



Universidad del
Rosario

Observatorio
de Venezuela



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

MIGRANTES EN COLOMBIA: INTEGRACIÓN SIN DISCRIMINACIÓN



3 Edificando
consensos para
la migración



Presentación

El panorama migratorio colombiano actual se compone simultáneamente de diversas y complejas dinámicas de movilidad humana que implican al Estado la inminente necesidad de construir un marco legal idóneo que pueda responder a los actuales desafíos nacionales, intrarregionales y globales en materia de migración.

El pasado mes de julio, el Ejecutivo presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley 036 de 2019 que busca establecer la política integral migratoria colombiana. Conscientes de este esfuerzo y del compromiso que se requiere por parte del Legislativo y de diferentes sectores de la sociedad para llevar adelante esta iniciativa, 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 necesario para la elaboración de una ley migratoria integral en Colombia.

Migrantes en Colombia: integración sin discriminación es el tercero de cinco documentos que se publicarán en el marco del proyecto y que serán entregados a congresistas, 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 de la futura ley migratoria.

Este documento brinda un análisis contextual de la situación de los migrantes venezolanos en materia de integración social en Colombia y recoge diez problemáticas priorizadas con recomendaciones que surgieron de 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 del Congreso, funcionarios públicos, organizaciones sociales, medios de comunicación y académicos interesados en temas de movilidad humana.

Colombia tiene hoy el gran desafío de construir una política migratoria integral acorde a las dinámicas globales de movilidad humana que, desde un enfoque en derechos humanos, permita considerar acciones de carácter diferencial hacia una población con necesidades esenciales en la prestación de servicios, como lo es la actual migración proveniente de Venezuela. Asimismo, este marco legal debe tener la capacidad de articularse con la gestión de fronteras y la gestión humanitaria, para así facilitar procesos de integración y alejar los fantasmas de la discriminación y la xenofobia en Colombia. Esperamos que el presente 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 pasantes Paula Andrea Jiménez, Marjorie Mesah, Mateo Peña y Jeffrey Guzmán, 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
(+57 1) 2372023 - 2372383 - 2475854
Bogotá D.C., Colombia

Primera edición: enero de 2020
Impreso en Colombia
Printed in 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

Contenido

1. Introducción	5
2. Conceptos para tener en cuenta	5
3. Algunos referentes históricos de la recepción de migrantes en Colombia	9
4. Panorama actual de la integración social de los migrantes en Colombia	10
5. ¿Qué elementos deben considerarse en la política migratoria para la integración de los migrantes?	14
5.1. Implementación de mecanismos de identificación, registro y estadística de migrantes y retornados	14
5.2. Gestión interinstitucional a nivel nacional, regional y local para facilitar la integración de migrantes en las comunidades de acogida	14
5.3. Consolidación de vías de regularización e integración para migrantes y retornados a mediano y largo plazo	15
5.4. Acceso a derechos para poblaciones vulnerables desde un enfoque diferencial	16
5.5. Incluir un componente territorial en la ley migratoria	16
5.6. Involucrar a la migración en los planes de desarrollo económico a nivel nacional, departamental y municipal	17
5.7. Integración educativa para niños, niñas, adolescentes y profesionales provenientes de Venezuela	17
5.8. Implementación de políticas integrales contra la xenofobia y la discriminación	18
5.9. Acompañamiento en la implementación de la ley migratoria integral para lograr una adecuada integración de los migrantes y retornados	19
5.10. Impulsar estrategias comunicacionales a nivel nacional, departamental y municipal sobre la gestión migratoria y la lucha contra la xenofobia y la discriminación	19
6. Conclusiones	20
7. Referencias	21

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 todos los territorios del país y ha impulsado, por primera vez, la migración como uno de los asuntos prioritarios en las agendas del Gobierno nacional, los gobiernos locales, los organismos multilaterales, los medios de comunicación y la sociedad en general.

El 24 de julio de 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en conjunto con otras instituciones del Estado, entregó al Congreso de la República el proyecto de ley migratoria 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 *Migrantes en Colombia: integración sin discriminación* es ofrecer un análisis contextual y conceptual de la integración social de los migrantes venezolanos en el país y algunas recomendaciones e insumos generales que sirvan de material preparatorio para el debate legislativo en torno de la futura ley migratoria durante el primer semestre de 2020 y el inicio de nuevos gobiernos regionales y locales.

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 congresistas, miembros de las unidades de trabajo legislativo (UTL) del Congreso, funcionarios públicos, representantes de organismos multilaterales, académicos y medios de comunicación, se identificaron algunos de los principales retos en materia de integración social que debe considerar la ley migratoria colombiana.

El documento inicia con un glosario de conceptos claves que pueden ser de ayuda en el abordaje de asuntos relativos a la integración social de la población migrante, seguido por el análisis contextual de la situación actual de los migrantes venezolanos en Colombia. Posteriormente, se identifican los principales elementos que debe considerar la ley para facilitar vías de inclusión social hacia una población migrante altamente diversa en un escenario complejo y multidimensional, para el cual se proponen recomendaciones y se plantean algunas conclusiones.

En este sentido, 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. Una mirada acorde al Pacto Global para la Migración propuesto por Naciones Unidas y suscrito por el Estado colombiano.

2. Conceptos para tener en cuenta

Acción sin daño: el concepto “*do no harm*”, traducido al español como “acción sin daño”, se introdujo en el marco de la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo. Emergió para evidenciar la existencia

de incoherencias, problemas en proyectos de reparación psicosocial y afectaciones que profundizan el daño en vez de ayudar. Es un enfoque que intenta que quienes trabajan con comunidades sean dotados con herramientas que les permitan reflexionar sobre sus acciones, para minimizar los posibles impactos negativos y no profundizar o provocar nuevas tensiones o conflictos. El Estado colombiano también incorporó el lenguaje de este enfoque en programas de reparación y atención a víctimas del conflicto armado, sin embargo, esas intervenciones presentan déficits potenciales de daño y generan en, algunos casos, revictimización (Villa Gómez et al., 2017 y cita de Germán Plata en UFPS, 18 de noviembre de 2013).

Aculturación: adopción progresiva de elementos de una cultura extranjera (ideas, términos, valores, normas, conductas, instituciones) por personas, grupos o clases de una cultura determinada. Es el resultado de contactos e interacciones entre diferentes culturas, a través de la migración y de las relaciones comerciales (OIM, 2006).

Asimilación cultural: se asocia generalmente a procesos mediados por políticas públicas que buscan la adaptación de un grupo social o étnico, generalmente minoritario, dentro de una comunidad mayor o dominante. Significa la adopción de idioma, tradiciones, valores, comportamientos e incluso cuestiones vitales fundamentales, como la modificación de ideas y sentimientos. La asimilación va más allá de la aculturación. En este proceso, por lo general, el grupo que es absorbido pierde su originalidad de manera parcial o total. En la literatura sobre migración, los términos “integración” y “asimilación” se usan frecuentemente de manera intercambiable, ambos se refieren a la forma en que los migrantes se convierten en parte de la vida social y económica de la sociedad de acogida. El entendimiento común de la diferencia fue resumido por Nicolas Sarkozy: “la integración es: ‘te doy la bienvenida al crisol republicano como eres’”. La asimilación es: ‘te hago desaparecer’” (Sulzer, 7 de septiembre de 2016) (Hübschmann, 2015; OIM, 2006 y *Glosario Sociología*, 2018).

Aporofobia: [del griego *aporós*, pobres, y *fobeo*, miedo o rechazo], se resume en la disposición personal o institucional en contra de las personas pobres o desamparadas por el simple hecho de serlo. Puede ir desde la invisibilización y el rechazo hasta el crimen de odio. Es un neologismo propuesto por la filósofa Adela Cortina para tener una palabra con la cual diferenciar este fenómeno de la xenofobia o el chovinismo. Así pues, no se trata de un trastorno mental, sino más bien de una disfunción social que refuerza la marginalización de personas en una posición vulnerable (Rojas Lizama, 2018).

Chovinismo: adaptación gráfica de la voz francesa *chauvinisme*, “exaltación desmesurada de lo nacional frente a lo extranjero” (RAE, 2005).

Colorismo (racial): es la distinción social de las personas con base en la tonalidad de la piel, de los más claros a los más oscuros. En el caso de los mestizos, la diversidad de tonalidades de color de piel crea un reto para aquellos individuos que son racialmente mixtos, los más claros tienden a desarrollar una identidad de blancos que se asocia con más oportunidades y privilegios. Cuanto más se puede identificar a una persona con base en su color de piel, más discriminación puede experimentar, basada en la percepción que otras personas tengan de ese color de piel en particular (Balcazar et al., 2011).

Discriminación: selección para el tratamiento desfavorable, intencional o no, de una persona o un grupo en función de su: género, raza, color u origen étnico o nacional, lugar de origen, orientación sexual, religión, creencias políticas, clase social, edad, ascendencia, estado civil o responsabilidades familiares, discapacidad física o mental (UNESCO, 2017). Ver características definidas por Human Rights Act 1992 BC.

Discriminación positiva (o acción afirmativa): actuaciones dirigidas a reducir o eliminar las prácticas discriminatorias en contra de sectores socialmente excluidos, a través de un tratamiento preferencial. Se enfoca en establecer políticas que aumentan la representación y la distribución de ciertos recursos y servicios, así como el acceso a determinados bienes de un específico grupo social, étnico, minoritario, que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales. Permite luchar contra la

marginación de tales grupos desfavorecidos con el objeto de mejorar su calidad de vida, y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que fueron víctimas en el pasado (León y Holguín, 2004).

Discriminación organizacional y estructural: en muchos casos, los actos de discriminación se atribuyen a agentes colectivos y no solo a personas físicas que actúan a título individual. Corporaciones, universidades, agencias gubernamentales, organismos religiosos y otros agentes colectivos pueden actuar de manera discriminatoria; este tipo de discriminación puede denominarse “organizacional”. La discriminación “estructural”, a veces llamada “institucional”, es aquella que se produce a partir de las reglas que constituyen y regulan los principales sectores de la vida, como las relaciones familiares, la propiedad y el intercambio de poderes políticos y responsabilidades, entre otros. Es cierto que cuando las reglas son discriminatorias, a menudo son, aunque no siempre, el producto deliberado de algún agente colectivo o individual, como un órgano legislativo o un funcionario ejecutivo (Altman, 2016).

Diversidad cultural: la diversidad cultural refleja la multiplicidad e interacción de las culturas que coexisten tanto en el mundo como en una sociedad particular y que forman parte del patrimonio común de la humanidad. Implica, por un lado, la preservación y promoción de culturas existentes y, por otro, la apertura a otras culturas (Zapata Barrero, 2009). Ver la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, adoptada por UNESCO en 2001.

Estereotipo: imagen mental muy simplificada y con pocos detalles acerca de un grupo de gente que supuestamente comparte ciertas cualidades, características y habilidades. Los estereotipos son las creencias y expectativas generales sobre los miembros de ciertos grupos, las cuales presentan una opinión demasiado simplificada, una actitud prejuiciosa o un juicio no crítico. Van más allá de las categorizaciones y generalizaciones necesarias y útiles, ya que suelen ser negativas, se basan en poca información y están muy generalizadas. A su vez, el **prejuicio** es un juicio preconcebido sobre una persona o grupo de personas, generalmente indicando un sesgo negativo (Altman, 2016).

Identidad cultural: sentimiento de pertenencia a un grupo o cultura. Reconocimiento de un pueblo como “sí mismo”, a partir de experiencias históricas comunes y códigos culturales compartidos que nos proveen, como “pueblo”, de marcos de referencia y significado estables, inmutables y continuos, que subyacen a las cambiantes divisiones y las vicisitudes de nuestra historia actual. La identidad, que se basa en la cultura y en la herencia, no es estática, es tiempo, tiene historicidad y se transforma en realidad viviente que se transmite de una generación a otra o de un lugar a otro en virtud del intercambio y de los desplazamientos de corta o larga duración (Hall, 2010).

Imaginario social migratorio: la expresión “**imaginario social**” se refiere al conjunto de representaciones imaginarias específicas de un grupo de la sociedad y funcionan como marco de referencia en la vida común y en las prácticas sociales. Se forma a partir de interacciones entre los miembros de una sociedad y lo que ellos hacen, ven, leen, escuchan (mitos, creencias cósmicas y religiosas, utopías). Es el motor de las transformaciones históricas y culturales (Castoriadis, 1975), siendo un mecanismo de construcción de realidad activado colectivamente por una sociedad en un momento de su historia (Popovic, 2013). La construcción de **imaginarios sociales en torno a las migraciones** se desarrolla bajo la influencia de procesos y mecanismos que van estableciendo esquemas de significado en torno a las migraciones y sus protagonistas, y se desarrollan según como las sociedades de origen, destino y tránsito tratan a los migrantes y según el tipo de sociedad que se está configurando (Aliaga Sáez, 2012). Los medios de comunicación de masas suelen activar aquellos elementos del imaginario migratorio más exaltados y exacerbados (Hopenhagen y Bello, mayo de 2001).

Integración social: proceso dinámico que permite a las personas unirse y formar parte de otra sociedad en donde los miembros participan en el diálogo con el objeto de lograr relaciones sociales pacíficas y avanzar hacia una sociedad segura y estable. La integración social no significa la asimilación o integración forzada, supone la reparación de las condiciones sociales de desintegración y exclusión, como la

fragmentación social, la exclusión y la polarización, lo cual implica igualdad de oportunidades y derechos para todos. Volverse más integrado significa mejorar las oportunidades de vida (Bell Adel, 1994).

Integración social en el contexto migratorio: según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), es el proceso de adaptación mutua entre la sociedad de acogida y el migrante. La integración de migrantes es multidimensional: en el vecindario, en el trabajo, en la escuela, en la familia. La responsabilidad de la integración recae no solamente en los inmigrantes sino también en el gobierno receptor, las instituciones y las comunidades de acogida (OIM, 2006 y Hübschmann, 2015).

Interculturalidad: se refiere a la interacción entre culturas de una forma respetuosa, horizontal y sinérgica, donde se concibe que ningún grupo cultural está por encima de otro, por lo que se favorecen en todo momento la integración y convivencia. Las relaciones interculturales se establecen basadas en el respeto a la diversidad y el enriquecimiento mutuo; sin embargo, no son procesos exentos de conflictos, estos se resuelven mediante el respeto, el diálogo, la escucha mutua, la concertación y la sinergia (Moreno Pérez *et al.*, 2011).

Interseccionalidad: es la acumulación de diversas formas de dominación o discriminación experimentada por una persona, en particular por motivos de raza, sexo, edad, religión, orientación sexual, clase social o capacidad física. La idea resalta que el trato discriminatorio se constituye a partir de diferentes identidades que convergen para dar forma a las experiencias de las personas. El concepto de “interseccionalidad” fue descrito por primera vez por la jurista afroamericana Kimberlé Crenshaw en 1989, para hablar más específicamente de la realidad de las mujeres negras que experimentan una triple opresión social debido a su color de piel, clase social y género. Esta membresía superpuesta genera experiencias de discriminación que son muy diferentes de las de personas que pertenecen a solo uno u otro de los grupos. Cualquier análisis que no tenga en cuenta la interseccionalidad no puede abordar suficientemente las maneras particulares de discriminación y subordinación (Altman, 2016).

Marginación: consiste en la separación efectiva de una persona o una comunidad de un sector de la sociedad. Puede ser el efecto de prácticas explícitas de discriminación que dejan efectivamente a los aislados al margen del funcionamiento social en algún aspecto o, más indirectamente, ser provocada por la deficiencia de los procedimientos que aseguran su integración y la oportunidad de desarrollarse plenamente. Resulta en una desventaja económica, profesional, política o de estatus social, producida por la exclusión de los sistemas de funcionamiento social (integración social). El proceso puede mostrar diferentes grados y mecanismos, desde la indiferencia hasta la represión y reclusión geográfica, y con frecuencia trae aparejada la desconexión territorial (Bamberger Vargas, 2014).

Multiculturalismo: se refiere a una política donde las diferentes culturas se entienden como un todo homogéneo y conservan, viven y expresan sus diferencias junto a otras culturas en una misma nación. Las culturas coexisten, pero no hay superposiciones. Busca la convivencia política, pero manteniendo y protegiendo las diferencias como un valor (Barabas, 2014). Esta última, una condición que puede facilitar que cada grupo social viva aparte del otro.

Racismo: concepción ideológica que asigna a cierta raza o grupo étnico una posición de fuerza superior, en función de sus cualidades culturales o físicas, así como por dominio económico u otro. El racismo puede ser definido como una doctrina o creencia basada en la superioridad racial (OIM, 2006).

Discriminación racial: “cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico que tenga el propósito o efecto de anular o menoscabar el reconocimiento, disfrute o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito político, económico, social, cultural o en cualquier otro campo de la vida pública” (Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965, citado en Unesco, 2017).

Síndrome de Ulises: conocido como síndrome del emigrante con estrés crónico y múltiple, que viene asociado a la problemática de los migrantes al afincarse en una nueva residencia con experiencia de

situaciones muy adversas (soledad, exclusión, miedo e indefensión). Es un cuadro de duelo migratorio extremo, no un trastorno mental (Aparicio Gervás y Delgado Burgos, 2014 y Achotegui Loizate, 2009)

Xenofobia: [del griego *xénos*, extranjero, y *phóbos*, miedo], consiste en recelo, odio, fobia y rechazo contra los extranjeros o, en general, hacia grupos étnicos diferentes, o personas cuya fisonomía social, política y cultural se desconoce. Se basa en los prejuicios históricos, lingüísticos, religiosos, culturales e incluso nacionales, para justificar la separación total y obligatoria entre diferentes etnicidades, con el fin de no perder la “identidad propia”, y se combina generalmente con el racismo. A menudo, los medios de comunicación insisten en las diferencias culturales al presentar las costumbres y los actos culturales ajenos como cosas extrañas, lo que fomenta la hostilidad, impulsa la xenofobia y potencia la exclusión y el sentimiento de rechazo hacia lo que es de afuera. Muchas veces se suma un prejuicio económico que considera a los inmigrantes como una competencia por los recursos de una nación. Los extranjeros aparecen ante los ojos de los mal informados como competidores desleales en la procura de trabajo que permiten que empleadores inescrupulosos los utilicen para disminuir sus costos; “en la mayoría de los casos, los inmigrantes se emplean en las labores que los locales desprecian por la rudeza del trabajo o los bajos salarios, por ejemplo: cosechas y otras labores en campos agrícolas, limpieza y servicios, mano de obra en la industria de la construcción, etc.” (Jerónimo Mendoza, 2017).

3. Algunos referentes históricos de la recepción de migrantes en Colombia

Históricamente se conjugaron muchos factores por los que Colombia no fue atractiva para la migración internacional. Un clima tropical malsano del que prescindió gran parte de la migración europea que llegó a Latinoamérica; la trifurcación de los Andes que ofrece una geografía de difícil acceso e incomunica a las regiones del país. También, durante gran parte de los siglos XIX y XX ésta era una nación empobrecida, con mano de obra excedente y prolongados periodos de guerras civiles e inestabilidad política, sumados a un agudo y sostenido conflicto armado interno y al *boom* del narcotráfico. Estos elementos, en conjunto, han sido determinantes para que Colombia haya sido un país con fuertes dinámicas de desplazamiento interno y de expulsión migratoria hacia el exterior.

Exceptuando la inmigración española y la población africana negra que fue traída como esclava para suplir la mano de obra indígena entre los siglos XVI a XVIII, el territorio colombiano no fue receptor de grandes corrientes migratorias. Los flujos que vinieron después de la Independencia se caracterizaron por ser muy pequeños y particulares, lo suficiente como para alcanzar cierta incidencia local, sin trastocar la sociedad ni la economía nacional en su conjunto (Tovar Pinzón, 2001):

Alemanes, italianos, judíos, sirio libaneses y españoles han contribuido a dinamizar ciertos sectores económicos y financieros de diversas regiones de Colombia, en distintos períodos de los dos últimos siglos. A finales del siglo XIX y principios del siglo XX los alemanes se vincularon a la economía cafetera en Santander; a la economía tabacalera, a la ganadería y al transporte fluvial en la Costa Atlántica y al sistema bancario en Antioquia (1). En este período los judíos y los árabes fueron animadores de las actividades mercantiles (2). A comienzos del siglo XX ciudades de diversas regiones de Colombia vieron florecer a pequeños comerciantes y cacharrereros de origen árabe y judío.

Esas migraciones, a pesar de no ser significativas en términos estadísticos, han traído un legado cultural, social y económico de gran valía en la escena local de algunas regiones del país. Huellas que tras el paso de los años han perdido su nitidez al tejerse con las formas de vida de la sociedad colombiana y que han dejado estelas y rastros a diversos historiadores y científicos sociales para construir un acervo documental de algunos casos de inmigración.

Entre ellos, Maguemati Wabgou *et al.* (2011) recogen la inmigración europea en los periodos de la Conquista y la Independencia; la inmigración árabe, en especial sirio libanesa, que huía de la represión del imperio turco otomano; la inmigración de judíos, principalmente de sefardíes en épocas de la Corona

y de polacos entre las guerras mundiales; la inmigración de gitanos o del pueblo rom; la inmigración británica, jamaicana y africana en San Andrés y Providencia que da origen al pueblo raizal; la inmigración japonesa en la década de los veinte hacia el Valle del Cauca; y más recientemente, la inmigración suramericana y norteamericana, entre otras.

De la misma manera, la historia también resalta algunos episodios que dan muestra de un talante colombiano refractario y cerrado a recibir extranjeros. Por ejemplo, el protagonizado en 1924 por el cónsul colombiano en Kobe, al descartar un acuerdo laboral de migración japonesa arguyendo que “mezclar nuestros indios o nuestros mulatos con japoneses sería fabricar un producto híbrido de consecuencias vitales desastrosas para todos y para todo” (Sanmiguel, 2006); o el del notable Luis López de Mesa que, en su labor como ministro de Relaciones Exteriores de Colombia durante el gobierno de Eduardo Santos (1938-1942), emitió una orden a los cónsules para controlar e incluso prohibir la entrada de judíos al país (Bernal Mesa, 2003).

4. Panorama actual de la integración social de los migrantes en Colombia

La Declaración de Durban señala que la xenofobia contra los no nacionales, en particular contra los migrantes, constituye una de las causas principales del racismo contemporáneo, al ser esta una población que a menudo es objeto de discriminación en los ámbitos de vivienda, salud, educación, trabajo y seguridad social. Se trata de un problema global que afecta a la mayoría de los países y al 4,6% de los 338 millones de personas que viven procesos de movilidad humana: 258 millones de migrantes (OIM, 2018) y más de 70 millones de refugiados (ACNUR, 2018).

Uno de los grandes obstáculos que impide a los migrantes la integración y el acceso equitativo a los derechos humanos en las sociedades de acogida son los imaginarios sociales negativos que fundamentan sentimientos de amenaza y prácticas discriminatorias. Las leyes, regulaciones y políticas orientadas a restringir la inmigración dirigen gran parte de sus acciones y recursos a penalizar la migración irregular, instrumentos que casi siempre son ineficaces, deshumanizan el fenómeno, validan ideas y acciones negativas en la sociedad, y derivan en violaciones sistemáticas de derechos humanos y en el aumento de la exclusión y la marginalidad.

Si bien la entrada y permanencia de grandes flujos migratorios en un corto lapso de tiempo generan agudas e inmediatas tensiones institucionales, operativas y presupuestales en el país receptor, poder identificar los impactos positivos y negativos de la migración en una sociedad requiere de análisis profundos que se sitúen contextualmente, que abarquen temporalidades a corto, mediano y largo plazo y que incorporen, a partir de información especializada, los aportes de la migración de una manera integral en las esferas económicas, políticas, sociales y culturales de los países. Las evidencias científicas y empíricas sobre la contribución multidimensional de la migración son innumerables.

Las recesiones económicas, la inequidad social, el desempleo, las crisis gubernamentales y la consecuente disminución en los niveles de popularidad de los gobiernos, son asuntos que han intensificado aún más la tendencia global de instrumentalizar discursivamente al migrante como culpable de los problemas estructurales de los países. Asimismo, la securitización de la migración, más algunas declaraciones oficiales infundadas y la inmediatez sensacionalista de ciertos actores de los *mass media* han empezado a ser sucesos visibles en Latinoamérica que refuerzan la xenofobia y las posturas que acentúan el miedo y el rechazo a la migración venezolana, especialmente hacia migrantes irregulares o con pocos recursos económicos.

Según Migración Colombia, para finales de octubre de 2019, Colombia era el receptor de 1.630.903 venezolanos, más de la tercera parte de los 4,6 millones que ya han salido de su país y que, según proyecciones de la OEA, a finales de 2019 fueron entre 5,3 y 5,7 millones de personas y serán entre 7,5 y 8,2 millones en 2020 (OEA, 2019). Esto significaría para Colombia, si se mantiene el porcentaje de recepción,

1,8 millones a finales de 2019 y 2,7 millones en 2020; y para Perú y Chile, una recepción de cerca de 1,1 millones y más de 400 mil migrantes, respectivamente, a fin de 2019.

Entre 2016 y 2018, la migración venezolana aumentó un 387%, incremento coincidente con la llegada de la última corriente migratoria que, a diferencia de las anteriores, es menos calificada, requiere protección internacional y asistencia humanitaria, presenta altos niveles de irregularidad y un gradual deterioro físico, psicosocial y económico. Un perfil que llama la atención mediática, genera alarma social y es indeseado para las actuales políticas migratorias a nivel global.

Desde el punto de vista continental, hay que decir que comparativamente Colombia es el país que mejor ha acogido a los venezolanos en América Latina. La solidaridad que ha mostrado el Gobierno colombiano se destaca en la región, sin embargo, pensar en un comportamiento contrario es muy difícil cuando se comparte una verde frontera de 2.219 km con un país inmerso en una profunda crisis humanitaria. Igualmente, el apoyo de la sociedad civil organizada, el trabajo incansable de diferentes órdenes religiosos y las iniciativas individuales no se han hecho esperar y han constituido para la población migrante acciones asistencialistas de gran valía, a pesar de ser insuficientes y de empezar a dar muestras de agotamiento.

En un panorama nacional donde los mecanismos de integración social son exigüos y cortoplacistas, aunque la migración crece día a día con pocas posibilidades de retorno, la xenofobia empieza a aumentar. En 2019, estudios como el de Invamer Gallup (*Semana*, 2 de agosto de 2019) muestran que en Colombia han aumentado las opiniones desfavorables hacia los migrantes venezolanos (67% en 2019 y 52% en 2018) y el rechazo a que el gobierno acoja a esta población (41% en 2019 y 39% en 2018), dadas las difíciles condiciones por las que atraviesa el país vecino. Este estudio se realizó en Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín y Bucaramanga y presentó como resultado que los estratos cuatro, cinco y seis están más abiertos a la migración y que la opinión desfavorable es más fuerte en Bogotá y Bucaramanga (62% y 61%, respectivamente), que en Cali y Barranquilla, donde las opiniones están divididas en partes iguales, y que en Medellín, donde la percepción positiva es del 58%.

Una encuesta realizada en Perú por Ipsos y el diario *El Comercio* señala que dos de cada tres peruanos (67%) no ve con buenos ojos la migración venezolana y que el 54% piensa que ésta aumenta la delincuencia y las actividades delictivas (Alayo Orbegozo, 29 de abril de 2019). En 2018, KeyClouding en Chile destacó que, dentro de la oferta de mano de obra migrante, el 90% de los chilenos preferían contratar venezolanos, seguidos por colombianos (48%), peruanos (28%) y haitianos (13%). En lo corrido de 2019, el estudio ha ido variando en tanto el perfil profesional de los migrantes venezolanos ha bajado y, con ello, las condiciones de regularización.

Al ver un mundo que cierra las puertas ante los refugiados y los migrantes pobres y que así los condena a la invisibilidad, diría Adela Cortina que el problema es de pobreza. Especialmente cuando la mirada economicista prima sobre otros tipos de abordajes hacia el migrante, lo reduce a un factor de desarrollo o de pobreza y lo clasifica en deseable o indeseable. Esto hace necesario un debate en los países de la región puesto que los flujos irregulares seguirán llegando y las dinámicas de integración ya se están dando de manera espontánea, donde la informalidad e ilegalidad se convierten en peligrosos espacios de interacción ante la falta de mecanismos asistidos desde marcos de política pública.

La aporofobia no es la única barrera de integración social, los obstáculos y la violencia se dan en múltiples dimensiones hacia una población altamente diversa en perfiles migratorios. El difícil acceso al mercado laboral y a los procesos de regularización; los complicados y costosos requisitos para convalidar títulos; las dificultades para abrir cuentas bancarias, pedir créditos, o acceder a vivienda; y los cuellos de botella para acceder a la educación en todos sus niveles o a la seguridad social, ya sea desde el régimen subsidiado como contributivo, son algunos ejemplos de una realidad que evidencia la inexperiencia de Colombia en asuntos de inmigración y también los miedos profundos de nuestra sociedad hacia el *otro*, el *extranjero*, miedos que nos impiden crecer conjuntamente desde una diferencia que, en el caso con Venezuela, está llena de vínculos, similitudes e historias compartidas.

Ante la llegada de una migración masiva y de difícil control, Colombia ha optado por medidas abiertas y positivas de gestión migratoria que muestran a un gobierno abierto y solidario, como la creación del Permiso Especial de Permanencia (PEP) que engrosa el 80,5% de los 742.390 migrantes venezolanos regulares en el país, o la tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) que facilita la migración en zona de frontera donde la movilidad ha tenido un incremento del 70%, cifra rastreada con el aumento en la expedición de la TMF, que pasó de 2.908.336 en febrero a 4.151.993 en septiembre de 2019.

De la misma manera, los avances que a nivel nacional han tenido los sectores de salud y educación en la atención en urgencias y la matrícula de población retornada y migrante en colegios, muestran una evolución en la gestión migratoria pese a las grandes barreras que aún siguen manteniendo los sistemas en materia de acceso y permanencia. Así mismo, la nacionalización de más de 25.000 niños venezolanos en riesgo de apatridia es un gran paso jurídico en cuanto a la protección en Colombia y un referente de respeto a los derechos humanos para el mundo. Tales asuntos serán abordados en los dos informes próximos a publicar: movilidad humana y acceso a derechos, y niñez, adolescencia y mujer migrante.

Una crisis venezolana prolongada en el tiempo, la llegada constante de migrantes en el último quinquenio, el papel de las redes como perpetuadoras de los procesos migratorios, la reunificación familiar, la consolidación de familias binacionales y el retorno masivo de colombianos desde Venezuela, posicionan a Colombia en un paradigma irreversible de recepción migratoria que debe ser abordado de una manera integral y eficiente.

En este contexto, todas las medidas adoptadas por el Gobierno colombiano hasta el momento requieren superar el carácter contingente e implementar ajustes sustanciales como, por ejemplo: ser incorporadas y ordenadas dentro de un marco legal que brinde mayor estabilidad y abra vías permanentes de regularización; ofrecer mecanismos de identificación a una población sin documentos; y contar con una estrategia comunicacional de alta cobertura dirigida a migrantes, prestadores de servicios, funcionarios públicos y la sociedad en general, para así mitigar las barreras producidas en algunos espacios por falta de información o por la confusión producto de información desordenada e imprecisa.

Al mismo tiempo, se deben adelantar campañas multinivel que combatan la xenofobia y la discriminación, evitando la construcción de imaginarios negativos hacia los migrantes, el pánico colectivo, la criminalización de los migrantes y la deshumanización del fenómeno migratorio. La lucha contra la xenofobia debe ser especializada y responder a cada una de las diferentes tipologías que se empiezan a presentar.

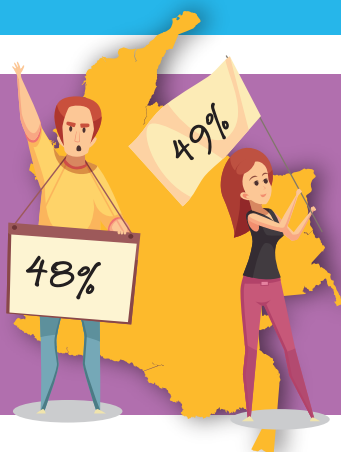
De acuerdo con Laura Osorio (2019), en Colombia la xenofobia está presente en diferentes niveles: el individual, en donde operan los imaginarios sociales negativos susceptibles en gran medida a la influencia de los medios de comunicación; el comunitario, en el que los migrantes pueden verse excluidos de la reivindicación de causas sociales por parte de líderes y representantes comunitarios; y en el último nivel se encuentra la xenofobia institucional, que comprende una serie de barreras al acceso a la atención por parte de los migrantes dada en su mayoría por protocolos adicionales o decisiones inicuas.

Además de la discriminación multinivel, hay contextos nacionales particulares que profundizan las brechas y crean limitaciones adicionales para el acceso a derechos, con lo cual se genera un panorama de vulneración sistemática. Dentro de estos se encuentra, por ejemplo, la violencia de género: en Colombia existen profundas estructuras que refuerzan la violencia contra la mujer y llegan incluso a tasas alarmantes de explotación sexual de las migrantes y retornadas. El conflicto armado es otra de las circunstancias condicionantes que afectan a estas poblaciones que se ven involucradas en las dinámicas de los grupos al margen de la ley, especialmente en zonas de frontera (Osorio, 2019).

El Estado colombiano tiene la gran responsabilidad de construir un marco jurídico que garantice que la migración sea segura, ordenada y regular, pero también que brinde las condiciones necesarias para que, desde un enfoque sostenible, holístico y positivo, los migrantes y retornados puedan integrarse en el corto, mediano y largo plazo en las esferas sociales, económicas, culturales y políticas de Colombia. Una labor que requiere movilizar voluntades políticas, poner en marcha y perfeccionar el funcionamiento institucional y, sobre todo, abrir espacios de consenso e integración.

“Se hacen cada vez más proyecciones de lo que le cuesta la migración a Colombia, lo que no sabemos es cuánto le costaría no atender e integrar a los migrantes”.

José Luis López, miembro de la Asociación Ávila Monserrate.



“El 48% de las personas que respondieron la encuesta bimestral de Gallup Colombia afirmó no estar de acuerdo con que el Gobierno nacional acoja a los venezolanos, frente a un 49% que sí es partidario de recibirlos, en tanto que en octubre de 2018 el 57% se mostraban solidarios con ellos y solo el 41% no aceptaba que los acogiera”.

Encuesta Gallup, diciembre de 2018.

“El 61% de los consultados afirmó tener una opinión desfavorable de los venezolanos que han llegado a Colombia para quedarse, frente a un 35% que expresaron tener una imagen positiva hacia ellos. En la anterior medición, hecha en octubre, los que tenían una mala opinión de las personas provenientes del vecino país eran el 52%”.

Encuesta Gallup, diciembre de 2018.

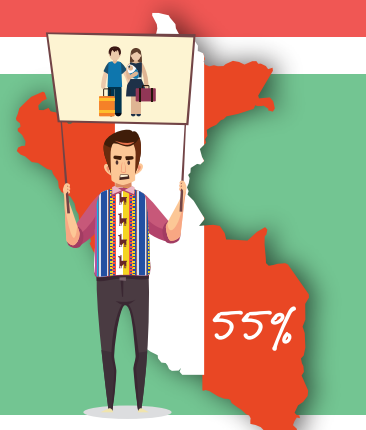


“El problema que más preocupa a los colombianos es el desempleo (27,3%), la percepción de que los venezolanos pueden ser los responsables puede aumentar el rechazo en la sociedad, aunque esto no necesariamente sea una realidad”.

Encuesta Invamer, julio de 2019 (*Semana*).

“El 55% de los residentes en Lima perciben negativamente la migración de venezolanos a Perú debido a que consideran que quitan los puestos de trabajo a los peruanos”.

Encuesta IPSOS, octubre de 2018.



5. ¿Qué elementos deben considerarse en la política migratoria para la integración de los migrantes?

Una adecuada integración social, económica, política y cultural de los migrantes y retornados en el territorio colombiano dependerá de la implementación de políticas coordinadas y proyectadas a corto, mediano y largo plazo. La articulación de estas medidas debe contemplar al menos tres ejes principales: el acceso a derechos, el desarrollo económico del país y la lucha contra la xenofobia y la discriminación.

5.1. Implementación de mecanismos de identificación, registro y estadística de migrantes y retornados

Desde una perspectiva de integración social, la futura ley migratoria debe iniciar definiendo los instrumentos y mecanismos de identificación, registro y estadística de migrantes y retornados provenientes de Venezuela, una población que generalmente se ha visto obligada a migrar sin documentos y en un entorno altamente irregular. La identificación, el levantamiento y el análisis de bases de información estadística especializada sobre los migrantes y el comportamiento de los flujos migratorios facilitan la creación de políticas públicas más asertivas e integrales.

Un migrante identificado y sociocaracterizado puede acceder más fácilmente a derechos esenciales como la salud y la educación, a derechos laborales y económicos o derechos políticos y culturales. Asimismo, un Estado que dispone de instrumentos de identificación e información sobre sus migrantes puede impulsar políticas públicas eficientes y diferenciales que redundan en mayores garantías y bienestar para los migrantes y en mejores condiciones para que la migración incentive el desarrollo del país y sea segura, ordenada y regular.

- Se requiere impulsar un registro nacional y permanente para migrantes y retornados en Colombia. Esta debe ser una acción interinstitucional articulada y coordinada al menos entre la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Departamento Nacional de Planeación.
- En el caso de los migrantes, el registro debe tener la facultad de otorgar identificación sin comprometer el estatus regular o irregular de la persona.
- Conjuntamente al registro, es necesario adelantar data especializada interinstitucional conforme a la oferta y demanda de derechos y las rutas de empleabilidad para migrantes y retornados en las regiones del país.

5.2. Gestión interinstitucional a nivel nacional, regional y local para facilitar la integración de migrantes en las comunidades de acogida

Los procesos de movilidad humana generan transformaciones profundas en la vida de las personas, de las sociedades, de los países de origen y recepción migratoria y en sus relaciones internacionales con otros Estados. Por lo tanto, las complejidades que revisten estos fenómenos obligan a un abordaje integral, multisectorial y articulado de instituciones de diversa naturaleza y orden territorial.

La diáspora venezolana se ha manifestado de variadas formas en los países receptores, es una migración eminentemente intrarregional, Colombia es su principal receptor y un lugar donde se han identificado diferentes flujos: migración pendular, con vocación de permanencia y en tránsito hacia terceros países. Esta compleja condición implica para Colombia la necesidad de construir una política migratoria capaz de articularse en diferentes niveles. La gestión migratoria compromete a los Estados en grandes retos, pero también implica oportunidades de integración municipal, departamental, nacional y regional, que pueden redundar en una mejor articulación y gobernanza.

- A partir de los principios de corresponsabilidad, solidaridad, desarrollo e integración consignados en el Pacto Mundial de Refugiados y Migrantes y en diversos espacios de integración multilateral como la OEA, la CAN, el Grupo de Lima o Mercosur, la futura ley migratoria colombiana debe estar acompañada de una diplomacia que logre coordinar una respuesta regional que facilite la integración social, económica, cultural y política de los migrantes intrarregionales.
- En el plano nacional, desde 2012 se ha visto una evolución institucional para el manejo de la migración en Colombia. Sin embargo, no hay un órgano especializado en la dirección general, la coordinación y el seguimiento de la política migratoria a corto, mediano y largo plazo. La ley debe definir una institución responsable que articule las acciones interinstitucionales que operan en la actualidad y comprometa a otras instituciones de gran importancia para la integración de retornados y migrantes, como son la Registraduría General de la Nación o el Ministerio de Interior, por ejemplo.
- A nivel local, dado que la migración ha afectado de manera diferencial las demandas regionales para atender las necesidades de la población nacional y migrante, se requiere una mejor articulación entre nación-territorio, especialmente en temas de empleo y prestación de servicios de salud y educación. En este sentido, los alcaldes y gobernadores deben incluir la migración en los planes de desarrollo local 2020-2023 y el Gobierno central debe destinar mayores recursos para las regiones más afectadas y ofrecer asistencia técnica a diferentes entidades territoriales para la gestión de proyectos de cooperación internacional.

5.3. Consolidación de vías de regularización e integración para migrantes y retornados a mediano y largo plazo

Generalmente, los flujos migratorios son procesos que se consolidan y se perpetúan a partir de las dinámicas inherentes a este fenómeno, como lo son las redes de solidaridad entre migrantes, la reunificación familiar, las bajas tasas de retorno o la persistencia de factores de expulsión en los países de origen. Desde esta premisa, las políticas migratorias globales deberían garantizar la integración de migrantes y refugiados en las sociedades de acogida.

La integración de las poblaciones inmigradas con las autóctonas es un fenómeno procesual, heterogéneo y acumulativo; por tanto, su segmentación debe ser integral y darse en diferentes dimensiones. Algunos modelos identifican el empleo, el bienestar, las relaciones sociales y la ciudadanía como macroindicadores de medición de los procesos de integración (Observatorio Permanente de la Migración, 2014); la regularización de los migrantes es, entonces, un requisito previo para iniciar cualquier política en esta materia.

- Actualmente Colombia se ve en la necesidad de afrontar un nuevo y diverso paradigma migratorio y en esta dirección debe implementar procesos de integración a mediano y largo plazo para migrantes y retornados, esto supone que la ley migratoria debe facilitar una transición de las políticas asistencialistas hacia políticas de integración social, económica, política y cultural.
- Para la migración proveniente de Venezuela, la ley migratoria debe considerar vías más expeditas de acceso a la nacionalidad colombiana. Esto requiere la asignación de recursos al Ministerio de Relaciones Exteriores y la Registraduría General de la Nación como órganos encargados de los trámites de registro y acceso a la nacionalidad.
- La ley migratoria debe favorecer medidas especiales de regularización para la población migrante y retornada proveniente de Venezuela. El PEP debe incorporarse dentro de la ley como un instrumento estable que facilite el acceso a derechos de manera continua y no de carácter temporal y a discreción del gobierno de turno, como lo es hasta el momento. Se ha confirmado

que los procesos continuos de regularización incentivan la participación del sector empresarial en la oferta de empleo, y el emprendimiento y la inversión extranjera directa de la población migrante en las economías receptoras.

- Cada vez es más común encontrar casos de padres o madres migrantes regularizados mediante PEP con cónyuges o hijos menores de edad irregulares. La ley debe considerar que el PEP pueda regularizar núcleos familiares y no individuos, para evitar la vulneración de las familias migrantes que están siendo fragmentadas en cuanto al acceso a derechos.

5.4. Acceso a derechos para poblaciones vulnerables desde un enfoque diferencial

La magnitud de la crisis humanitaria que vive Venezuela ha llevado a amplios sectores de la población a migrar y ello ha constituido un flujo altamente irregular, diverso y retador para los países de acogida. Colombia, como principal país receptor, ha recibido múltiples perfiles de retornados, refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos, migración femenina e incluso de flujos no tan comunes como migración infantil, migración de adultos mayores y comunidades étnicas binacionales.

El país ha tenido avances jurídicos que han facilitado el acceso al derecho de la salud a migrantes y de educación a niños, niñas y adolescentes migrantes. Sin embargo, el acceso y la oferta a derechos fundamentales para una población tan diversa como esta, no se da naturalmente en condiciones equitativas y el estatus regular o irregular del migrante es un factor determinante en esos contextos.

- Desde un enfoque de derechos humanos e interseccional, la ley migratoria debe prever los diferentes niveles de vulnerabilidad que pueden experimentar migrantes y retornados y ofrecer un abordaje diferencial para garantizar el acceso a derechos a amplios sectores de la sociedad.
- En Colombia, la ubicación geoespacial de los migrantes y retornados más vulnerables coincide con la ubicación de la población nacional víctima del conflicto armado y en condición de pobreza. Se recomienda que las políticas impulsadas se dirijan a la protección de poblaciones vulnerables en general y no solo en beneficio de los migrantes. De esta manera se fortalecen procesos de integración social, se combate la xenofobia y se transforma positivamente la vida de las comunidades en conjunto.

5.5. Incluir un componente territorial en la ley migratoria

El documento CONPES 3950 para la atención de la migración desde Venezuela presentó, a fines de 2018, el panorama nacional de la migración venezolana en Colombia, donde se evidenció un comportamiento diferencial por departamentos y municipios, así como también las fuertes tensiones presupuestales que viven los departamentos de la frontera en demanda de salud, educación y servicios públicos por parte de la población migrante y retornada. De la misma manera, denotó el aumento de la alarma social y xenofobia frente a la llegada masiva de migración.

Con este referente, se extraña que el proyecto de ley migratoria integral no tenga un componente regional facultativo para los diferentes entes territoriales en la planeación, ejecución y observancia de la gestión migratoria en los territorios. La migración puede constituir para Colombia la oportunidad de materializar y avanzar en procesos eficaces y transparentes de descentralización, un enfoque que desde un marco jurídico puede fortalecer a los gobiernos locales, comprometerlos como gestores de sus propios proyectos, y facilitar el desarrollo social y la integración de los migrantes en las comunidades.

- La ley migratoria integral colombiana debe incluir un enfoque territorial que involucre gobernaciones y alcaldías, de acuerdo con las necesidades en gestión migratoria territorial.

5.6. Involucrar a la migración en los planes de desarrollo económico a nivel nacional, departamental y municipal

El desarrollo económico es una de las grandes metas para lograr la prosperidad y el bienestar social en los países y la migración es un factor importante que puede afectar positivamente el desarrollo de las economías receptoras, siempre y cuando éstas logren gestionarla acertadamente desde un enfoque holístico y de oportunidad.

Los migrantes son fuerzas económicas dispersas, pero de gran potencial como agentes de desarrollo y cambio social. Constituyen fuerzas laborales flexibles, de consumo y de emprendimiento que deben ser eficazmente absorbidas y direccionadas por políticas públicas en los territorios. Esta visión favorece el desarrollo social y productivo de las regiones y la integración de los migrantes, así como también disminuye las tensiones sociales generadas por la llegada de migración a ciudades o zonas con poca infraestructura económica.

- La ley migratoria debe tener un componente de desarrollo económico que permita articular a los migrantes y retornados con las estrategias y políticas integrales de empleo y emprendimiento a nivel nacional, departamental y municipal.
- Los beneficiarios de programas de asistencia humanitaria ofrecidos por entidades gubernamentales u organismos sociales son usualmente sujetos de políticas y acciones a corto plazo; es necesario empezar a abrir canales que permitan conectar la asistencia humanitaria con la integración socioeconómica, para que migrantes y refugiados puedan construir proyectos de vida desde la formalidad y legalidad.
- Se debe fortalecer la articulación interinstitucional entre los ministerios de Trabajo, del Interior, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Salud y Protección Social, de Industria, Comercio y Turismo, de Educación Nacional, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Vivienda, Ciudad y Territorio, de las TIC y el SENA, con el propósito de establecer canales de información sectorial, coordinar estrategias de empleabilidad y programas de movilidad laboral que redunden en beneficios de desarrollo y bienestar social para el país, la población colombiana, los migrantes y los retornados.
- Con el objeto de identificar las oportunidades de inversión y la oferta laboral territorial, a través de la participación y el trabajo coordinado entre diferentes entidades territoriales y cooperación técnica, se deben adelantar estudios de mercado y censos empresariales y agrícolas especializados en las diferentes regiones del país.
- Establecer incentivos fiscales para empresas que generen empleabilidad en zonas rurales y fronterizas.

5.7. Integración educativa para niños, niñas, adolescentes y profesionales provenientes de Venezuela

La integración educativa de migrantes es un proceso gradual que debe darse en condiciones de igualdad entre migrantes y nacionales en todas las etapas educativas. Surge de intercambios culturales producto de fenómenos de movilidad humana y fomenta la integración social, económica y cultural de retornados y migrantes.

La diáspora venezolana, a excepción de otras, tiene un promedio educativo ligeramente superior a la sociedad receptora y difíciles condiciones para certificar sus estudios (FUPAD, 2019). Con ella han llegado médicos, enfermeras, abogados, contadores, veterinarios, arquitectos, ingenieros, entre muchos otros profesionales que con su capital humano pueden aportar al país en condiciones de media y alta

cualificación laboral. No obstante, en Colombia una de las grandes barreras para el acceso laboral de migrantes y retornados profesionales es el requisito de convalidación de títulos.

- Bajo la asesoría del Ministerio de Educación, la futura ley migratoria colombiana debe contemplar la aprobación de mecanismos flexibles de homologación de títulos para profesionales.

En este apartado retomamos algunas recomendaciones publicadas en 2018, en el informe *Retos y oportunidades de la movilidad humana venezolana en la construcción de una política migratoria colombiana*, por el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario y la Fundación Konrad Adenauer:

- Facultar a las universidades colombianas con convenios con universidades venezolanas como intermediarias en la certificación de títulos profesionales de retornados y migrantes venezolanos.
- Fomentar el uso y la suscripción de nuevos convenios de movilidad, cooperación académica, cultural y científica entre universidades colombianas y universidades venezolanas.
- Establecer alianzas entre el Gobierno, la academia, el sector privado y los medios de comunicación para hacer campañas de amplia difusión que presenten a la migración como una oportunidad de crecimiento, que socialicen conceptos de movilidad humana y construyan narrativas positivas sobre los migrantes.
- Capacitar y sensibilizar a directivos de planteles educativos y a profesores sobre la llegada de migrantes a las aulas de clase desde enfoques de oportunidad, integración social e interculturalidad.
- Ofrecer contenidos multimedia y cartillas que orienten a profesores en el abordaje de la movilidad humana, que combatan la xenofobia y promuevan la integración social, desde un enfoque diferencial para las regiones.
- Crear espacios lúdicos y pedagógicos que promuevan el aula como lugar de inclusión y resolución de conflictos entre estudiantes, y brinden seguimiento psicosocial a migrantes, retornados y nacionales.

5.8. Implementación de políticas integrales contra la xenofobia y la discriminación

El artículo 100 de la Constitución Política de Colombia de 1991 establece que los extranjeros disfrutarán de los mismos derechos civiles que se conceden a los nacionales, salvo algunas excepciones por razones de amenaza al orden público. Igualmente, la Ley Antidiscriminación 1482 de 2011 sanciona penalmente actos de discriminación por razones de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política y filosófica, sexo u orientación sexual, discapacidad y demás razones discriminatorias.

Estos instrumentos jurídicos constituyen dos referentes importantes de la protección al extranjero y de la lucha contra la discriminación en Colombia, más otras normas nacionales e internacionales de carácter vinculante.

Si bien el país ofrece marcos legales garantistas en esta materia desde hace varios años, el fenómeno de la inmigración es muy reciente y las acciones xenófobas y discriminatorias empiezan a manifestarse de formas variadas en diferentes espacios sociales.

- La ley migratoria integral debe unificar los marcos legales preexistentes referentes a la protección del extranjero, el acceso a derechos y la sanción contra conductas discriminatorias, con el objeto de consolidar un corpus jurídico especializado y revisar si presenta vacíos y contradicciones ante el nuevo paradigma migratorio.

- La implementación de la Ley Antidiscriminación y la protección de migrantes y retornados deben apoyarse en campañas preventivas y comunicacionales que definan y difundan los principios de no discriminación y las conductas sancionadas por la ley.
- Ante el aumento de casos de explotación laboral, explotación sexual, tráfico de migrantes y trata de personas en Colombia, se deben definir claramente las rutas sancionatorias y penales, pero, sobre todo, de atención a las víctimas, entre ellas migrantes y retornados en condición de vulnerabilidad que empiezan a ser poblaciones sensibles a estos flagelos.

5.9. Acompañamiento en la implementación de la ley migratoria integral para lograr una adecuada integración de los migrantes y retornados

La implementación de la futura ley migratoria integral requiere ir más allá de lo normativo. Debe definir la infraestructura institucional y presupuestal para su adecuado funcionamiento, establecer procesos de acompañamiento a corto, mediano y largo plazo, así como también metas segmentadas en integración social, económica, cultural y política para migrantes y retornados.

La ley migratoria integral, como marco jurídico de la gestión de los múltiples fenómenos de movilidad humana que vive Colombia, debe considerar que su implementación operará en un contexto migratorio nuevo y de amplio crecimiento. Esto conlleva a crear nuevas estrategias de acompañamiento y observancia que vayan más allá de la articulación interinstitucional, como son la creación de entidades especializadas y la participación de la sociedad civil.

- La ley migratoria integral debe definir la asignación presupuestal para su implementación continua. Es una nueva ley en un nuevo contexto migratorio altamente demandante, lo que genera nuevos costos y compromisos para el Estado colombiano.
- Se recomienda replicar iniciativas exitosas en otros países, como la creación de un observatorio permanente de la inmigración cuya finalidad debe ser construir un sistema de análisis e intercambio de información cuantitativa y cualitativa al servicio de las entidades responsables. Información como la estadística disponible en materia de extranjería, inmigración y protección internacional, así como también del estudio y la medición de la xenofobia, la discriminación y los niveles de integración de migrantes y retornados.
- Es importante incentivar la creación de espacios de integración cultural, construcción de memoria, nuevas formas de ciudadanía, como museos, instalaciones, *performances*, ferias gastronómicas y culturales, etcétera.
- Se debe involucrar a la sociedad civil nacional, retornada, colombo-venezolana y venezolana en los procesos de construcción de políticas públicas para la integración, incentivar la capacidad asociativa de migrantes y retornados y fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil en el Sistema Nacional de Migraciones.

5.10. Impulsar estrategias comunicacionales a nivel nacional, departamental y municipal sobre la gestión migratoria y la lucha contra la xenofobia y la discriminación

El despliegue de acciones y medidas dispersas que en los últimos años han compuesto protocolos de instituciones, de organismos multilaterales y de la sociedad civil para la atención de población migrante y retornada en Colombia, constituyen hoy un cúmulo de información extensa, confusa y, en algunos casos, desordenada y de difícil abordaje.

De la misma manera, existe una gran demanda de información especializada por parte de una población migrante en aumento, de funcionarios públicos que desconocen las normatividades y los protocolos, de líderes políticos y tomadores de decisiones, del sector privado y empresarial, de prestadores de servicios, medios de comunicación, actores del sistema educativo y la sociedad colombiana en general.

- La ley migratoria integral debe contemplar una macroestrategia comunicacional de cobertura nacional y con enfoque diferencial en las regiones, que brinde información sobre protocolos de gestión migratoria, formación a periodistas y directores de contenido en los medios de comunicación, información sobre deberes y acceso a derechos de los migrantes, educación y sensibilización sobre los fenómenos migratorios, información estratégica de oportunidades de empleo y emprendimiento y capacitación a profesores para impulsar las aulas como espacios de integración social, económica, política y cultural.
- Para una adecuada implementación de la ley migratoria como instrumento jurídico unificado, se requieren campañas de socialización de alto impacto que logren llegar profundamente a los territorios y no solo a las cabeceras municipales, esto con el fin de cerrar brechas en el acceso a la información.
- Se deben impulsar campañas en medios de comunicación masiva y redes sociales sobre información de servicios y acceso a derechos de los migrantes, con contenidos que desmitifiquen percepciones negativas hacia los migrantes y combatan la xenofobia y la discriminación. Así mismo, campañas de socialización de los beneficios que trae para la sociedad la integración de los migrantes y retornados.

6. Conclusiones

Tras cuatro años de una crisis humanitaria sostenida y sin precedentes en la región, que ha expulsado a más de 4,6 millones de venezolanos y que ha significado para Colombia la llegada de cerca de dos millones de personas, 1.488.373 migrantes y más de 500.000 retornados, una población en crecimiento que difícilmente regresará a Venezuela y consolida cada vez más su proceso migratorio, el desarrollo de la política migratoria integral en Colombia debe, además de garantizar que la migración sea segura, ordenada y regular, establecer profundos mecanismos de integración social, económica política y cultural a mediano y largo plazo.

Ante la magnitud del actual fenómeno migratorio, no iniciar procesos adecuados de integración de migrantes y retornados en la sociedad colombiana pone en riesgo la implementación, la efectividad y la gestión de la política en sí misma. En ambientes de exclusión aumentan la xenofobia y la discriminación, conductas que afectan negativamente la relación y las cadenas de solidaridad entre los migrantes y las sociedades receptoras, quiebran progresivamente la confianza en la institucionalidad y ponen en peligro a mediano y largo plazo la gobernabilidad de la migración.

La integración social, económica, política y cultural de los migrantes y retornados en el territorio colombiano es un proceso que dependerá de la implementación de políticas coordinadas y proyectadas en el corto, mediano y largo plazo. La articulación de estas medidas debe contemplar al menos tres ejes principales: el acceso a derechos, un enfoque hacia el desarrollo económico del país y la lucha contra la xenofobia y la discriminación.

En un Estado social de derecho, la equidad y la integración social para migrantes y retornados debe partir del acceso igualitario a los derechos fundamentales. La garantía inmediata otorgada por el derecho a tener identidad, nacionalidad, salud, educación, entre muchos otros, requiere de vías expeditas de regularización para una población tan vulnerable como la que hoy proviene de Venezuela. Sin regularización y acceso a derechos ningún proceso de integración se puede consolidar.

La migración es un motor de crecimiento económico, innovación y desarrollo sostenible, factor que debe ser tomado en consideración para facilitar adecuados procesos de integración social, en especial cuando las economías son los espacios más susceptibles de afectación por la migración en el corto plazo. La gestión migratoria desde un enfoque humano y productivo debe beneficiar tanto a migrantes como a la sociedad de acogida.

Si bien Colombia ofrece marcos legales garantistas para la protección de extranjeros y la lucha contra la xenofobia y la discriminación, el fenómeno de la inmigración es muy reciente y las acciones xenófobas y discriminatorias empiezan a manifestarse de formas variadas en diferentes espacios sociales. Por esa razón se hace urgente iniciar campañas de sensibilización e información que combatan cualquier tipo de conducta discriminatoria. Su puesta en marcha facilita la integración de migrantes y retornados, pero sobre todo favorece a la sociedad en conjunto.

Finalmente, en la definición e implementación de la futura ley migratoria integral colombiana serán determinantes la concertación y la cooperación que se logren 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

- Achotegui Loizate, J. (2009). Migración y salud mental. El síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple (síndrome de Ulises). *Zerbitzuan: Gizarte Zerbitzuetarako Aldizkaria: Revista de Servicios Sociales*, 46, 163-171. Recuperado desde: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3119470.pdf>.
- Agencia de la ONU para los Refugiados, ACNUR. (2018). *Tendencias globales, desplazamiento forzado en 2018*. Recuperado desde: http://acnur.org/5d09c37c4#_ga=2.253507593.1819324675.1578931335-891546714.1528863200.
- Alayo Orbegozo, F. (29 de abril de 2019). El 67% de limeños no está de acuerdo con la inmigración venezolana al Perú. *El Comercio*. Recuperado desde: <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/67-limenos-acuerdo-inmigracion-venezolana-peru-noticia-630720-noticia/>.
- Aliaga Sáez, F. A. (2012). Imaginarios migratorios y geopolítica en sociedades posmodernas. *Imagonautas: Revista Interdisciplinaria sobre Imaginarios Sociales*, 2(1), 2-20. Recuperado desde: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4781512>.
- Altman, A. (2016). Discrimination. En E. N. Zalta (Ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2016 Edition). Recuperado desde: <https://plato.stanford.edu/archives/win2016/entries/discrimination/>.
- Aparicio Gervás, J. M. y Delgado Burgos, M. Á. (2014). *La educación intercultural en la formación universitaria europea y latinoamericana*. España: Editorial Itamut-Fifed. Recuperado desde: https://www.researchgate.net/publication/280962170_La_Educacion_Intercultural_en_la_formacion_universitaria_europea_y_latinoamericana.
- Balcazar, F, Berardi, L. y Taylor-Ritzler, T. (2011). El “privilegio de los blancos”: otra fuerza de dominación social de las clases privilegiadas. *Espacios en Blanco*, 21, 85-110. Recuperado desde: <http://www.redalyc.org/pdf/3845/384539803004.pdf>.

- Bamberger Vargas, B. A. (2014). *Efectos de la inclusión financiera para los programas sociales en el Perú durante el año 2007-2012*. Tesis de doctorado en Contabilidad y Finanzas, Universidad de San Martín de Porres, Lima. Recuperado desde: http://www.repositorioacademico.usmp.edu.pe/bitstream/usmp/1131/1/Bamberger_v.pdf.
- Barabas, A. M. (2014). Multiculturalismo, pluralismo cultural e interculturalidad en el contexto de América Latina: la presencia de los pueblos originarios. *Configurações*, 14, 11-24. doi:10.4000/configuracoes.2219. Recuperado desde: <https://journals.openedition.org/configuracoes/2219>.
- Bel Adell, C. (1994) La integración social de los inmigrantes y las organizaciones no gubernamentales (ONGs). *Papeles de Geografía*, 20, 119-132. Recuperado desde: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/105502.pdf>.
- Bernal Mesa, D. (2003). *De los judíos en la historia de Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Castoriadis, C. (1975). *L'Institution imaginaire de la société*. París: Seuil.
- FUPAD. (2019). *Estudio sobre las posibilidades de vinculación laboral de población venezolana migrante en Bogotá, Barranquilla y Cartagena*. Recuperado desde: <https://www.fupad.org/wp-content/uploads/Informe-completo-version-digital.pdf>.
- Glosario Sociología. (2018). *Asimilación cultural*. Recuperado desde: <https://glosarios.servidor-alicante.com/sociologia/asimilacion-asimilacion-cultural>.
- Hall, S. (2010). Identidad cultural y diáspora. En E. Restrepo, C. Walsh y V. Vich (Eds.), *Sin garantías, trayectorias y problemáticas en los estudios culturales* (pp. 349-362). Popayán: Envión Editores, Instituto Pensar de la Universidad Javeriana, Instituto de Estudios Peruanos y Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador.
- Hopenhayn, M. y Bello, A. (Mayo de 2001). *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*. Serie Políticas Sociales, 47. Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC, División de Desarrollo Social. Recuperado desde: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5987/1/S01050412_es.pdf.
- Hübschmann, Z. (2015). *Migrant Integration Programs: The Case of Germany*. Global Migration Research Paper, 11. Recuperado desde: https://tind-customer-iheid.s3.amazonaws.com/ebe567f6-dc44-43ff-ad4b-62f373da912d?response-content-disposition=inline; filename*=UTF-8'GMPRS_N11_2015.pdf&response-content-type=application/pdf&AWSAccessKeyId=A-KIAXL7W7Q3XHRF6JAJHR&Expires=1562271371&Signature=NscKLqIP4GlnFRDnJ0GU2DfEZe0=.
- Jerónimo Mendoza, Y. R. (2017). *Repercusión de la educación en la identidad local en los alumnos del quinto año de secundaria de la institución educativa coronel Pedro Portillo Silva-Huaura en el año 2015*. Tesis de licenciatura en Ciencias Sociales, Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión, Huacho, Perú. Recuperado desde: <http://repositorio.unjfsc.edu.pe/handle/UNJFSC/2182>.
- Key Clouding. (2018). *¿Son los extranjeros un aporte para el mercado chileno?* Recuperado desde: <https://www.keyclouding.cl/wp-content/uploads/2018/09/INFOGRAFIA-ENCUESTA-EXTRANJEROS-KEYCLOUDING.pdf>.
- León, M. y Holguín, J. (2004). La acción afirmativa en la Universidad de los Andes: el caso del programa "Oportunidades para talentos nacionales". *Revista de Estudios Sociales*, 19, 57-70. Recuperado

desde: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-885X2004000300005&lng=en&tlng=es.

Moreno Pérez, N. E. et al. (2011). El proceso intercultural en el cuidado de la persona adulta mayor. *Desarrollo Científico Enfermería*, 19(10), 343-347. Recuperado desde: <http://www.index-f.com/dce/19pdf/19-343.pdf>.

Observatorio de Venezuela y Fundación Konrad Adenauer. (2018). *Retos y oportunidades de la movilidad humana venezolana 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>.

Observatorio Permanente de la Migración. (2014). *La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional*. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Recuperado desde: <https://digital.csic.es/handle/10261/137972>.

Organización de Estados Americanos, OEA. (2019). *Informe del grupo de trabajo de la OEA para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*. Recuperado desde: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OEA-informe-migrantes-venezolanos-espanol_0.pdf.

Organización Internacional para las Migraciones, OIM. (2006). *Glosario sobre migración*. Serie Derecho Internacional sobre Migración, 7. Recuperado desde: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf.

Organización Internacional para las Migraciones, OIM. (2018). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*. Recuperado desde: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf.

Osorio, L. (2019). *Xenofobia hacia los venezolanos*. Ponencia presentada en la reunión preparatoria de la mesa de trabajo Integración sin Discriminación, organizada por el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario y la Fundación Konrad Adenauer.

Popovic, P. (2013). *La Mélancolie des Misérables*. Essai de sociocritique. Montreal: Le Quartanier Erres Essais.

Real Academia Española. (2005). *Diccionario panhispánico de dudas*. Recuperado desde: <http://lema.rae.es/dpd/srv/search?id=HeYiYXQVID6Ln64e2E>.

Rojas Lizama, D. (2018). Aporofobia, el rechazo al pobre. *Revista de Filosofía*, 74, 319-321. Recuperado desde: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-43602018000100319>.

Sanmiguel, I. (2006). Japoneses en Colombia: historia de inmigración, sus descendientes en Japón. *Revista de Estudios Sociales*, 23, 81-96. Recuperado desde: <http://www.scielo.org.co/pdf/res/n23/n23a08.pdf>.

Semana. (2 de agosto de 2019). *Encuesta Invamer: aumenta el rechazo a los venezolanos*. Recuperado desde: <https://www.semana.com/nacion/articulo/encuesta-invamer-aumenta-el-rechazo-a-los-venezolanos/626177>.

Sulzer, A. (7 de septiembre de 2016). Islam, laïcité, intégration: en 12 ans, le grand écart de Nicolas Sarkozy. *L'Express*. Recuperado desde: https://www.lexpress.fr/actualite/politique/lr/islam-laicite-integration-en-12-ans-le-grand-ecart-de-nicolas-sarkozy_1828249.html.

- Tovar Pinzón, H. (2001). Emigración y éxodo en la historia de Colombia. *Les Cahiers ALHIM*, 3 [en línea]. Recuperado desde: <http://journals.openedition.org/alhim/522>.
- UNESCO. (2017). Discrimination. *Glossary of Migration Related Terms*. Recuperado desde: <https://wayback.archive-it.org/10611/20180705022135/http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/discrimination/>.
- United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD. (Marzo de 1994). *Social Integration: Approaches and Issues*. Ginebra: UNRISD. Recuperado desde: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/510920DA18B35A6880256B65004C6A7B/\\$file/bp1.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/510920DA18B35A6880256B65004C6A7B/$file/bp1.pdf).
- Universidad Francisco de Paula Santander, UFPS. (18 de noviembre de 2013). *UFPS y GIZ comparten experiencias sobre Acción Sin Daño, un aporte a la construcción de paz*. Recuperado desde: <https://ww2.ufps.edu.co/unoticia/ufps-y-giz-comparten-experiencias-sobre-accion-sin-dano-un-aporte-a-la-construccion-de-paz>.
- Villa Gómez, J. D., Barrera Machado, D., Arroyave Pizarro, L. y Montoya Betancur, Y. (2017). Acción con daño: del asistencialismo a la construcción social de la víctima. Mirada a procesos de reparación e intervención psicosocial en Colombia. *Universitas Psychologica*, 16(3). Recuperado desde: [https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/UPSY/16-3%20\(2017\)/64752604024/](https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/UPSY/16-3%20(2017)/64752604024/).
- Wabgou, M., Vargas, D. y Carabalí, J. A. (2011) Las migraciones internacionales en Colombia. *Investigación y Desarrollo*, 20(1). Recuperado desde: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/investigacion/article/viewArticle/2116/3678>.
- Zapata Barrero, R. (2009). Diversidad y política cultural. El debate teórico y su uso en instituciones internacionales. *Educació social: revista d'intervenció socioeducativa*, 43, 59-74. Recuperado desde: <https://www.raco.cat/index.php/EducacioSocial/article/view/180642/369538>.



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.