensas dinámicas intrarregionales de movilidad humana.

A pesar de que Colombia ha sido una voz líder en el Proceso de Quito sobre la situación política y humanitaria en Venezuela y la crisis migratoria, a diferencia de la mayoría de los países de la región, no ha desarrollado una política migratoria interna que sirva de estructura base para crear mecanismos de articulación con otros Estados que han tenido más experiencia y una mayor tradición jurídica en esta materia.

- Urge definir un organismo multilateral para coordinar acciones e implementar plataformas de información especializada y armónica que faciliten la gestión migratoria regional. La Comunidad Andina como organismo de integración económica, social y cultural desde hace cincuenta años y como pionera en la creación de la Tarjeta Andina de Migración (TAM) desde 1996, puede ser un espacio idóneo para este propósito, siempre y cuando se incorpore a países como Chile y Brasil en este proceso de cooperación e integración.
- Colombia tiene el gran compromiso de desarrollar una política migratoria integral y contemporánea que le permita una adecuada gestión a nivel nacional y local y que le facilite, además, abrir espacios de diálogo y articularse con otros ordenamientos migratorios regionales e internacionales.

## 6. Conclusiones

Históricamente la migración ha sido un potente factor de desarrollo humano a pesar de la complejidad que engloba y los compromisos que implica a los gobiernos. Aprovechar sus beneficios de manera apropiada dependerá del tipo de políticas públicas que se desarrollen para su gestión y abordaje. En Colombia, la migración puede constituir una oportunidad para materializar la descentralización y la autogestión regional, también puede contribuir al desarrollo social, económico y productivo del país, siempre y cuando la ley migratoria así lo disponga y gestione los flujos migratorios de una manera abierta, positiva y eficiente.

De igual manera, las dimensiones y características de la migración venezolana plantean a los países de la región grandes retos en materia de protección humanitaria, los cuales demandan espacios abiertos de diálogo y concertación regional sobre temas que se hacen cada vez más urgentes y que requieren medidas acordadas de identificación y documentación de migrantes, refugio, asilo, riesgo de apatriadía y protección a víctimas de trata de personas, asuntos que necesitan dirimirse a nivel supranacional para que las medidas adoptadas logren tener impactos positivos y más profundos.

Frente a dichos retos, los actuales organismos de integración regional en Suramérica están altamente politizados o han ido perdiendo liderazgo en los últimos años, razones por las que es necesario reactivar y actualizar estos espacios de cooperación y los avances en materia migratoria propuestos al interior de la Comunidad Andina desde hace más de dos décadas. En este sentido, la CAN+2 (Brasil y Chile) podría consolidarse como un espacio valioso de cooperación e integración y un modelo global de buenas prácticas en la gestión migratoria.

**La situación debe ser abordada por Colombia con la articulación de políticas de carácter migratorio, fronterizo y humanitario.**

La vecindad con Venezuela, las características de la frontera, los fuertes vínculos históricos entre los dos países y el pasado migratorio compartido son elementos que posicionan a Colombia como el más afectado por una migración sumida en una profunda crisis humanitaria. Estos elementos hacen de la relación migratoria entre las dos naciones un fenómeno altamente complejo y particular que debe ser abordado por políticas articuladas de carácter migratorio, fronterizo y humanitario.

A nivel de política interna, el éxito de la ley migratoria en Colombia dependerá, en gran medida, de los compromisos legales y los recursos destinados a la identificación de la población migrante y a la estrategia pedagógica y de sensibilización nacional sobre la migración y las políticas públicas adoptadas. Es inaplazable avanzar en la construcción de un sistema de registro para migrantes y retornados que incluya variables socioeconómicas, e impulsar medidas tempranas de alfabetización en una sociedad sin experiencia en la recepción migratoria.

Finalmente, en esta iniciativa será determinante la concertación y la cooperación que se logre dar entre el Estado, los gobiernos locales, el sector privado, la academia, los medios de comunicación y la sociedad civil, con el propósito de gestionar los diversos flujos migratorios desde un enfoque de oportunidad e integración social.

## 7. Referencias

- ACNUR. (8 de noviembre de 2018). *La cifra de personas y migrantes venezolanos alcanza los 3 millones.* Recuperado desde: <https://www.acnur.org/noticias/press/2018/11/5be443b54/la-cifra-de-personas-refugiadas-e-inmigrantes-venezolanas-alcanza-los-3.html>.
- Benavides, G. y Rodas, S. (2009) *Protocolo de asistencia integral para personas en movilidad.* Quito.
- Cancillería Colombia. (2012). *Fortalecimiento de políticas públicas para la atención y vinculación de colombianos en el exterior. Resumen ejecutivo proyecto inversión 2013.* Recuperado desde: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/informe-ejecutivo-2013-vinculacion-colombianos-exterior.pdf>.
- Cancillería Colombia. (22 de mayo de 2019). *Rueda de prensa del canciller Holmes Trujillo sobre la crisis migratoria proveniente de Venezuela.* [Video]. Recuperado desde: <https://www.youtube.com/watch?v=fvykyPSnBiw>.
- Cano, G., Ramírez, C. y Cabrera, D. (2013). Aproximación a la identificación de las corrientes migratorias procedentes de África y Asia en Colombia. *OIM Cuadernos Migratorios*, 5 [Migrantes extracontinentales en América del Sur: estudio de casos]. Recuperado desde: [https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/1392/ROBUE-OIM\\_001.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/1392/ROBUE-OIM_001.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Cliffe, L. y R. Luckham. (1999). Complex political emergencies and the state: failure and the fate of the state. *Third World Quarterly*, (20)1, 27-50.
- Dirección Nacional de Migraciones Argentina. (2019). *Infografía la diáspora venezolana en Argentina 2016-2018.*
- ENCOVI. (2018). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2018. Recuperado desde: <http://elucabista.com/wp-content/uploads/2018/11/RESULTADOS-PRELIMINARES-ENCOVI-2018-30-nov.pdf>.
- Fedesarrollo. (2018). *Informe mensual del mercado laboral. Migración venezolana a Colombia.* Recuperado desde: [https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/iml-octubre\\_2018-web.pdf](https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/iml-octubre_2018-web.pdf).
- FMI. (2018). *Perspectivas de la economía global. Retos para un crecimiento sostenido.* Washington. Recuperado desde: <https://www.imf.org/es/search#q=venezuela&sort=relevancy>.
- Instituto Nacional de Estadística de España. (2018). *Cifras de población a 1 de diciembre de 2018. Estadísticas de migraciones segundo semestre de 2018.* Recuperado desde: [https://www.ine.es/prensa/cp\\_j2018\\_p.pdf](https://www.ine.es/prensa/cp_j2018_p.pdf).
- Instituto Nacional de Estadísticas Chile. (2018). *Flat Taxonomy.* Recuperado desde: <https://www.ine.cl/prensa/2019/02/14/seg%C3%BAn-estimaciones-la-cantidad-de-personas-extranjeras-residentes-habituales-en-chile-super%C3%B3-los-1-2-millones-al-31-de-diciembre-de-2018>.
- La Liga contra el Silencio. (13 de noviembre de 2018). El Darién: la frontera de los migrantes invisibles. *070 Uniandes.* Recuperado desde: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/el-darien-inmigrantes/>.
- Migración Colombia. (2017). *Boletín migratorio. Diciembre de 2017.* Recuperado desde: [http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/?option=com\\_content&view=article&id=718](http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/?option=com_content&view=article&id=718).
- Migración Colombia. (2018). *Reporte con corte al 31 de agosto de 2018.*
- Migración Colombia. (2019). *Reporte con corte al 31 de marzo de 2019.*
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (29 de marzo de 2019). *Rueda de prensa regla fiscal.* [Video]. Recuperado desde: <https://www.youtube.com/watch?v=BgyioSkknXM>.

- Observatorio de Venezuela y Fundación Konrad Adenauer. (2018). *Retos y oportunidades de la movilidad humana en la construcción de una política migratoria colombiana*. Recuperado desde: <https://www.kas.de/documents/287914/287963/Retos+y+oportunidades+de+la+movilidad+humana+venezolana+en+la+construcci%C3%B3n+de+una+pol%C3%ADtica+migratoria+colombiana.pdf/bcee4a33-9677-4405-bc16-b10dc4565937>.
- OEA. (2010). *Migración extracontinental de las Américas*. Memorias del Taller Migración extracontinental en las Américas, Washington, D.C., abril. Recuperado desde: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7402.pdf>.
- OIM. (2018). *Tendencias migratorias nacionales en América del Sur*. Recuperado desde: [https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias\\_Migratorias\\_Nacionales\\_en\\_Americas\\_Venezuela-Septiembre\\_2018.pdf](https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas_Venezuela-Septiembre_2018.pdf).
- OPEC. (2019). *The OPEC monthly oil market report -MOMR- may 2019*. Recuperado desde: [https://www.opec.org/opec\\_web/en/publications/338.htm](https://www.opec.org/opec_web/en/publications/338.htm).
- Proyecto Migración Venezuela. (2019). *Aumenta el número de venezolanos en riesgo de apatridia*. Grupo Editorial Semana. Recuperado desde: [https://s3.amazonaws.com/semanaruralvzla/documentos/DOC\\_Migracion\\_4.pdf](https://s3.amazonaws.com/semanaruralvzla/documentos/DOC_Migracion_4.pdf).
- República del Ecuador. (2009). *Acuerdo defensorial*. En Primer Encuentro de Defensoras y Defensores del Pueblo de la Región Andina y Procurador de Derechos Humanos de Nicaragua, para la protección y promoción de los derechos humanos de las personas en movilidad y sus familias. Quito. Recuperado desde: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7258.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2009/7258>.
- RAMV. (2018). *Registro Administrativo para Migrantes Venezolanos*. Recuperado desde: <https://www.refworld.org.es/pdfid/5b2957524.pdf>.
- Rodríguez, R. y Ramos, F. (2019). Colombia de cara a los desafíos y oportunidades que representa la migración venezolana. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *La crisis venezolana, impactos y desafíos* (pp. 547-577). Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública y Fundación Konrad Adenauer.
- Servicio Jesuita a Refugiados, Universidad Católica del Táchira y Universidad Simón Bolívar. (2018). *Informe sobre la movilidad humana venezolana. Realidades y perspectivas de quienes emigran*. Recuperado desde: <https://cpalsocial.org/documentos/570.pdf>.
- Superintendencia Nacional de Migraciones. (2018). *Rueda de prensa del Superintendente de Migraciones de la República del Perú el 31 de septiembre de 2018*.
- Superintendencia Nacional de Migraciones. (2017). *Rueda de prensa del Superintendente de Migraciones de la República del Perú el 31 de noviembre de 2017*.
- United States Census Bureau. (2018). *Venezuelan Population in the United States*.
- Valdivieso, X. (Marzo de 2019). Los logros y desafíos para Colombia del Pacto Mundial sobre Migraciones. ORBIS, *Revista de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia*, (23)23, 8-15.

Este documento brinda un análisis contextual y conceptual del panorama migratorio nacional en el contexto colombo-venezolano y recoge diez problemáticas priorizadas con recomendaciones que surgieron de varias mesas de trabajo y reuniones privadas con autoridades del Gobierno nacional, representantes de organismos internacionales, senadores y representantes a la Cámara, asesores de las unidades de trabajo legislativo, funcionarios públicos, organizaciones sociales, medios de comunicación y académicos interesados en el tema migratorio.