

10 años de la **respuesta** de Colombia a la **migración** **venezolana**

Crisis, respuesta y desafíos

Autores

Francesca Ramos Pismataro
Ronald F. Rodríguez
María Clara Robayo León
Txomin Las Heras Leizaola

El **Observatorio de Venezuela** de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario es un grupo académico que hace investigación, pedagogía, extensión y difusión del conocimiento sobre el caso venezolano y su relación con Colombia. A partir de 2004 el Observatorio viene haciendo seguimiento a la transformación del sistema político de Venezuela, las relaciones colombo-venezolanas y desde 2015 aborda las dinámicas migratorias provenientes del vecino país, constituyéndose en un espacio de encuentro, intercambio de ideas y proyectos que buscan la resolución de problemáticas específicas, así como de consulta por parte de distintos actores nacionales e internacionales.



Observatorio
de Venezuela



Observatorio
de Venezuela

10 años de la respuesta de Colombia a la migración venezolana

Crisis, respuesta y desafíos

Francesca Ramos Pismataro

Ronal F. Rodríguez

María Clara Robayo León

Txomin Las Heras Leizaola

Diciembre 2025



Observatorio
de Venezuela



Este libro es producto del trabajo de investigación del equipo del Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario, integrado por su directora, la profesora Francesca Ramos Pismataro; los investigadores Ronal F. Rodríguez y María Clara Robayo León; los investigadores adscritos Txomin Las Heras Leizaola y Gabriela Reyes (voluntaria); y la asistente de investigación, Natalia Rodríguez.

© Universidad del Rosario

Facultad de Estudios Internacionales,
Políticos y Urbanos
Observatorio de Venezuela
Carrera 6 No. 12C-13
Bogotá, D.C. Colombia
<https://www.urosario.edu.co/>

Directora del Observatorio de Venezuela

Francesca Ramos Pismataro

Coordinador del proyecto

Ronal F. Rodríguez

ronal.rodriguez@urosario.edu.co

Investigadores

María Clara Robayo León

Txomin Las Heras Leizaola

Infografías

Natalia Rodríguez Arenas - Gabriela Reyes

Diseño, diagramación e ilustración

Alejandro Arias Bernal

Corrección de estilo

Daniella Monroy Argumedo

Impresión

Opciones Gráficas Editores Ltda.

ISBN 978-628-7708-29-7

Primera edición: diciembre de 2025

Bogotá D.C.

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

Calle 93B No. 18-12, piso 7
(+57 1) 743 0947
Bogotá, D.C. Colombia
<https://www.kas.de/web/kolumbien>

Representante KAS para Colombia

Kristin Wesemann

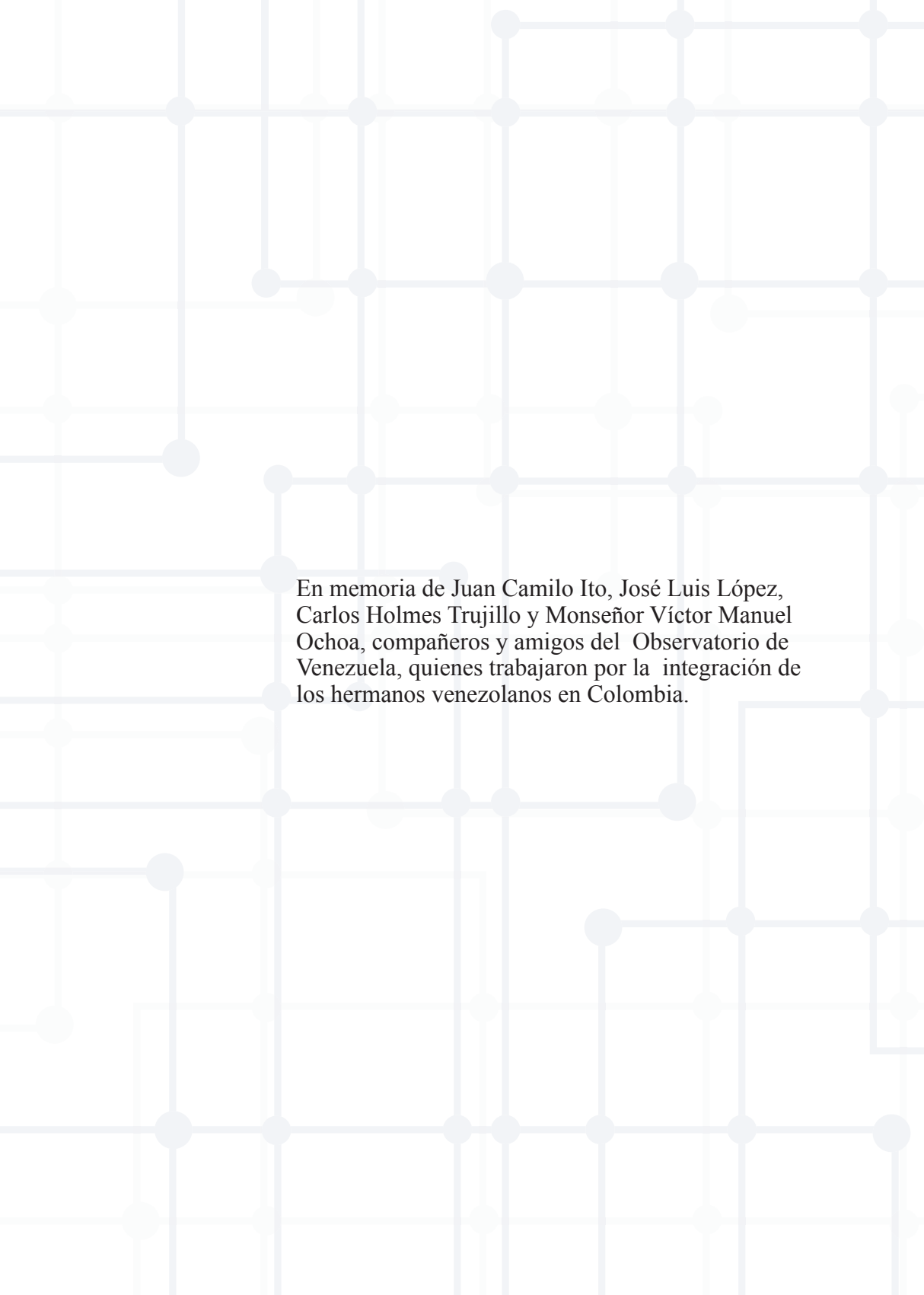
Coordinadora de proyectos KAS

María Paula León Linares

maria-paula.leon@kas.de

Queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento a todas las personas que generosamente nos concedieron su tiempo y sus palabras en el marco de la investigación *10 años de la Respuesta de Colombia a la Migración Venezolana*. Sus testimonios, experiencias y reflexiones fueron fundamentales para enriquecer la comprensión de los temas aquí abordados. Sin su invaluable aporte, este libro no habría sido posible.

Agradecemos a Iván Duque Márquez, expresidente de la República de Colombia (2018-2022); monseñor Víctor Manuel Ochoa (†), obispo castrense de Colombia (2020-2025) y obispo de Cúcuta, Norte de Santander (2015-2020); Alejandra Botero, gerente de Inversiones y Desarrollo Financiero del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) y exdirectora general del Departamento de Nacional de Planeación (DNP) (2021-2022); Felipe Muñoz, director de la Unidad de Migración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y exgerente de Frontera (2018-2020); Erik Jerena, jefe de Oficina de Planeación de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia; Christian Krüger Sarmiento, director general en Valure AP&DG y exdirector general de Migración Colombia (2015-2020); Juan Francisco Espinosa, consultor de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y exdirector general de Migración Colombia (2020-2022); Liliana Morales Hurtado, exdirectora de la Dirección para la Población Migrante del Ministerio de la Igualdad y la Equidad (2024-2025); Víctor Bautista, director de ProColombia en Alemania y exdirector de Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores (2015-2023); Juanita Goebertus Estrada, directora de la División de las Américas de Human Rights Watch (HRW); Ana Karina García, directora de la Fundación Juntos Se Puede; Juan Sebastián Barco, asesor de Alianzas en War Child y exsubdirector técnico del Proyecto Integra de USAID; Paula Rossiasco, especialista sénior en Inclusión Social del Banco Mundial; Juan José Ramón, asociado sénior de Coordinación Interagencial de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); María Paula León, coordinadora de proyectos de la Fundación Konrad Adenauer en Colombia; Ligia Bolívar, investigadora asociada del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela); Ana María Moreno, consultora en migración del Banco Mundial y del programa EUROFRONT de la Unión Europea; y María Gabriela Trompetero, investigadora asociada y docente de la Universidad de Bielefeld (Alemania).



En memoria de Juan Camilo Ito, José Luis López,
Carlos Holmes Trujillo y Monseñor Víctor Manuel
Ochoa, compañeros y amigos del Observatorio de
Venezuela, quienes trabajaron por la integración de
los hermanos venezolanos en Colombia.

“Siempre miro con gratitud el compromiso de aquellos que colaboran en favor de los migrantes. A todos agradezco lo que hacen por los migrantes.

Hoy, en particular, me uno a los obispos de Colombia al expresar reconocimiento por la decisión de las autoridades colombianas de implementar el Estatuto de Protección Temporal para los migrantes venezolanos presentes en el país, favoreciendo la acogida, la protección y la integración. Y esto no lo hace un país riquísimo, superdesarrollado, no. Lo hace un país con tantos problemas de desarrollo, de pobreza, de paz... casi 70 años de guerrilla. Pero, con estos problemas, ha tenido la valentía de mirar a estos migrantes y de hacer este Estatuto.
¡Gracias a Colombia, gracias!”

**Papa Francisco (2021). Ángelus en la Plaza de San Pedro.
Domingo 14 de febrero de 2021.**

[...] No hay manual de instrucciones

Para cargar lo imprescindible en la maleta

Convertir la vida en equipaje un bulto el morral la bolsita

Atadito de cosas

El peso la etiqueta la requisa

Qué te puedes llevar

Define imprescindible necesario útil

Qué necesito hoy mañana qué

Me la llevo esta esquina con el fucsia naranja de su tarde

Define imprescindible necesario útil

El cuaderno tres libros que salvar del incendio

Bordó un mantel mi abuela

Sobre el mantel vajilla porcelana

Campánulas de boda de tu boda el cuadro

Más es lo que no cabe en la maleta

Todo

No dejo cosas

Aquí me dejo yo quien soy quien era

Ahora equipaje bulto morral bolsita [...]

Elizaria Flores (2018). Fragmento del poema *De exilio en construcción*.

Contenido

		Presentación	15
		Prólogo	18
Capítulo	⊙	Antecedentes	23
1		<i>Willkommenskultur</i> : Cultura de la bienvenida	27
		Un país con pocos migrantes	38
		Principales marcos institucionales y normativos de la política migratoria colombiana antes de 2015	41
		Entrevista a Monseñor Víctor Manuel Ochoa	49
Capítulo	⊙	2015 – 2017	66
2		De la erosión democrática a la erosión social	71
		Primeras campanadas migratorias	79
		La respuesta humanitaria a la crisis	85
		Entrevista a Christian Krüger	95
Capítulo	⊙	2018 – 2019	115
3		La crisis venezolana en la agenda internacional y nacional colombiana	119
		La gran diáspora	124
		El giro hacia la regularización	131
		Entrevista a Felipe Muñoz	143
Capítulo	⊙	2020	161
4		La realidad global se impone a la crisis venezolana	165
		La pandemia	173
		Atención de la migración en tiempos de emergencia sanitaria	178
		Entrevista a Juan Francisco Espinosa	183

Capítulo		2021 – 2022	201
5		Voluntad Política	205
		El ETPV: un paso gigante	212
		La apuesta por la integración	222
		Entrevista al Expresidente Iván Duque Márquez	237
Capítulo		2023 – 2025	257
6		Subordinación a la agenda política con el régimen venezolano	261
		Un largo camino por recorrer	270
		Rupturas y continuidades en la política migratoria	279
		Entrevista a Erik Jerena	297
Capítulo		Panel con expertos	311
7		Diez años de la migración venezolana en Colombia: crisis, respuesta y desafíos	313
		Del papel a la práctica: principales desafíos del tránsito del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos a la Visa de Residente. María Gabriela Trompetero y Ana María Moreno-Sáchica	340
		Conclusiones	345
		Infografías	354
		Bibliografía	376

Siglas y acrónimos

ACNUR	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (Alemania)
CARITAS	Red global de organizaciones católicas que trabajan para aliviar la pobreza, promover el desarrollo sostenible y defender los derechos humanos
CECOT	Centro de Confinamiento del Terrorismo (El Salvador)
CELAM	Consejo Episcopal Latinoamericano y Caribeño
CIAM	Centro Integral de Atención al Migrante (Bogotá)
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CILM	Centro de Integración Local para Migrante (Barranquilla)
CNSC	Comisión Nacional del Servicio Civil
CONARE	Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia
DACA	Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (por sus siglas en inglés)
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DEJUSTICIA	Centro de estudios jurídicos y sociales dedicado al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la promoción de los derechos humanos en Colombia y en el sur global
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ETPV	Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FUT	Formulario Único de Trámites
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GEM	Grupo Especial Migratorio
GIFMM	Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos
GIZ	Cooperación Alemana para el Desarrollo Sostenible
HRW	Human Rights Watch
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

MNSCM	Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones
NES	Número Establecido por la Secretaría de Educación
OCHA	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OM3	Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana
ONMS	Observatorio Nacional de Migración y Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PARD	Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derecho
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A.
PECP	Permiso Especial Complementario de Permanencia
PEP	Permiso Especial de Permanencia
PEPFF	Permiso Especial de Permanencia para el Fomento y la Formalización
PIM	Política Integral Migratoria del Estado Colombiano
PIP	Permiso de Ingreso y Permanencia
PMU	Puesto de Mando Unificado
PPT	Permiso por Protección Temporal
PTP	Permiso Temporal de Permanencia
PRH	Plan de Respuesta Humanitaria para Venezuela
R4V	Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes
RAMV	Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos
REFWORLD	Base de datos global sobre legislación y políticas de ACNUR
RMRP	Planes de Respuesta Regional de Refugiados y Migrantes
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
RUMV	Registro Único de Migrantes Venezolanos
RUTEC	Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia
RUV	Registro Único de Víctimas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula
SJR	Servicio Jesuita de Refugiados
SMO	Puntos de Movilidad Segura (por sus siglas en inglés)
SIRE	Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros
SISBÉN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SPE	Servicio Público de Empleo
SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

SUDH	Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos
TMF	Tarjeta de Movilidad Fronteriza
UE	Unión Europea
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
ZODIMAIN	Zonas Operativas de Defensa Integral Marítima e Insular

Presentación

La respuesta del Estado colombiano frente al fenómeno migratorio proveniente de Venezuela, uno de los mayores flujos de movilidad humana del mundo que alcanza los 8 millones de personas, ha sido reconocida como una de las más solidarias y efectivas en un contexto global en el que priman políticas de contención y expulsión migratoria. A pesar de ser un país de renta media que está inmerso en un conflicto interno aún no resuelto, entre 2015 y 2025, Colombia ha afrontado la llegada de más de 2,8 millones de migrantes y refugiados venezolanos, así como de un número incierto de retornados colombianos y sus familias, adoptando hacia esta población políticas con un enfoque de derechos e integración.

Al cumplirse una década de gestión frente a la crisis migratoria, resulta fundamental preservar la memoria sobre cómo las autoridades colombianas y la sociedad civil, con el respaldo de la cooperación internacional, han recorrido este desafiante y enriquecedor camino. Asimismo, es vital que las futuras autoridades nacionales, regionales y locales den continuidad y fortalezcan esta labor, un proceso que debe ser abordado en el largo plazo afrontando los retos que implica no solo la acogida sino la integración de los migrantes.

El Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario en alianza con la Fundación Konrad Adenauer han acompañado al Estado y a la sociedad colombiana a través de diversos proyectos e iniciativas orientados a comprender los desafíos y oportunidades que ha implicado la movilidad humana venezolana. Este trabajo conjunto ha buscado generar insumos estratégicos e incidir en la construcción de una política migratoria amplia, incluyente y sostenible.

Producto de esta alianza se presenta el libro 10 años de la respuesta de Colombia a la migración venezolana que recoge las principales acciones que el Estado ha implementado para gestionar este flujo migratorio, su desarrollo y contexto en la década 2015-2025.

En esta publicación se aborda de manera cronológica el contexto político, social y económico de Venezuela y su relación con Colombia, se hace un recuento de los principales sucesos migratorios y se destaca la evolución del marco normativo colombiano y las principales decisiones de política pública en esta materia. Contiene también entrevistas con algunos de los más importantes protagonistas de la gestión migratoria colombiana, quienes cuentan los pormenores de su experiencia. Asimismo, el texto incluye las principales reflexiones del evento realizado el 19 de agosto de 2025 en la Universidad del Rosario en el cual se conmemoró una década de la migración venezolana en Colombia y se analizaron los desafíos por venir.

A pesar de la experiencia adquirida en la gestión migratoria, Colombia aún tiene grandes retos que asumir. Las políticas diseñadas han resuelto parcialmente los temas de regularización y abierto la puerta para la integración, no obstante la migración no se detiene, más de 800 mil migrantes están en condición de irregularidad y la compleja situación venezolana seguirá demandando medidas excepcionales para una población con necesidad de protección.

Pese a los avances en la gestión migratoria, el Estado colombiano no ha desarrollado una amplia y robusta política de refugio y protección internacional. Tras el fraude electoral del 28 de julio de 2024 en Venezuela, este tema se ha hecho más urgente por el aumento del flujo de refugiados y el deterioro de las condiciones de su seguridad en Colombia. Asimismo, ha aumentado la incertidumbre en torno a la regularización en el mediano y largo plazo de los migrantes del hermano país, por lo que se requiere que las

autoridades cumplan a cabalidad los compromisos adquiridos y adopten medidas acordes a los actuales desafíos de movilidad humana.

Esperamos que esta investigación se convierta en un aporte a la discusión pública para seguir construyendo sobre lo construido en esta tarea.



Francesca Ramos Pismataro
Directora del Observatorio de Venezuela
Facultad de Estudios Internacionales, Políticos
y Urbanos de la Universidad del Rosario



Kristin Wesemann
Representante
Fundación Konrad Adenauer
en Colombia

Prólogo

En tiempos difíciles hay que decir las cosas como son

Hace 10 años el panorama de las relaciones entre Colombia y Venezuela era muy distinto al de hoy: no se hacían propuestas de integración entre ambos gobiernos para construir Zonas Binacionales porque la frontera estaba al “rojo vivo”.

Entonces, Nicolás Maduro recién llegado a la presidencia y en un contexto político, económico y social muy crítico para él veía a Colombia, en primera línea, como una amenaza para la perdurabilidad del proyecto revolucionario. En su narrativa responsabilizaba de los principales problemas de la nación a los colombianos y a la relación fronteriza.

El presidente venezolano pronunciaba discursos acusando a Colombia de los graves problemas económicos que padecía Venezuela, entre ellos la escasez de alimentos. Llegó incluso a decir que desde Colombia se imponían modelos para “perturbar y desestabilizar” la economía venezolana, acusando al país de adelantar lo que él llamó “una guerra económica” y que en realidad era el contrabando masivo de productos, acrecentado por la distorsión de precios de

los bienes regulados por las medidas económicas adoptadas por Venezuela, no por Colombia, y que generaron todo tipo de incentivos perversos en la zona de frontera, particularmente creando beneficios a las distintas mafias.

En medio del contexto crítico en que se encontraba Nicolás Maduro por: el fallecimiento de Hugo Chávez; la apretada victoria de las elecciones presidenciales de 2013; las protestas masivas estudiantiles de 2014 que pedían un retorno a la democracia y el fin de la represión; y la victoria histórica de la oposición en la Asamblea Nacional de 2015, que logró por primera vez la mayoría desde que el chavismo estaba en el poder; Maduro decidió desplegar unas operaciones de seguridad que llamó irónicamente “Operaciones para la Liberación del Pueblo” y que en la zona de frontera del lado venezolano condujo a la deportación de cientos y al retorno de miles de colombianos y sus familias colombo-venezolanas que llevaban años viviendo allí, muchos de ellos habían huido del conflicto colombiano, y que aterrorizados por la actuación de los cuerpos de seguridad venezolanos que marcaban sus casas con R de “revisado” y D de “derribar”, cruzaron el río con sus enseres huyendo hacia Colombia.

El presidente de Venezuela declaró el estado de excepción en el Táchira cerrando todos los pasos formales hacia y desde Colombia. Fue Maduro en 2015 quien cerró la frontera, no fue Colombia. A pesar de las advertencias del presidente Juan Manuel Santos de que el cierre solo favorecía a los delincuentes transnacionales, el líder de la Revolución Bolivariana militarizó la zona.

Y a diferencia de Chávez que había regularizado a los colombianos, solucionando un tema espinoso por décadas en la agenda bilateral de ambos países como lo era la irregularidad de los colombianos que estaban en el vecino país, acto que hizo con un mero propósito político para que en las elecciones votaran por el chavismo; Maduro, con el viento político en contra, hizo lo opuesto y dio la orden de expulsar a miles de colombianos de forma colectiva y sin respetarles el debido proceso.

Según las autoridades colombianas en pocos días hubo el desplazamiento de más de 23 mil colombianos y sus familias colombo venezolanas. Las organizaciones de la sociedad civil llegaron a hablar de 32 mil personas. Este ha sido el acto de mayor agresión de Venezuela hacia Colombia que marcó el inicio de la crisis migratoria y de la crisis humanitaria en la zona de frontera.

Han pasado 10 años desde entonces y en esta década una cuarta parte de la población venezolana salió de su país hacia distintos destinos,

el principal Colombia que enfrentó la mayor crisis de movilidad humana de su historia, careciendo al inicio de marcos normativos e institucionales que fue paulatinamente desarrollando ante tremendo desafío.

Venezuela se convirtió no solo en un caso paradigmático de cómo una democracia se erosiona hasta que se pierde consolidando el autoritarismo, sino también en uno en el que la pérdida de la democracia genera una de las más grandes crisis migratorias del mundo con un impacto regional y continental nunca visto en las Américas. Desde Chile hasta los Estados Unidos y con efectos que estamos viendo todos los días sin que hubiese una guerra entre Estados, ni un conflicto interno, ni una catástrofe natural, sino una política.

También hay que decir que no es cierto que la migración fue causada exclusivamente por las sanciones económicas de los Estados Unidos o el “bloqueo económico” que es la narrativa del régimen venezolano y que el presidente de Colombia Gustavo Petro replica. Las sanciones que afectaron al sector petrolero fueron en 2019, y el inicio de la crisis migratoria fue varios años antes. Inició en 2015 y se profundizó en los siguientes años: 2016, 2017 y 2018, con la salida de miles y miles de ciudadanos venezolanos. Un proceso penoso y doloroso para una población que no sabía qué era migrar y que en sus inicios no tenía redes de acogida.

La principal razón para salir masivamente fue el deterioro económico y social generado por la caída de los precios de petróleo y producto de las equivocadas decisiones político-económicas adoptadas a lo largo de los gobiernos de Chávez y a las que se sumaron la corrupción y el despilfarro desmedido. Posteriormente, ni los cierres fronterizos producto de la pandemia de la Covid-19 ni el Tapón de la selva del Darién lograron detenerla o contenerla.

Tampoco es cierto decir que Colombia es un país de paso para los migrantes venezolanos como lo ha señalado el presidente Petro. Este ha sido un argumento del gobierno para desvanecer el tema migratorio de la agenda nacional, para invisibilizarlo o “desvenezolanizarlo” como lo han señalado algunos funcionarios.

Lo cierto es que muchos de los venezolanos que llegaron a Colombia, llegaron para quedarse, y los retos tanto de acogida como de integración en los que se ha avanzado de manera significativa están aún vigentes, incluyendo los de quienes más recientemente han huido de su país por la persecución política y la represión del régimen después del

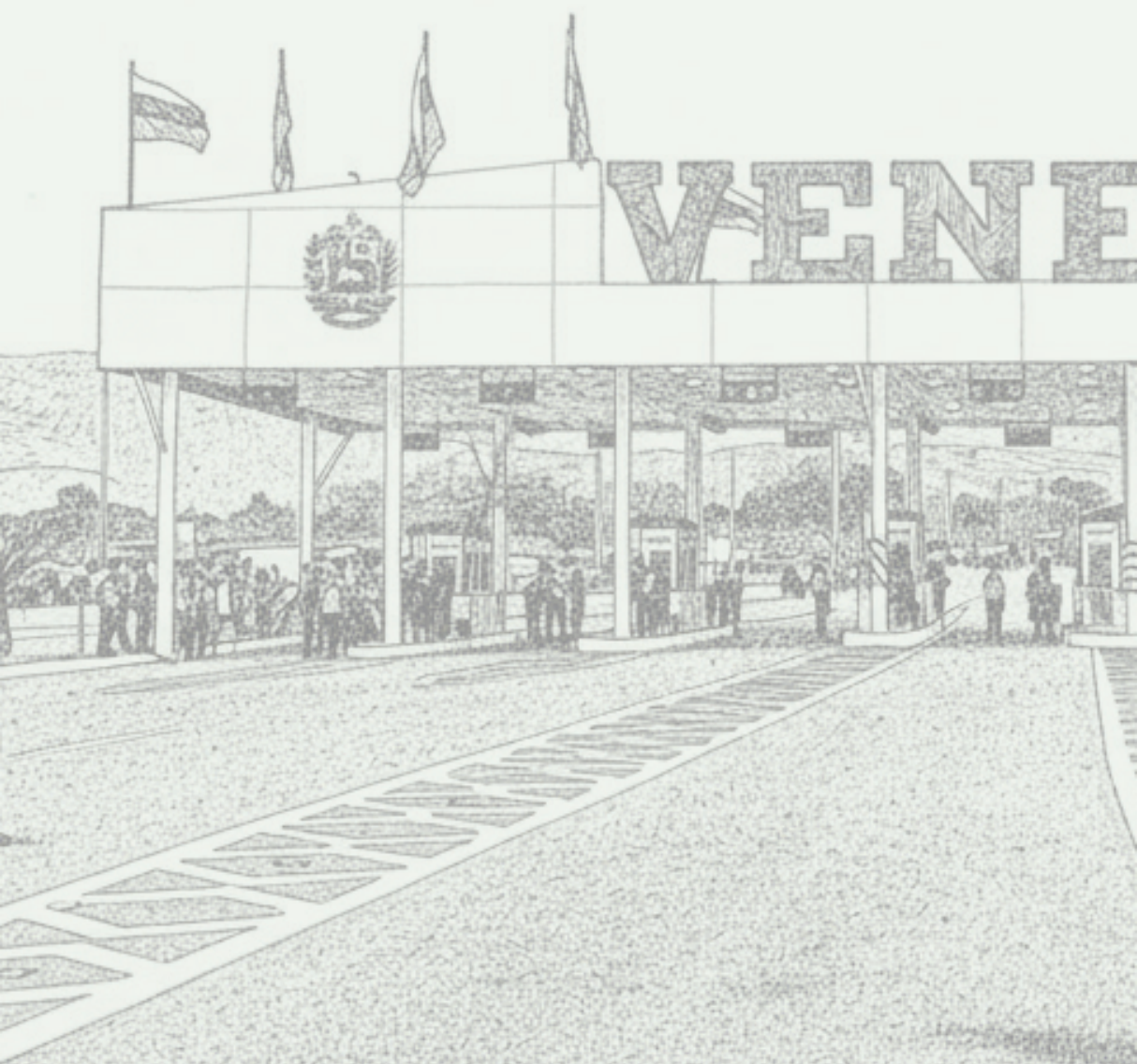
comprobado fraude que desveló la oposición en las elecciones presidenciales del 28 de julio de 2024.

La respuesta de Colombia a la migración venezolana ha venido de distintos sectores, la gran mayoría de ellos articulados en una respuesta solidaria y pragmática como podrán darse cuenta los lectores en este libro que tiene por esencia dejar a los ciudadanos el recuento histórico de un proceso complejo y la construcción de una respuesta que ha recibido reconocimiento internacional, favoreciendo la vida de miles de venezolanos que aportan al país. También es un reconocimiento a quienes adelantaron acciones humanitarias, políticas, institucionales y sociales para su atención y gestión. En el libro hay testimonios de varios de ellos.

Finalmente, en momentos en los que se está ad portas de procesos electorales importantes como son las elecciones nacionales de 2026 y las elecciones regionales y locales de 2027, resulta necesario que los asuntos migratorios estén contemplados en los programas electorales y sean abordados en los debates públicos como un tema importante que tiene implicación en el bienestar de la sociedad y en el desarrollo nacional.

Francesca Ramos Pismataro

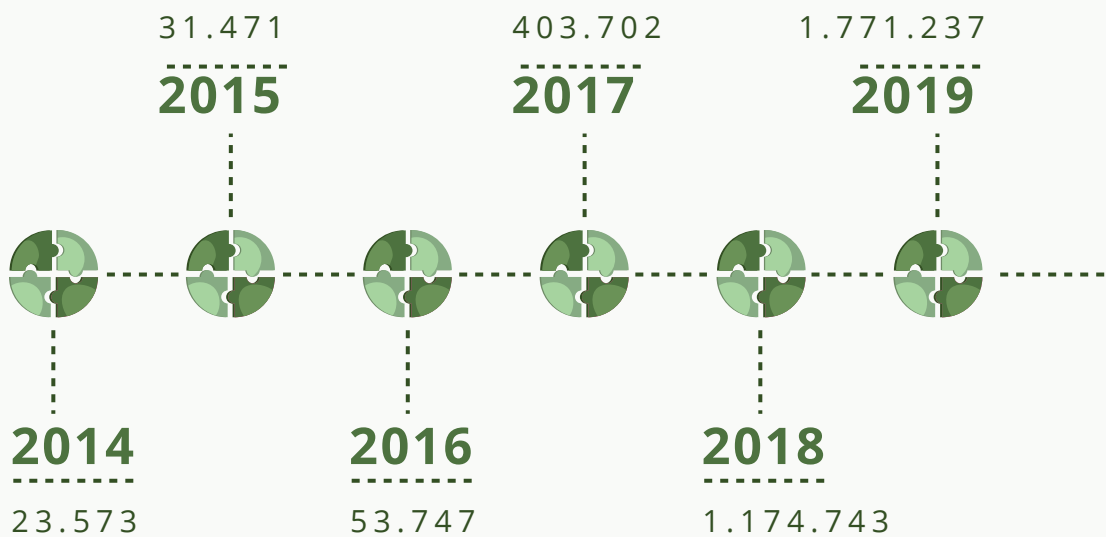
Bogotá, 19 de agosto de 2025, Universidad del Rosario.



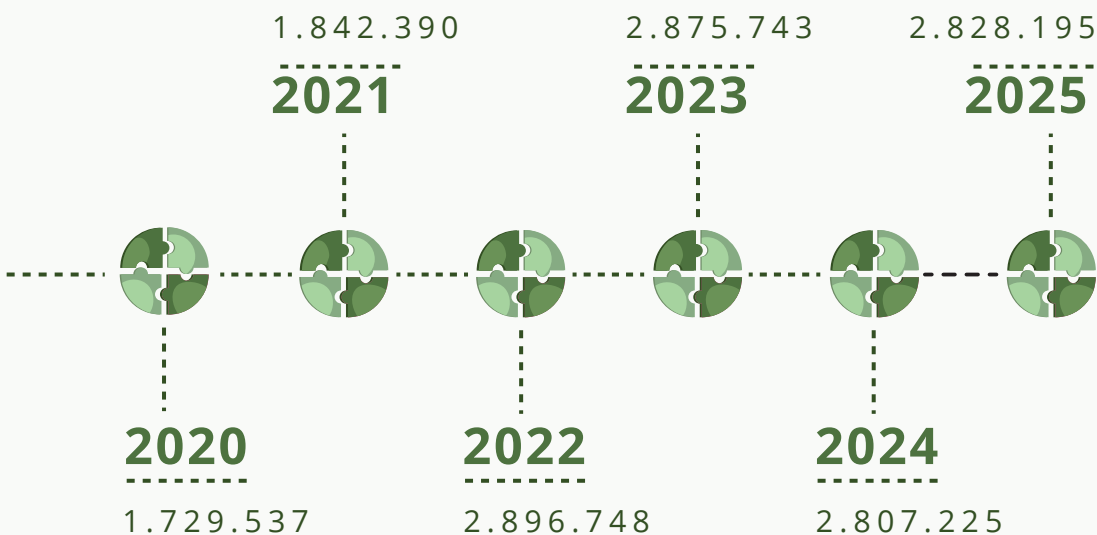


Antecedentes

Capítulo 1



MIGRANTES VENEZOLANOS CON VOCACIÓN DE PERMANENCIA EN COLOMBIA



Willkommenskultur: cultura de la bienvenida

Poco después de la medianoche entre el viernes 4 y el sábado 5 de septiembre de 2015, la canciller de Alemania, Angela Merkel, y el canciller de Austria, Werner Faymann, abrieron las puertas de sus países a los refugiados, anunciándolo a través de una publicación en Facebook. En los días previos, miles de refugiados cruzaron Hungría en dirección a la frontera con Austria. El primer ministro Viktor Orbán, siempre reacio a cualquier política de cuotas para la acogida, dispuso autobuses para trasladar a la población con necesidad de protección internacional.

En ese momento, en las carreteras europeas, miles de personas refugiadas, provenientes principalmente de Siria, Irak y Afganistán, cruzaban los Balcanes occidentales buscando llegar al corazón de Europa. Si bien el convenio de Dublín trasladaba la responsabilidad de la respuesta en los países fronterizos de la Unión Europea (UE) como España, Italia y Grecia, sus capacidades se encontraban desbordadas. El reglamento de Dublín III permitía la “autoentrada”, es decir, que otro Estado miembro de la Unión Europea acogiera a las personas refugiadas. La canciller

alemana, defendiendo el principio de dignidad humana, actuó de manera solidaria con los países del sur de Europa, con la vecina Austria, y, sobre todo, con los cientos de miles de refugiados que buscaban un hogar seguro y un nuevo inicio.

Ese fin de semana y en los días siguientes, miles de alemanes recibieron con los brazos abiertos a las personas refugiadas que llegaban a las estaciones de tren. Las imágenes con carteles de bienvenida dieron la vuelta al mundo y evidenciaron en la sociedad alemana la cultura de la bienvenida (*Willkommenskultur*).

“Lo lograremos. Alemania es un país fuerte” fueron las palabras con las que la canciller Merkel, junto con la sociedad alemana, asumieron el desafío de acoger a más de 1,2 millones de refugiados. Este acto de solidaridad abrió uno de los debates políticos más importantes en las democracias occidentales que ha marcado la última década polarizando a las sociedades entre quienes apoyan la integración migratoria y quienes respaldan su contención.

A 9.037 kilómetros de Berlín en la ciudad colombiana de Cúcuta, en la zona fronteriza entre Colombia y Venezuela, unas semanas antes se vivía una situación paralela. A comienzos de la tercera semana de agosto de 2015, el gobierno de Nicolás Maduro decidió adelantar unos operativos de seguridad denominados “Operaciones para la Liberación del Pueblo” (OLP) en la zona de frontera, causando el desplazamiento de 22 mil colombianos y sus familias venezolanas, según las autoridades colombianas, unas 32 mil personas, según las organizaciones de la sociedad civil.

Durante años, la mayoría de los colombianos residentes en Venezuela apoyaron al chavismo y fueron fundamentales en el referendo revocatorio presidencial de 2004 que pretendía destituir al entonces presidente Hugo Chávez Frías. Durante los primeros años de la Revolución Bolivariana, proyecto político impulsado por Chávez, se produjo una fuerte confrontación política en el país, la polarización se exacerbó llevando la situación hasta el golpe de Estado de 2002 que depuso al presidente durante unas horas.

Para superar la crisis, la sociedad venezolana apostó por una salida democrática: el referendo revocatorio presidencial, y para ganar ese pulso electoral, el gobierno implementó programas sociales conocidos como las *Misiones Bolivarianas*, entre ellas la Misión Identidad, que otorgaba cédula a los colombianos que vivían en Venezuela, brindándoles derechos políticos y acceso a los programas sociales del Estado. La Misión no solo

resolvió la situación migratoria de los colombianos en Venezuela al regularizarlos, sino que miles de habitantes de frontera e incluso del interior de Colombia aprovecharon la oportunidad para adquirir la identificación venezolana.



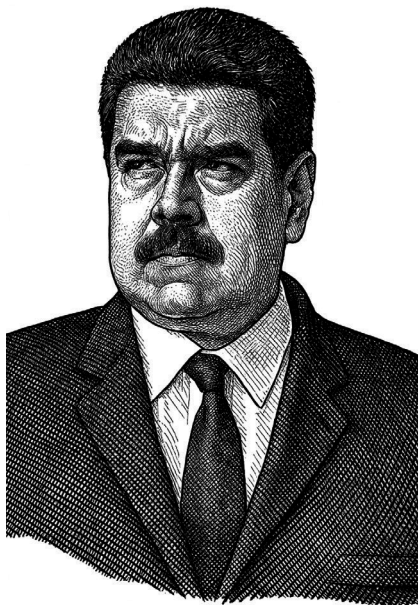
Angela Merkel



Hugo Chávez

Desde la separación de las dos naciones en 1830, el presidente venezolano que implementó la política más ambiciosa en materia de regularización migratoria fue Hugo Chávez, quien en la práctica resolvió uno de los temas más complejos de la relación bilateral: el estatus migratorio de los miles de colombianos en Venezuela. Pero no fue una acción altruista del chavismo, ni una muestra de compromiso social, o una respuesta fundamentada en la dignidad humana, tenía un propósito político y lo cumplió: aumentar la base electoral de la Revolución Bolivariana.

Los colombianos en Venezuela apoyaron al chavismo no solo en el referendo revocatorio, también en la elección presidencial de 2006, con la que se reeligió Hugo Chávez con una holgada diferencia de votos del 25,94% sobre el candidato opositor Manuel Rosales. Pero con el tiempo eso empezó a cambiar, aquellas circunscripciones electorales que concentraban a la población colombiana empezaron a votar por la oposición, como por ejemplo en los estados de Táchira y Zulia o en las zonas populares de Caracas como el icónico barrio 23 de Enero. Para la elección presidencial de 2012, el convaleciente Hugo Chávez logró una diferencia del 10,76% y para la elección de 2013, tras la muerte del líder de la Revolución Bolivariana, la diferencia fue de apenas 1,49% entre el heredero político del



Nicolás Maduro

chavismo, Nicolás Maduro Moros, y el candidato opositor, Henrique Capriles Radonski.

Paradójicamente Nicolás Maduro, el hijo de una colombiana, la cucuteña Teresa de Jesús Moros, se convertiría en el peor presidente de Venezuela para los intereses colombianos y su diáspora. En 2014 se profundizó la crisis económica en el vecino país, causada principalmente por las malas decisiones económicas de su antecesor, la corrupción, y el desbordado gasto público en que incurrió el Estado por las campañas presidenciales de 2012, con un Chávez gravemente enfermo, y de 2013, con el poco carismático Maduro, a lo que se sumó la caída de los precios internacionales del petróleo. No obstante,

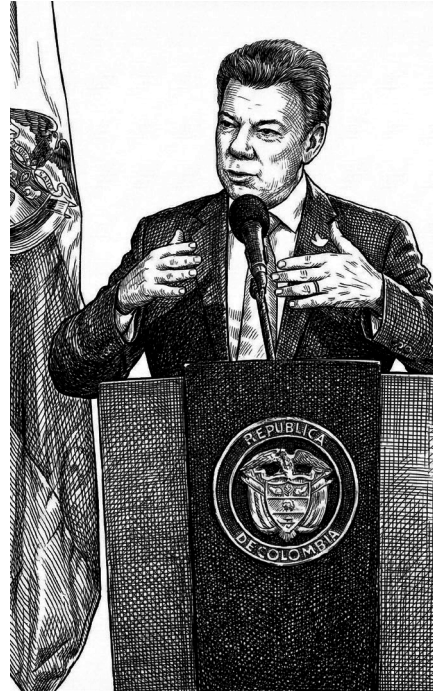
la narrativa del gobierno se centró en acusar, sin evidencia, al contrabando de extracción en dirección a Colombia como la principal causa del declive de la economía venezolana.

Lo mismo sucedió con la criminalización de la población colombiana en Venezuela. Durante los primeros años de la segunda década del siglo XXI, se disparó la violencia, llegando a una tasa de 82 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2014, y ese mismo año cerró con 24.980 muertes violentas. El discurso oficial responsabilizaba de la situación al denominado “paramilitarismo colombiano”.

En medio de la crisis de legitimidad que enfrentaba Maduro por el movimiento opositor “La Salida”, que exigía la renuncia del presidente ante la incapacidad e incompetencia para ejercer el cargo y que se caracterizó por grandes movilizaciones por todo el país, el gobierno construyó una narrativa que responsabilizaba de los principales problemas de la nación, de la crisis económica y de la crisis de seguridad a los colombianos y a su relación fronteriza con Colombia.

La relación bilateral era compleja: Venezuela participaba activamente en la negociación que el Estado colombiano adelantaba con la guerrilla más antigua del continente, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP). En diferentes momentos de la negociación, la intervención venezolana había destrabado el proceso y no se puede negar que sin la participación de Chávez el actor armado nunca se hubiera sentado y permanecido en la mesa de negociación.

No obstante, el chavismo sentía que el gobierno colombiano del presidente Juan Manuel Santos quedaba en deuda por su gestión y, paralelamente, tensionó la relación bilateral en diferentes oportunidades. Por un lado, las incursiones militares venezolanas en la zona de frontera se hicieron cada vez más frecuentes; en ocasiones, cuerpos de seguridad cruzaban la frontera terrestre fijada en 1941, alegando que se encontraban en territorio venezolano. Particularmente lo hacían en áreas donde la geografía había cambiado por la desviación del curso de un río, la aparición o modificación de alguna isla, o la variación geográfica causada por alteraciones geológicas por el paso del tiempo. Los militares venezolanos tienen una fijación territorial contra Colombia.



Juan Manuel Santos

En el mismo periodo ocurrió el principal incidente territorial desde el caso de la Corbeta Caldas en 1987, cuando ambos países estuvieron al borde de una guerra. El gobierno venezolano expidió el Decreto 1787 en mayo de 2015, con el que, de forma unilateral, fijaba la frontera con Colombia en la zona marítima en disputa entre ambos países. Dicho decreto tenía como objetivo establecer las Zonas Operativas de Defensa Integral Marítima e Insular (ZODIMAIN); lo particular era que no se nombraba a Colombia, pero se usaban referencias con coordenadas en suelo colombiano. Después de una agria disputa diplomática, el gobierno venezolano derogó el decreto con la

expedición del Decreto 1859 de 2015, con el mismo propósito, pero sin las coordenadas, y nunca respondió formalmente a la protesta que realizó el Estado colombiano. En el ambiente quedó la impresión que el gobierno venezolano quería cobrar territorialmente la gestión realizada por el proceso de paz.

La relación entre Colombia y Venezuela históricamente no ha sido fácil, como no lo suele ser entre países vecinos. No obstante, es importante señalar que las diferencias nunca han devenido en un episodio bélico, han llegado a momentos de máxima tensión, pero ambos países se han decantado por una resolución pacífica y negociada de sus diferencias. Con el ascenso del chavismo en Venezuela la relación bilateral se ha vuelto más compleja y se ha caracterizado por picos de cooperación y picos de confrontación.

Tradicionalmente, la relación bilateral ha tenido diferentes momentos y temas en los que se ha concentrado. Algunos de los más importantes pueden ser: la fijación de la frontera terrestre entre 1830 y 1941; el diferendo limítrofe de las áreas marinas y submarinas entre 1941 y 1987; y desde la década de los años 90 hasta la actualidad, con sus vaivenes, el comercio bilateral; los vínculos entre los actores del conflicto armado colombiano y la Revolución Bolivariana; el proceso de paz en Colombia con las FARC y otros grupos y en los últimos años la crisis migratoria venezolana y la confrontación política, hasta la llegada del gobierno de Gustavo Petro, en el que se retomaron las relaciones diplomáticas, consulares y comerciales después de cuatro años sin cooperación bilateral.

Es así como, en el pasado reciente, se han tenido giros importantes en la relación colombo-venezolana. El chavismo avanzó, en su momento, en importantes temas como la delimitación de las zonas de integración fronteriza con Álvaro Uribe Vélez como presidente de Colombia, pero después entró en una espiral de agrias confrontaciones por los vínculos de prominentes líderes de la Revolución Bolivariana con los grupos insurgentes colombianos, como fue el caso del exministro de Interior y Justicia venezolano, Ramón Rodríguez Chacín.

Con Juan Manuel Santos ocurrió algo similar. En un primer momento la relación entre el presidente colombiano y su “nuevo mejor amigo”, como llamó al presidente venezolano Hugo Chávez, fue cercana, pero años después vinieron los desencuentros y la confrontación, al punto que Maduro acusó a Santos de intento de magnicidio, a lo que el colombiano respondió llamando a Maduro dictador. Hay que recordar que Santos, como ministro de Defensa

de Uribe, fue uno de los mayores detractores del chavismo y, años antes, como director de un tanque de pensamiento, organizó espacios alertando de los riesgos del proyecto político revolucionario venezolano para Colombia y la región; pero una vez en la presidencia, Santos priorizó el proceso de paz para el cual Venezuela y el chavismo eran indispensables.

No obstante, con la muerte de Chávez y los avances en la negociación de paz, la relación entre el gobierno de Nicolás Maduro y Juan Manuel Santos se fue tensionando y la fractura fue creciendo. Quizás el primer episodio de tensión se dio tras el encuentro, en mayo de 2013, en Bogotá, de Juan Manuel Santos con Henrique Capriles, posterior a su derrota electoral y cuando el líder opositor reclamaba un fraude y se negaba a reconocer los resultados emitidos por el Consejo Nacional Electoral, que dieron como ganador a Maduro.

Otro episodio complejo fue la salida de Venezuela del expresidente español Felipe González en un avión de la Fuerza Aérea Colombiana en junio de 2015, avión que era usado discretamente para el proceso de paz. El presidente Maduro a través de redes sociales exigió explicaciones públicas al gobierno colombiano, González era persona non grata para las autoridades venezolanas y destacado aliado internacional de la oposición.

Pero, sin lugar a duda, el episodio más grave en la relación bilateral sucedió el 19 de agosto de 2015. Ha sido la mayor agresión del Estado venezolano y sus autoridades contra el Estado y la sociedad colombiana. Desde el 13 de julio de ese mismo año, el gobierno venezolano implementó las OLP, en un intento por contener el avance de la criminalidad, y sus resultados se medían en número de bajas de los presuntos criminales. Según las autoridades venezolanas en el primer mes de dichas operaciones se había logrado desarticular importantes bandas presuntamente integradas por colombianos que actuaban en las principales ciudades de Venezuela. La mayoría de estas acciones terminaban en la muerte de los presuntos criminales. No hay información oficial de cuántos colombianos murieron en el desarrollo de estas actuaciones policiales.

En la tercera semana de agosto, las OLP llegaron al estado Táchira, fronterizo con Colombia, y el miércoles 19 de agosto, en acciones contra el contrabando de extracción, resultaron heridos tres militares venezolanos y un civil en la ciudad de San Antonio, lo que desencadenó una respuesta desproporcionada de las autoridades venezolanas, que ordenaron arremeter contra la criminalidad del sector de “La Invasión”, una zona popular donde la mayoría de sus residentes eran ciudadanos de origen colombiano. Los cuerpos de

seguridad venezolanos llegaron a los hogares de los colombianos y marcaron las casas con las letras *R*, de registrada, o *D*, para ser demolidas, generando terror entre la población.

El gobernador del estado Táchira, José Vielma Mora, lideró las acciones e informó de la entrega de 1.012 colombianos en condición migratoria irregular al Consulado General de Colombia. Sin embargo, se tenía noticia de cientos de colombianos que dos días antes de las operaciones, es decir, el 17 de agosto, habían salido de Venezuela y llegado a albergues de la Iglesia católica en la frontera del lado de Colombia, a causa de la persecución de las autoridades venezolanas, y esto dio lugar al cierre de la frontera entre ambos países por decisión de Miraflores.

Así, se dio un cambio en los flujos de movilidad humana entre ambos países. Para los colombianos, el país vecino fue la promesa de un futuro económico y de refugio, cientos de miles hicieron de Venezuela su hogar. En ese momento, el temor del gobierno de Juan Manuel Santos era que el episodio se repitiera y ocurriera una expulsión masiva de colombianos, pues no se tenía claridad de cuántos vivían del otro lado de la frontera. Nicolás Maduro dijo, sin evidencia, que eran 5,6 millones de colombianos los que vivían en Venezuela. En esa coyuntura el chavismo pagó espacios en medios norteamericanos y publicó una declaración afirmando que eran 5,7 millones y, finalmente, el entonces Defensor del Pueblo, Tarek William Saab, redondeó la cifra en 6 millones.

En el imaginario colectivo quedó el dato de los 5 millones de colombianos que vivían en Venezuela, una cifra que han repetido incluso los gobiernos colombianos desde entonces. Sin embargo, no hay precisión al respecto. Según el censo de 2001, fueron empadronados en Venezuela 609.196 habitantes que habían nacido en Colombia. Para el censo de 2011, los colombianos en Venezuela eran 721.791, pero ese último dato no incluye a los hijos de colombianos que renunciaron a su nacionalidad para regularizarse antes de que la Constitución colombiana de 1991 permitiera la doble nacionalidad. Tampoco considera a los colombianos en situación irregular que llegaron al hermano país huyendo del conflicto armado y se refugiaron en zonas rurales, temiendo la persecución de los actores armados. Según información de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela – R4V y datos provisionales de Departamento Nacional de Planeación – DNP en Colombia, en la última década, han regresado al país entre 900.000 y 1,2 millones de colombianos, y no hay claridad de cuántos colombianos viven en Venezuela.

Si bien la expulsión masiva que temían las autoridades colombianas nunca ocurrió, el cierre de la frontera del miércoles 19 de agosto de 2015 es el punto de partida de lo que se conoce como la crisis migratoria venezolana, que provocó durante los siguientes años la salida de más de la cuarta parte de su población.

Escalada diplomática

El cierre de la frontera entre el departamento del Norte de Santander y el estado Táchira el 19 de agosto de 2015 y la expulsión de miles de colombianos junto con sus familias desde Venezuela por parte del gobierno de Nicolás Maduro el 22 de agosto, obligó al gobierno de Colombia a establecer el día 24 de ese mes en Cúcuta un Puesto de Mando Unificado para “hacer valer los derechos de los colombianos que fueron deportados, facilitar la reunificación familiar y mantener a las personas informadas”, según una declaración oficial firmada por el presidente Juan Manuel Santos, quien al día siguiente exigió a las autoridades venezolanas respeto por todos los colombianos en Venezuela. El mandatario colombiano se manifestó a favor en esta oportunidad de resolver el problema por la vía diplomática.

Ministerio



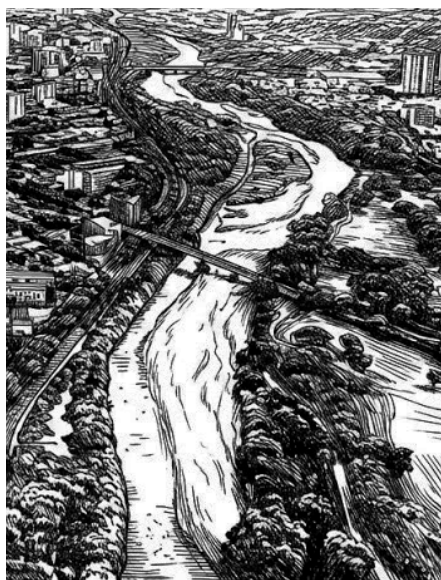
María Ángela Holguín

Activados los canales diplomáticos, el 26 de agosto de ese año se reunieron en Cartagena de Indias las cancilleres María Ángela Holguín, de Colombia, y Delcy Rodríguez, de Venezuela, sin resultados concretos para reabrir la frontera. Se acordó, sin embargo, que la Defensoría del Pueblo de Colombia se desplazara a San Antonio del Táchira para acompañar a los colombianos deportados a recoger sus pertenencias, así como la celebración de reuniones entre los Defensores del Pueblo de ambos países con el fin de lograr un protocolo sobre las deportaciones y la apertura de mesas de diálogo entre los ministros de Defensa y las fuerzas militares de ambos países para estudiar el problema de las bandas delictivas.

La delicada situación de derechos humanos que se estaba viviendo en la frontera colombo-venezolana llevó a Amnistía Internacional a señalar el 26 de agosto de 2015 que Venezuela estaba obligada a proteger el derecho a la vida, a la integridad física, al debido proceso y a la protección judicial de las personas deportadas, aun en el marco de un estado de excepción. Un llamado similar realizó el 28 de agosto la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que pidió a las autoridades venezolanas respetar los derechos humanos de los deportados colombianos. Pronunciamientos en esta misma dirección realizaron el 29 de agosto la Unión Europea y el Departamento de Estado de Estados Unidos. Incluso el papa Francisco calificó el 6 de septiembre la situación fronteriza como “dolorosa”.



Papa Francisco



Cúcuta

El 27 de agosto los presidentes Santos y Maduro llamaron a consultas a sus embajadores en Caracas y Bogotá al no poderse concretar los acuerdos alcanzados por sus cancilleres y el gobierno colombiano pidió una reunión extraordinaria de los ministros de Relaciones Exteriores en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y en la Organización de Estados Americanos (OEA).

La Cancillería de Colombia anunció el 29 de agosto que otorgaría la nacionalidad a los venezolanos que formaran parte de familias colombo-venezolanas expulsadas de

Venezuela y, el 1.º de septiembre, Juan Manuel Santos, en una alocución presidencial, comparó la discriminación selectiva, así como la marcación y el derribo de viviendas de colombianos en Venezuela, con lo acaecido durante el régimen nazi en Alemania.

El 31 de agosto de 2015, la OEA rechazó celebrar una reunión de cancilleres solicitada por Colombia para analizar la situación en la frontera. El 4 de septiembre, el gobierno venezolano aceptó el establecimiento de un corredor humanitario para que los niños que residían en Venezuela y estudiaban en Colombia pudieran volver a clases. Los encuentros diplomáticos se reanudaron el 12 de septiembre de 2015 cuando volvieron a reunirse en Quito las cancilleres María Ángela Holguín y Delcy Rodríguez, con el fin de preparar una cumbre presidencial colombo-venezolana que finalmente se llevó a cabo en la capital ecuatoriana el 21 de septiembre, bajo los auspicios de los presidentes de Ecuador, Rafael Correa, y de Uruguay, Tabaré Vázquez.

El enrarecido clima entre los gobiernos de Bogotá y Caracas escaló el 12 de septiembre, cuando Colombia denunció el ingreso en su espacio aéreo de aeronaves militares venezolanas, reclamos que se repitieron el 14 y el 15 de ese mes. El 18 de septiembre, el Ejército de Colombia reportó que tropas venezolanas incursionaron en el municipio de Maicao, en La Guajira.

El 22 de septiembre de 2015, la frontera colombo-venezolana quedó completamente cerrada después de que el gobierno venezolano decretara una zona de estado de excepción en el estado Amazonas y otras tres nuevas entidades municipales del estado Apure. En el marco de las gestiones diplomáticas que se llevaron a cabo en la región, el 28 de septiembre el gobierno de Venezuela acordó con la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que los colombianos expulsados de Venezuela pudieran regularizar su situación en el país vecino y regresar si así lo deseaban.

El 28 de septiembre, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) alertó sobre la crisis humanitaria generada por la deportación de los colombianos desde Venezuela. El 2 de octubre de 2015, se reunieron en Santa Marta los ministros de Defensa de Colombia y Venezuela, Luis Carlos Villegas y Vladimir Padrino López, respectivamente, para dar seguimiento a los acuerdos de la cumbre presidencial del 21 de septiembre.

Un país con pocos inmigrantes

Colombia no ha recibido flujos migratorios internacionales de gran dimensión, comparables al fenómeno procedente de Venezuela en el siglo XXI, aunque tanto en el siglo XIX como en el siglo XX sí registró movimientos migratorios procedentes principalmente de Oriente Medio y Europa, con impactos importantes en algunas regiones del país.

Según estimaciones del investigador brasileño Fernando Bastos de Ávila, el número de personas nacidas fuera de Colombia en su historia republicana hasta 1939 no pasó del 0,35% del total de la población colombiana (Bastos de Ávila, 1964).

Aparte de la venezolana, la inmigración más importante fue la árabe a partir de 1880, con personas procedentes del Líbano, Siria, Palestina y Jordania, que entonces formaban parte del Imperio Otomano. Llegaron a través del puerto de Barranquilla y se establecieron principalmente a lo largo de la costa Caribe colombiana, donde sus descendientes han ejercido gran influencia económica, política, social y cultural. Se calcula que hasta 1930 llegaron alrededor de treinta mil personas provenientes del Líbano. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE) estimó que el país tiene hoy en día una población de ascendencia árabe de 3,2 millones de ciudadanos.

También cabe destacar la inmigración de alemanes a finales del siglo XIX, aunque en mucha menor cuantía que los árabes, quienes se asentaron especialmente en los territorios de los actuales departamentos de Santander y Norte de Santander, en el oriente del país, así como en el departamento de Boyacá, quienes se dedicaron al cultivo del tabaco y el café. Hubo otras olas de alemanes que tuvieron emprendimientos industriales y agroindustriales. Se estima que para 1940 residían en Colombia algo más de 5 mil alemanes (Biermann, 2001).

Otros grupos humanos llegados a Colombia estuvieron conformados por judíos provenientes de Europa Central y Europa Oriental, miembros del pueblo rrom, y personas de otras naciones europeas, especialmente tras la Primera y Segunda Guerras Mundiales y la Guerra Civil española, así como de japoneses, durante las primeras tres décadas del siglo XX, quienes arribaron por cuenta propia o por intermedio de la Compañía de Emigración

de Ultramar, una empresa japonesa creada para promover la emigración de agricultores de esa nación hacia otros países. Se establecieron en la costa Caribe colombiana y en el departamento del Valle del Cauca para dedicarse a actividades agrícolas, el comercio y la barbería.

Si bien se ha tomado el 2015 como el año de referencia del inicio de la crisis migratoria venezolana en Colombia, cuando el gobierno venezolano de Nicolás Maduro expulsó del país vecino a miles de colombianos, las señales iniciales de esta movilidad humana pudieron observarse en diversos momentos anteriores de la historia contemporánea, como la crisis económica que se desató en Venezuela a partir de 1983, el triunfo de Hugo Chávez en las elecciones de 1998 o el intento de golpe de Estado en su contra en 2002.

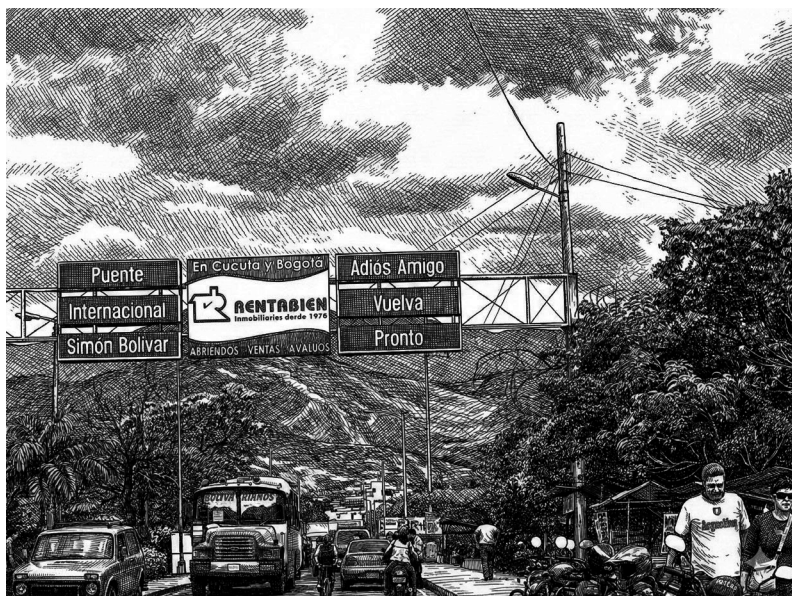
Las primeras corrientes migratorias venezolanas de cierta importancia que llegaron a Colombia pueden situarse en 2003, a raíz del masivo despido de directivos y empleados de la estatal petrolera PDVSA, algunos de los cuales encontraron oportunidades laborales y de inversión en el país en un momento marcado por un boom petrolero mundial debido a los altos precios del petróleo.

La creciente radicalización del gobierno de Hugo Chávez a partir de 2007 impulsó también la salida de empresarios e inversionistas venezolanos y, después de 2013, comenzó a observarse la llegada a Colombia de profesionales y pequeños empresarios en busca de mejores sueldos y mayor seguridad personal y jurídica. En las primeras dos décadas del siglo XX también se produjo la llegada de estudiantes venezolanos a universidades colombianas.

Si bien Colombia no ha sido históricamente un país receptor de grandes flujos migratorios internacionales sí ha sido, por el contrario, un territorio donde se han producido muy importantes desplazamientos internos como consecuencia de los conflictos políticos y armados que han asolado el país desde mediados del siglo XX. Según el Registro Único de Víctimas (RUV) de Colombia, las víctimas de desplazamiento interno llegaron a 8.890.079 al 31 de mayo de 2025.

Colombia también ha sido un importante generador de flujos migratorios de sus nacionales hacia otros países desde la década de 1950, como consecuencia de los problemas políticos que se han mencionado y de la precaria situación económica de amplios sectores de su ciudadanía, quienes

han buscado en el exterior mayores ingresos y mejor calidad de vida. Si bien no existen cifras oficiales actualizadas sobre el número de colombianos que han migrado, estimaciones hechas por el DANE indicaban, para 2005, una población de 3.378.345 colombianos residiendo permanentemente en el exterior, y estimaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores señalaban un aumento a 4,7 millones para 2012. Los principales destinos históricos han sido Venezuela, Estados Unidos, España, Ecuador y Canadá (OIM, 2013).



Cúcuta

Principales marcos institucionales y normativos de la política migratoria colombiana antes de 2015

La atención de la migración procedente de Venezuela por parte del Estado colombiano se ha enmarcado en el cumplimiento y desarrollo de diversos acuerdos institucionales y legales. Si bien esta respuesta inició en 2015, una parte considerable de las políticas públicas migratorias impulsadas en los últimos diez años se ha regido bajo los lineamientos constitucionales y los compromisos de derecho internacional público que ha adquirido el país en las últimas décadas.

Régimen jurídico internacional

Colombia ha desarrollado un amplio marco normativo internacional en materia de derechos humanos, que constitucionalmente tiene primacía en el ordenamiento interno y se extiende a extranjeros, migrantes y refugiados (Const. 1991, arts. 13, 93 y 100). Antes de 2015, se destaca la adopción de acuerdos sobre derechos humanos, protección internacional, y migración laboral, entre otros.

En el marco del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (SUDH), sobresalen la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948; el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, adoptados en 1968; la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”, de 1969, adoptada en 1972; y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1966, adoptada en 1981.

En relación con la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, el Congreso de la República aprobó en 2003 la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, de 2000.

Con respecto a la protección internacional, Colombia se adhirió en 1961 a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951; en 1979 firmó el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1967; se adhirió a la Declaración de Cartagena, de 1984; adoptó en 1986 la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 1984;

y, en 2012, aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, y la Convención para reducir los casos de Apatridia de 1961.

En materia de migración laboral, el Estado colombiano aprobó en 1967 el Convenio Internacional del Trabajo relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, de 1960, y en 1994, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de 1990.

Representación política de los colombianos en el exterior

A pesar de que a inicios del siglo XXI la migración internacional experimentó una profunda transformación, alejándose de los patrones tradicionales para convertirse en un fenómeno más complejo y globalizado, Colombia tradicionalmente había sido un país esencialmente emisor de población, con una política migratoria poco desarrollada y enfocada primordialmente en los colombianos en el exterior, quienes solo a partir de 2001 obtuvieron representación política en la Cámara de Representantes (Ley 649 de 2001).

Diseño de política pública

Como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 (Ley 812 de 2003), que incluía un componente dirigido a la atención de las comunidades de colombianos en el exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores avanzó en un desarrollo organizacional que incluyó la creación de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, en 2003, como un espacio de coordinación interinstitucional para la ejecución de política pública (Decreto 1239 de 2003), y del Programa Colombia Nos Une, en 2004, cuyo propósito ha sido promover los vínculos de los colombianos en el exterior y sus familias con sus regiones y país de origen (Resolución 3131 de 2004).

En este proceso, el Documento CONPES 3603 de 2009, Política Integral Migratoria, fue un primer instrumento de definición de estrategias de política pública para atender de manera coordinada a los connacionales residentes en el exterior, potenciar su desarrollo y fijar lineamientos iniciales en la atención de migrantes en el país.

Instancias de articulación interinstitucional y multisectorial

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el ente rector en la formulación y dirección de la política migratoria en Colombia (Decreto 1295 de 2000), y los órganos de articulación presididos por esta entidad en la primera década del 2000 fueron avances institucionales fundamentales para dar respuesta a la hasta entonces limitada atención prestada por parte del Estado colombiano a

los fenómenos migratorios internacionales. Luego de ocho años de instaurarse la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, en junio de 2011, se creó el *Sistema Nacional de Migraciones*, un sistema articulado de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas y programas para acompañar el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de políticas migratorias que eleven la calidad de vida de la población migrante (Ley 1465 de 2011). Asimismo, en diciembre de ese año, se reglamentó el Fondo Especial para las Migraciones, encargado de brindar un soporte económico al Ministerio de Relaciones Exteriores en casos de especial vulnerabilidad y cuando se requiera asistencia y protección inmediata a los colombianos en el exterior (Decreto 4976 de 2011).

Aun cuando estos espacios de articulación interinstitucional y multisectorial liderados por el Ministerio de Relaciones Exteriores tienen un gran potencial en la construcción e implementación de una política migratoria integral a futuro, son instancias que no han tenido una mayor evolución luego de establecerse por acto administrativo hace más de veinte años. Sólo hasta 2024 empezaron a darse nuevos indicios de reactivación, que se espera logren consolidarse y cumplir con la misión para la cual fueron creados.

Migración Colombia

Por otra parte, se destaca la creación de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, como autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería a nivel nacional (Decreto 4062 de 2011). La entidad está adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y cuenta con autonomía e independencia administrativa, financiera y patrimonial. Surgió en 2011 luego de la disolución del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y fue creada en un contexto de creciente movilidad internacional, para modernizar y centralizar el control migratorio y de extranjería en el país.

Ley de Retorno

En materia legislativa, con la Ley 1565 de 2012 se estableció el primer marco legal para el retorno de colombianos residentes en el exterior, orientado a la oferta de incentivos aduaneros, tributarios y financieros para el regreso de connacionales al país. Esta ley, junto con otras similares en la región, fue una respuesta a las políticas de retorno que países de la Unión Europea y Estados Unidos empezaron a aplicar desde 2008 a migrantes irregulares.

Luego de trece años de creada la Ley de Retorno en Colombia, y de diferentes reglamentaciones y modificaciones, entre ellas la creación de la Comisión Intersectorial para el Retorno (Decreto 1000 del 21 de mayo de 2013), este

marco normativo aún está en proceso de consolidación y no logra canalizar las demandas de los colombianos retornados, especialmente de quienes regresan desde países vecinos como Venezuela.

Reconocimiento de la condición de refugiado

Finalmente, el 6 de diciembre de 2013, mediante el Decreto 2840, el Ministerio de Relaciones Exteriores determinó el Procedimiento de Determinación de la Condición de Refugiado y estableció formalmente la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE). Si bien el artículo 1 de esta normativa retoma principios y definiciones expuestos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951; la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984; y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984¹, todos ellos compromisos de derecho internacional asumidos por Colombia, el reconocimiento de refugio aplicado se ha restringido exclusivamente a la definición de refugiado de la Convención de 1951.

Ante el colapso del reconocimiento de refugio generado por el aumento extraordinario de las solicitudes que, durante la siguiente década, recibiría la CONARE, en su gran mayoría de población venezolana, en 2025 la Corte Constitucional ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores ajustar este proceso para descongestionar el sistema de refugio, reducir los tiempos de respuesta y garantizar el derecho al trabajo a los solicitantes.

Antes de que Colombia se convirtiera en uno de los principales receptores de migración en la región, el país había sentado las bases de los marcos institucionales de lo que más adelante evolucionaría hacia una gestión migratoria reconocida a nivel internacional. En este complejo y enriquecedor camino de diez años, los obstáculos financieros, administrativos, operativos e incluso políticos han sido múltiples.

¹ Decreto 2840 de 2013. Artículo 1°. Definición. [...] El término refugiado se aplicará a toda persona que reúna las siguientes condiciones:

A) Que debido a 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; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

B) Que se hubiera visto obligada a salir de su país 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 al orden público.

C) Que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual”.

Tabla 1
Marco normativo general sobre gestión migratoria y derechos humanos

Nº	Fecha	Norma	Asunto	Referencia
1	1961/07/12	Ley 35 de 1961	Aprueba la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” de 1951.	Colombia. (1961). Ley 35 de 1961. Diario Oficial.
2	1967/06/14	Ley 35 de 1961	Aprueba el “Convenio Internacional del Trabajo relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación” (OIT, 1958).	Colombia. (1967). Ley 22 de 1967. Diario Oficial.
3	1968/12/26	Ley 74 de 1968	Aprueba los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos, y el Protocolo Facultativo (1966).	Colombia. (1968). Ley 74 de 1968. Diario Oficial.
4	1972/12/30	Ley 16 de 1972	Aprueba la “Convención Americana sobre Derechos Humanos – Pacto de San José” (1969).	Colombia. (1972). Ley 16 de 1972. Diario Oficial.
5	1979/12/21	Ley 65 de 1979	Aprueba el “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados” (1967).	Colombia. (1979). Ley 65 de 1979. Diario Oficial.
6	1981/01/22	Ley 22 de 1981	Aprueba la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965).	Colombia. (1981). Ley 22 de 1981. Diario Oficial.
7	1986/12/15	Ley 70 de 1986	Aprueba la “Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes” (1984).	Colombia. (1986). Ley 70 de 1986. Diario Oficial.
8	1991/07/04	Constitución Política de Colombia de 1991	Constitución vigente de la República de Colombia.	Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia.

9	1994/07/13	Ley 146 de 1996	Aprueba la “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares” (1990).	Colombia. (1994). Ley 146 de 1994. Diario Oficial.
10	2000/07/11	Decreto 1295 de 2000	Modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores.	Colombia. (2000). Decreto 1295 de 2000. Diario Oficial.
11	2001/03/27	Ley 649 de 2001	Reglamenta la participación de los colombianos en el exterior en la Cámara de Representantes.	Colombia. (2000). Decreto 1295 de 2000. Diario Oficial.
12	2003/03/13	Ley 800 de 2003	Aprueba la “Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional” y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas (2000).	Colombia. (2003). Ley 800 de 2003. Diario Oficial.
13	2003/05/19	Decreto 1239 de 2003	Crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.	Colombia. (2003). Decreto 1239 de 2003. Diario Oficial.
14	2003/06/27	Ley 812 de 2003	Aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2002–2006.	Colombia. (2003). Ley 812 de 2003. Diario Oficial.
15	2004/08/23	Resolución 3131 de 2004	Crea y organiza el Programa Colombia Nos Une.	Colombia. (2004). Resolución 3131 de 2004. Ministerio de Relaciones Exteriores.
16	2009/08/24	CONPES 3603 de 2009	Política Integral Migratoria.	Departamento Nacional de Planeación. (2009). Documento CONPES 3603.
17	2009/11/19	Decreto 4503 de 2009 (derogado)	Modifica procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.	Colombia. (2009). Decreto 4503 de 2009. Diario Oficial.
18	2011/06/29	Ley 1465 de 2011	Crea el Sistema Nacional de Migraciones.	Colombia. (2011). Ley 1465 de 2011. Diario Oficial.
19	2011/10/31	Decreto 4062 de 2011	Crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.	Colombia. (2011). Decreto 4062 de 2011. Diario Oficial.

20	2011/12/30	Decreto 4976 de 2011	Colombia. (2011). Decreto 4062 de 2011. Diario Oficial.	Colombia. (2011). Decreto 4976 de 2011. Diario Oficial.
21	2012/07/31	Ley 1565 de 2012	Fija incentivos para el retorno de colombianos residentes en el exterior.	Colombia. (2012). Ley 1565 de 2012. Diario Oficial.
22	2012/11/19	Ley 1588 de 2012	Aprueba Convenciones sobre Apatridia (1954 y 1961).	Colombia. (2012). Ley 1588 de 2012. Diario Oficial.
23	2013/05/21	Decreto 1000 de 2013	Reglamenta la Ley 1565 de 2012 (Comisión Intersectorial de Retorno).	Colombia. (2013). Decreto 1000 de 2013. Diario Oficial.
24	2013/12/6	Decreto 2840 de 2013	Reconoce la condición de refugiado.	Colombia. (2013). Decreto 2840 de 2013. Diario Oficial.

Nota. Elaboración propia con base en SUIN-Juriscol y Diario Oficial.

Entrevista a Monseñor Víctor Manuel Ochoa (1962 - 2025)²

“En la frontera no hay colombianos ni venezolanos, sino colombo-venezolanos”.

Esta entrevista se realizó el 10 de agosto de 2020 en el programa de radio “Esto no es una frontera, esto es un río” del Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario³.



Observatorio de Venezuela:

Monseñor, el fenómeno de movilidad humana proveniente de Venezuela es un drama...

Monseñor Víctor Ochoa:

Llegué a Cúcuta el 15 de agosto de 2015 y me posesioné como obispo de Cúcuta, el noveno obispo de Cúcuta, dos días después. Y no fue el 19 de

² El 24 de julio de 2015, el papa Francisco lo nombró Obispo de la Diócesis de Cúcuta y tomó posesión canónica de la misma el 15 de agosto de 2015. Posteriormente, el 7 de diciembre de 2020, Su Santidad lo nombró Obispo Castrense de Colombia, ocupando el cargo desde el 30 de enero de 2021.

³ Dialogamos con Monseñor Víctor Ochoa, Obispo de la Diócesis de Cúcuta, sobre los eventos ocurridos el 19 de agosto de 2015 y la labor de la Iglesia Católica en la zona de frontera, especialmente en el comedor Divina Providencia, como parte de: #DejaréMiTierraPorTi, serie del podcast "Esto no es una frontera, esto es un río", una iniciativa del Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario y la Fundación Konrad Adenauer que busca evaluar la respuesta de la sociedad colombiana en los primeros cinco años del fenómeno de movilidad humana proveniente de Venezuela y cuestionarnos qué prosiguen los próximos cinco años.

agosto cuando la crisis se hizo visible, sino el 17 de agosto, cuando me avisaron de que están bajando personas deportadas de Venezuela.

La Diócesis de Cúcuta tiene un centro de migraciones desde hace 40 años. Fue creado por el cardenal Pedro Rubiano Sáenz. Es un centro que permite alojar personas de manera estable. Unas 200 personas se pueden alojar, y me avisaron que nuestro centro colapsó porque se llenaron las camas, todas absolutamente. Me moví, fui a la frontera, al Puente Internacional Simón Bolívar, y me avisaron que venía más gente, que venían dos buses. Era el día 17 de agosto. Y, efectivamente, a los pocos minutos llegaron colombianos deportados desde Caracas y algunos también desde un sitio que se llamaba Nueva Barinas, en la frontera.

Realmente, lo que hay entre Colombia y Venezuela es una frontera viva en toda la zona de Cúcuta y el Táchira. Yo creo que es la frontera viva más grande del mundo. Existe una línea irreal, fruto de la historia, que nunca se delimitó exactamente. En este espacio, las comisiones que tenían que delimitar a Colombia y a Venezuela, en un cierto momento, no se pusieron de acuerdo, suspendieron la delimitación, y hay unos 22 o 25 kilómetros en los que la frontera no es clara, es un punto imaginario donde se usa el *divortium aquarum*, la división de las aguas, pero esto hay que tenerlo en cuenta porque de un lado y de otro hay un asentamiento muy grande de personas.

En pocas horas teníamos 1.500 personas, colombianos deportados. Tomé contacto inmediatamente con mis presbíteros, con los diáconos y con las estructuras diocesanas y dijimos: hay que hacer algo porque aquí no hay quien responda. Las alcaldías de Villa del Rosario y de Cúcuta no entendieron en un primer momento, y el Gobierno Nacional lo entendió como un episodio transitorio o algo pasajero.

La cosa fue creciendo hasta que, en algunos de los albergues, de fortuna que habíamos creado en un coliseo cercano al puente Simón Bolívar, llegó un momento en el que teníamos 6 mil personas. Inmediatamente, se activó la emergencia en Colombia y se hizo visible el día 19 de agosto. Vino el presidente de la República, vino el sistema nacional de riesgos⁴, y vinieron algunos funcionarios de la Cancillería.

⁴ En la actualidad, esta entidad se denomina Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

En un primer momento me llamaron a mí, a este humilde servidor, y me pidieron que contara lo que pasaba. Yo les dije: tenemos 6.700 personas. Alguna funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores se puso un poco altiva y dijo “no, eso no es cierto, Monseñor exagera”. Hice traer un papelógrafo que habíamos hecho el día anterior con la situación de crisis, y cada uno de los sitios donde teníamos personas y a cuántos les habíamos dado comida.

Y le dije al presidente: Señor Presidente, me da pena, pero estos son mis números, y son mis números porque es la comida que repartimos anoche. Y eso me da el número, la gente que come es la gente que está. Eran 6.700 personas, me acuerdo. El presidente dio la orden a la Policía: “por favor, ustedes confirmen ese número”. A los minutos llegó el coronel y dijo: “Señor Presidente, no son 6.700, sino 7.550 personas”. Y comenzó un gran drama.

Los números no cuadran. En un primer momento hay unos números que entregó el Gobierno colombiano, los (colombianos deportados) que pasaron oficialmente entregados en el puente, unos 10 mil o 12 mil, pero realmente fue un fenómeno que fue mucho más grande. La Diócesis de Cúcuta, conjuntamente con la Pastoral Social, logramos categorizar unas 32 mil personas. Muchos, colombianos retornados que pasaron por las trochas.

Hubo también otro fenómeno de venezolanos-colombianos. Hay colombianos-venezolanos y hay venezolanos-colombianos. Ese número siguió creciendo. Se estableció mucha gente en Cúcuta y hubo ya todo el fenómeno mediático que conocimos. Los acompañamos un tiempo. Muchos pretendían regresar a sus sitios, pero se mostró el inicio de una gran crisis migratoria que hoy ya cumple 5 años. Ese fue el inicio de esta gran crisis.

OV: La labor de la iglesia en la atención de esta crisis ha sido destacada. Más allá de la respuesta del Estado como gobierno, ha sido el Estado como sociedad, las organizaciones de la sociedad civil y, en particular, la Iglesia Católica, quienes han jugado un papel determinante. El trabajo que usted lidera con el padre Cañas en el comedor Divina Providencia y en los otros comedores del área metropolitana de Cúcuta ha sido fundamental. No solo para atender, en ese momento, a colombianos retornados, sino también a población en migración pendular, de quienes cruzaban la frontera en búsqueda de alimentos.

Mons. Ochoa: Con la primera deportación de colombianos se hizo visible también otro fenómeno y era el fenómeno de los que venían de Venezuela

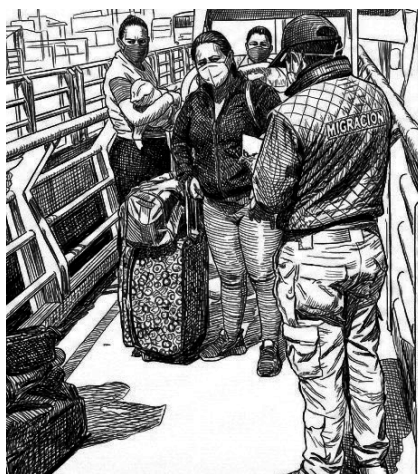
hacia Colombia. Una emigración que ha tenido como tres o cuatro etapas. Primero emigraron los profesionales, médicos, ingenieros, abogados, personal técnico. Emigraron lo que yo llamaba la emigración con pasaporte porque venían a Cúcuta con pasaporte, sellaban su salida, tomaban un avión, iban a Chile, a Argentina, a Estados Unidos, eran personas calificadas que tenían su posibilidad y un poco de dinero para sostenerse.



Frontera

Tuvimos una segunda oleada de obreros tecnificados, con una altísima competencia y capacidad de trabajo. Venezuela tenía un obreraje de altísima calificación tecnológica o lo tiene porque emigraron todos y se fueron. Eso hizo que tuviéramos una presencia muy grande de venezolanos en Cúcuta, aún con la frontera cerrada durante el primer cierre que hizo el gobierno venezolano.

Luego tuvimos una migración de gente simple, muchos de ellos colombianos ya asentados en Venezuela con sus familias y por último tuvimos una gran migración de salida de gente muy pobre, sencilla y también una migración muy compleja de funcionarios, personas del gobierno, personas afectas al gobierno que se desilusionaron de la situación venezolana y vinieron a Cúcuta.



Frontera

La Casa de Paso Divina Providencia fue como un faro, era un lugar que tuvimos hasta que lo debimos cerrar por razones de la pandemia. Nos hemos reconvertido a otras tareas. Tuvimos casi 3 millones y medio de raciones calientes servidas, 3 millones y medio de almuerzos calientes servidos a razón de 6 mil, 7 mil diarios

en la casa de paso y otras 7.500 raciones servidas en la periferia de Cúcuta o en las zonas adyacentes a la frontera.

En torno a eso creamos un sistema de atención médica. Teníamos cuatro consultorios médicos muy bien dotados. No podemos llamarlos consultorios por legislación colombiana, se llaman ambulatorios. Eran lugares donde atendíamos en una primera consulta a los venezolanos, repartíamos unos 180 kilos de medicamentos cada día.

Eso contenía la frontera. Es decir, una persona que venía de Maracay, de Valencia o de Caracas buscando insulina o metformina para el manejo de la diabetes, la encontraba allí. O un enfermo de lepra que necesitaba la medicina para el mal de Hansen encontraba la medicina.

Algunos medicamentos fueron muy difíciles de administrar, como por ejemplo antivirales para el SIDA. Era complejísimo por el costo y por el control que tienen en Colombia, pero al menos la droga para la epilepsia y para enfermedades catastróficas pudimos manejarlas con mucho cuidado.

También prestamos asistencia, teníamos un buen grupo de profesionales médicos. Algunas personas llegaban y debían ser derivadas inmediatamente a los hospitales.

Hicimos igualmente una tarea muy importante. Considero que lo más bonito fue el tema de la vacunación con la ayuda de organismos de la Iglesia Católica. Garantizamos todos los insumos para la vacunación de niños venezolanos en un pequeño centro de salud a 100 metros de la frontera.

La obra episcopal *Adveniat*, organismos alemanes como Medeor y otros de Estados Unidos nos contribuyeron. Logramos mantener un flujo constante de vacunas: entre 200 o 300 niños cada día encontraban sus vacunas y podían tener un seguimiento.

Ubicamos también a muchas personas. Les dimos acompañamiento para que pudieran emigrar a otros sitios en Colombia o pudieran emigrar a América Latina. En esta situación tuvimos el drama de los refugiados o asilados, personas con grandes dificultades de tipo político en la nación hermana de Venezuela por graves problemas y, hay que decirlo, por tortura, por heridas o por persecución. Con ACNUR se les brindó acompañamiento en cuatro o cinco refugios.

Tenemos un trabajo grande hecho en estos años y ha sido ayudar a instituciones venezolanas con alimentos en cantidades significativas para el sostenimiento de algunos comedores comunales, lugares donde la Iglesia en Venezuela presta su ayuda. Les entregábamos el alimento en Cúcuta y lo pasábamos, y todavía logramos pasar algo aunque esté cerrada la frontera, para atender comedores en Caracas, Maracay, Valencia, Maracaibo y algunas zonas cercanas.

Es un trabajo bastante grande. Yo mismo me admiro cuando hacemos las cuentas de esto. Me sorprende que pudiéramos haber hecho tanto como Iglesia Católica. Los obispos venezolanos reconocen en esta acción caritativa un gran esfuerzo y un gran trabajo. No solamente por los venezolanos, no es que tengamos una línea de mirada exclusiva para los venezolanos. Es un drama para una región de dos naciones hermanas vinculadas absoluta y totalmente. No solo es la vecindad, sino también hay una realidad muy grande de hermandad entre los pueblos.

OV: Usted estaba en la primera línea, en contacto con lo que ha sido esa migración. Quisiera que nos dijera qué decían estos migrantes en las diferentes etapas que nos ha mencionado. La primera, aquella lamentable deportación de colombianos o colombo-venezolanos. ¿Qué han dicho ellos cuando usted los ha visto, cuando usted los ha entrevistado, cuando usted se ha encontrado con ellos?, ¿ha variado el discurso o es un discurso siempre similar?

Mons. Ochoa: Hay que hacer como en álgebra, un común denominador. Creo que hay un discurso de descontento muy grande desde el inicio y que ha sido común. Hay otros discursos que han cambiado. Está la perplejidad de los colombianos deportados, muchos que, siendo colombianos con documentos, de un momento a otro se vieron no admitidos en Venezuela. Un segundo discurso es el discurso de los que están desilusionados del régimen, si se me permite la expresión, pero creo que hay que usarla, del régimen político venezolano. Otros están cansados y no tienen recursos y están buscando sobrevivir. Creo que hay varias frases.

También está la desilusión de los que retornan, porque muchos vienen de Perú y Ecuador. La Covid-19 fue muy difícil y fuerte en estas dos naciones; ellos han cerrado el espacio al trabajo informal, un trabajo solo de subsistencia que tenían y los llevó a tomar el camino de regreso. Son 1.490 kilómetros desde la frontera con Ecuador hasta Cúcuta y lo hacen caminando. Lo hicieron para ir y lo hacen para regresar.

El Santo Padre Francisco ha estado presente siempre interesado en esta situación de los hermanos venezolanos; ha ayudado personalmente con lo que se conoce comúnmente como la caridad del Papa. Nos ha ayudado a sostener gran parte de esta tarea y estos alimentos que hemos entregado en Cúcuta, al igual que en el tema de las medicinas para facilitar a muchos hermanos venezolanos que necesitan recursos médicos y sanitarios.

Destaco que la sociedad civil colombiana, la industria y algunos grupos empresariales nos han ayudado enormemente con alimentos y con recursos para poder servirlos. Servir 13 mil almuerzos diarios implica un esfuerzo ingente tanto material como de personas trabajando para prepararlos.

OV: Quería preguntarle precisamente eso, monseñor. Los comedores, en su mayoría, funcionaban con voluntarios, con personas que se levantaban todos los días para servir a los hermanos venezolanos y para preparar ese alimento caliente que permitía comer de forma decente sentados en una mesa. Es una de las cosas más conmovedoras del trabajo que usted adelanta en la zona de frontera y es darle dignidad al ser humano, darle dignidad al migrante. ¿Cómo logró que toda esta gente se articulara? ¿cómo hizo para que todos ellos sumaran esa voluntad de servicio tan importante que ha sido la piedra angular del proceso de atención y solidaridad del Estado colombiano y de la sociedad colombiana al fenómeno migratorio?



Mons. Ochoa: Son personas que viven profundamente esa unidad con Venezuela. Son hijos, padres, hermanos, primos de venezolanos. En esta región no hay colombianos ni venezolanos, sino Colombo-venezolanos. Entonces, muchas personas con mucha generosidad se levantaron temprano a las 5 de la mañana, a las 4 de la mañana para ir a cocinar el arroz, las papas o

los frijoles. Era un menú bueno, tú lo conociste muchas veces. Era un menú bueno, gustoso, parte de nuestra cultura, lo que comen los venezolanos o lo que comen los colombianos con un poquito de carne o una hamburguesa o un poco de pollo sudado a la colombiana. Esto permitió que muchas personas vivieran la caridad. Eran 800 personas, casi 1.000 a veces, distribuidas en turnos tanto en la casa de paso como en ocho comedores más; ocho parroquias, además de la zona de Puerto Santander, de Villa del Rosario, y a lo largo de toda la zona de San Judas Tadeo, que es la frontera viva real por donde están las trochas.

Allí estas personas se empeñaron, se arremangaron. El clero también, porque todos los días, tú lo conociste bien, había 8 o 10 curas trabajando con los diáconos, seminaristas, religiosas, todos atendiendo esta emergencia. Hoy lo estamos haciendo. Hoy todavía estamos repartiendo unos 1.500 almuerzos. Los entregamos a los caminantes que retornan, con grandes riesgos sanitarios, pero hemos logrado crear un sistema de protección con máscaras N95, trajes antifluidos, protección para las manos, entrega de elementos de aseo a los retornados que van hacia Venezuela. Esto nos ha permitido trabajar.

Sin laicos y sin voluntarios no hubiéramos hecho absolutamente nada. Yo hago lo que tiene que hacer un empujador. Me tocó el puesto de general, que con el papel y el lápiz organiza y controla. Procuramos también tener algo que nos ha hecho muy eficientes y creo que lo hemos hecho con mucha honestidad también: los recursos que nos han sido dados, no solo económicos porque no recibo dinero, sino los recursos materiales como el arroz, el alimento, las medicinas, los cuales hemos cuidado mucho y los hemos distribuido con gran eficiencia.

Tú eres testigo de que el Gobierno nacional aprecia bastante el trabajo que la Diócesis ha hecho. Si lo cuantificáramos económicamente, ello tendría unos costos altísimos.

OV: Monseñor, usted acaba de mencionar el fenómeno de retorno a Venezuela a raíz de esta emergencia mundial que estamos viviendo por la Covid-19. ¿Cómo ha visto este retorno, este fenómeno migratorio, de alguna manera, inverso?

Mons. Ochoa: Es un fenómeno bien complejo. Complejo por una parte y por otra parte incomprensible. Yo les he preguntado mucho a ellos por qué. Muchos responden: “Es que prefiero tener un techo en Venezuela y

sobrevivir, a no tener un techo y estar en la expectativa aquí afuera en la calle, en Bogotá o en Quito o en Lima”.

La situación es compleja. Lo que pasó en Perú y lo que está pasando en Ecuador es muy grave, también en Colombia. Los venezolanos sobrevivían con ventas diarias, con minutos de teléfono, con aseos, con trabajos en el sector terciario, casi llenando huecos y espacios, y esto los obligó a retornar.

Creo que hay una gran desilusión en muchos de ellos y una gran expectativa. Nadie hace un movimiento de este tipo gratuitamente, ¿cierto? Han preferido volver a sus casas y, al menos, tener la seguridad de que en Venezuela hay un techo seguro. Más o menos entre 1.200 a 1.500 migrantes nuevos cada día, aunque el Gobierno nacional ha tratado de controlar y organizar.

Creo que en esto hay una novedad, ya que hay un gran puesto de control en La Garita, lugar de acceso directo a Cúcuta por la S-55, y hay dos o tres lugares de control y refugios: uno en Nueva Pamplona, otro en la carretera de Bochalema, donde también como Iglesia Católica ayudamos con el alimento. Creo que es muy grande, está creciendo mucho en estos días y espero un número más grande cuando eso se normalice un poco.

OV: ¿Qué retos ha representado la pandemia de la Covid-19 para los migrantes y para la gestión de todo el fenómeno migratorio en la frontera?

Mons. Ochoa: El riesgo biológico es muy grande con esta enfermedad, con este virus. Creo que nos ha cambiado todo. Antes nos habíamos acostumbrado a repartir 13 mil almuerzos al día. Estábamos acostumbrados a acercarnos a los hermanos venezolanos con mucha tranquilidad. Hoy se genera complejidad porque hay muchos que son portadores de Covid-19. Esto nos ha obligado a tener precauciones de tipo médico y también medidas para ayudar de una nueva forma: repartirles mascarillas, alcohol, gel.

Hay un problema grave y es el problema del aseo, la ducha, los baños. Antes teníamos en nuestra casa de paso duchas y baños muy limpios, con flujo a lo largo del día. Teníamos baños para mujeres, duchas para mujeres y niños. Para los hombres era más difícil, pero teníamos algún sitio donde se atendían. Eso nos ha cambiado totalmente la perspectiva de trabajo y de ayuda.

También porque antes había posibilidad de hacer muchas cosas: quien tenía familiares en otras partes, quien tenía recursos de amistades o posibilidad de

emigrar, le procurábamos acompañar con las organizaciones para migraciones. Hoy no es posible esto. Entonces, hay que atender la emergencia.

Son imágenes dramáticas. La imagen de lo que hay en Tienditas con el refugio para ellos, o lo que hay en la autopista internacional, es un drama muy grande. La Iglesia trata de acoger, acompañar y ayudar. Yo siempre lo he dicho: nuestro trabajo es un trabajo de caridad. Un solo verso del Evangelio, Mateo 25:35, dice: “Tuve hambre y me diste de comer; estuve desnudo y me vestiste; tuve sed y me diste de beber; fui forastero y me acogiste”. Ese es solo un verso del Evangelio, pero hemos tratado de cumplirlo. Ha faltado mucho y aún falta mucho por hacer.

OV: ¿Qué información tienen ustedes sobre el tema de la Covid-19 en Venezuela? Las cifras que ha dado el gobierno de Nicolás Maduro resultan relativamente pequeñas en relación con otros países latinoamericanos. Pero hay investigaciones periodísticas muy serias que indican que la pandemia en Venezuela es de dimensiones mucho mayores que las que oficialmente se ha informado.

Mons. Ochoa: Yo quedo perplejo frente a las cifras. Las informaciones que tenemos son que hay una difusión de la enfermedad también en Venezuela. Tal vez no existen los registros ni la cantidad de pruebas necesarias para medirla. Creo que la situación es la misma que tenemos en Colombia. Debo advertir que no hay flujo, no hay un flujo desde Venezuela hacia Colombia. Hay un sellamiento total de esta zona de la frontera en algunas partes. En otras las trochas siguen vivas y el paso de alimentos sigue. Bien conocemos esa realidad tan compleja de las trochas: son casi 200 trochas donde entra y sale todo, pero actualmente hay menos flujo de personas.

OV: Le quería preguntar por eso, monseñor. Sabemos que la violencia en la zona de frontera ha aumentado; de hecho, del lado venezolano se están presentando acciones muy violentas contra la población que se encuentra en esta dinámica de regreso a su país. El protector del estado Táchira, Freddy Bernal, y el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, han tipificado a los migrantes y los han señalado incluso como “armas biológicas”.

Mons. Ochoa: Sí, yo creo que hay un conflicto, hay un renacer de la violencia en nuestra zona muy grande. Tenemos muertos, asesinatos, hay personas descuartizadas en una zona gris que tiene la frontera. Hay muchos



Migrantes en el Puente Internacional Simón Bolívar

muertos; muchas veces no se sabe dónde está la frontera, entonces no se sabe si el cadáver está del lado venezolano o del lado colombiano, y las autoridades nuestras obran con mucha prudencia para evitar susceptibilidades. Pero las trochas están vivas, el narcotráfico está vivo, el contrabando está vivo. En torno a esta crisis, hay muchas otras. Yo lo llamaba estos días una crisis dentro de la crisis. Si esta es una crisis, tenemos una nueva crisis o unas nuevas crisis dentro. No quisiera ser profeta de esa aventura, pero creo que vamos hacia una crisis mucho más profunda a partir del momento en el cual se pueda reabrir un poco la actividad en Colombia.

Y también observo algo nuevo y es el gran problema de aprovisionamiento que tiene Venezuela. Creo que hay grandes problemas de aprovisionamiento al interior de Venezuela en alimentos para la gente sencilla. Si tenían dificultades hace un año, hoy hay muchas más. Tú sabes que soy siempre muy prudente, procuro no expresarme acerca de la hermana nación de Venezuela, pero creo que hay en este momento un desabastecimiento muy grande de productos básicos.

OV: La historia de la humanidad es muy compleja y ha tenido episodios muy duros. Ahora usted está en una suerte de epicentro de algo que es una tragedia humana de dimensiones realmente extraordinarias. A eso se suma el hecho de que, como psique colectiva, el venezolano es un pueblo con un sentido de bonanza muy marcado, y que particularmente en estos

últimos años ha enfrentado una tragedia que, creo, incluso, tiene la capacidad de impactar su raíz espiritual ¿Cuál es su reflexión acerca de esta condición?

Mons. Ochoa: Este es un gran drama, es un drama “de época”. Yo creo que, mirándolo desde la torre privilegiada que es Cúcuta, este es un drama. Hemos visto pasar al menos 4 millones y medio de personas. Es un flujo increíble de situaciones. Hemos visto emigración de familias con sus maletas, con el abuelo, con la abuela y con los perritos. Hemos visto emigración de la gente sencilla, de los obreros con una mochila. Hemos visto migración de gente simple de Caracas que venía con una pequeña mochila, de las que regalaba el Gobierno para ir a la escuela en Venezuela, con la bandera venezolana, con apenas una muda de ropa. Hemos visto el drama de gente que lloraba.

Tuve personalmente una situación dolorosísima. Llegó una chica a la casa de paso, hizo la fila para pedir comida, se sintió mal, estaba embarazada. Lamentablemente, abortó. Venía caminando desde Caracas y abortó. Hubo que llevarla a la carrera a un hospital; la atendieron, gracias a Dios, bien, pero perdió su niño. Ese fue el inicio de un drama para esta pobre mujer. Hubo que buscarle un sitio donde estar y allí se le acompañó unos días mientras pudo emprender el camino.

Es un drama dolorosísimo que dejará heridas profundas en la población de Venezuela. Creo que la reconstrucción de este gran país será muy difícil. Al menos tendrán que empeñarse ellos y tendremos que empeñarnos todos, porque el futuro de Venezuela es nuestro futuro también. Deberán esforzarse enormemente nuestros dos gobiernos y las autoridades en el momento en que tengan una salida en la cual pueda rehacerse esta situación.

OV: Quisiera preguntarle si hay alguna articulación con otras arquidiócesis en Colombia para este acompañamiento o con la Iglesia Católica que está presente en otros países de la ruta migrante, como Ecuador, Perú o Chile.

Mons. Ochoa: Sí, hay una articulación. Tenemos un trabajo ordenado. No es solo Cúcuta, creo que todas las iglesias que están en el camino se han organizado: Nueva Pamplona, Bucaramanga, Cali, Bogotá. Hay dos rutas, la ruta de la S-55 o la S-54. Los que están sobre las dos rutas se han organizado. También Cali, Pasto e Ipiales. El fenómeno ha tocado la emigración en la Costa Caribe, incluidos Cartagena y Barranquilla.

Ha habido una articulación desde el Secretariado Nacional de Pastoral Social. También las conferencias episcopales de Ecuador, Perú y Chile han trabajado intensamente en articular una respuesta, pero es una respuesta que nos sobrepasa. ¿Cómo ayudamos en Colombia a una población de casi 2,4 millones de personas? Esa es nuestra cuenta. A veces no coincide mucho con las cuentas del gobierno, pero es una migración que suma muchísima gente: casi un millón en Ecuador y casi un millón en Perú, ¿cierto? Eso nos toca profundamente. Hemos articulado una respuesta de emergencia. También la Santa Sede ha estado muy interesada.

El Dicasterio para el Servicio del Desarrollo Humano propició la realización de una reunión en Cúcuta con integrantes de la Santa Sede, con las conferencias episcopales, con el Consejo Episcopal Latinoamericano y Caribeño (CELAM) para tratar de armonizar esta respuesta.

Una cosa de la que tal vez no se ha hablado mucho es que nuestra intervención no ha sido solo material, no hemos dado solo comida, creo que hemos procurado también dar una palabra espiritual, se han celebrado los sacramentos, hemos escuchado a muchas personas, hemos procurado tener una palabra de aliento, de estímulo, de esperanza para estas personas en condiciones y en situaciones muy difíciles.

OV: Monseñor, ¿han tenido también, en esta tarea tan loable de asistir a los migrantes, relaciones con otras religiones que tienen presencia en toda esta zona?

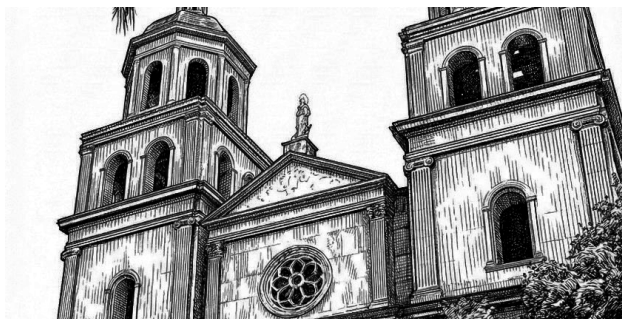
Mons. Ochoa: Sí, hemos tenido un contacto muy interesante con la Iglesia Ortodoxa Griega. En Venezuela había una inmigración griega y armenia muy grande. Con ellos hemos tenido un ecumenismo de la caridad, así lo llamamos, hemos ayudado a la Iglesia Ortodoxa.

También con los protestantes, con las iglesias protestantes tradicionales, menonitas, evangélicos y luteranos, hemos tenido un trabajo muy grande. Curiosamente, también con la comunidad judía a través de la Asociación Israelita de Beneficencia. Esta emigración ha tocado también a judíos que han regresado o que han emigrado de Venezuela por obvias razones. Igualmente, con los musulmanes.

Nos hemos convertido tal vez en un punto de referencia para prestar colaboración y ayuda a los que están necesitados. Una torre de guardia; hemos sido una torre de guardia, como dijo el profeta Isaías: “Vigilante, dinos qué pasa en la noche”.

OV: Es apresurado decir que el tema de la migración es quizá la prioridad o debería ser tal vez la prioridad de la Iglesia en Colombia en estos momentos, teniendo en cuenta que el conflicto armado, en términos generales, se ha aliviado después del Acuerdo de Paz. Y en ese sentido, también es, y quizá me estoy adelantando, el gran tema de América Latina para la Iglesia, por lo menos uno de los grandes temas teniendo en cuenta que muy pronto se celebrará la Jornada Mundial del Migrante en septiembre.

Mons. Ochoa: Sí, yo diría que sí, respondería claramente sí. El tema de la migración es una opción fundamental de la iglesia colombiana en este momento. Nos toca en primera persona, nos compromete en primera persona, creo que nos ha cambiado la realidad pastoral. En Cúcuta yo tengo 300 mil personas más en 5 años. En parroquias nuevas, en invasiones nuevas. Todo el sector de la circunvalación occidental es una invasión nueva de venezolanos. Se habla venezolano. Tú escuchas la Billo's Caracas Boys, escuchas muchos conjuntos vallenatos venezolanos. Es un drama y una opción ya tomada por muchos de nosotros.



Catedral de San José

OV: Monseñor, me gustaría preguntarle por los preparativos para lo que viene. Sabemos que Venezuela es un país que no está preparado para manejar la Covid-19, que su sistema de salud está bastante golpeado por las medidas que ha tomado el chavismo a lo largo de estos 20 años. y sabemos que muchos de los ciudadanos venezolanos van a buscar en territorio colombiano la atención que no pueden encontrar en territorio

venezolano. Estamos en una situación previa a aquella que tuvimos hace 5 años entre ese 17 y 19 de agosto, que usted nos comentaba al principio. ¿Cómo se está preparando la Iglesia Católica y, particularmente, usted que ha sido una de las personas que ha estado en la primera línea durante estos años?

Mons. Ochoa: Es imprevisible. Yo creo que aquí hemos respondido a la emergencia con situaciones muy puntuales y en un determinado momento. Creo que esta situación de la Covid-19 nos cambiará. Tendremos que cuidar mucho a los voluntarios; tendremos menos voluntarios, porque hay un poco de miedo. Hemos separado la preparación de alimentos de las personas que reciben el alimento. Antes estaban juntos, ahora tenemos que separarlos.

Tenemos la producción de alimentos que son embalados y llevados a las personas. Eso tiene un costo ecológico porque lo que me cuesta un empaque en icopor o en plástico no es despreciable: son 600 o 700 pesos o 1.000 pesos, y ese es el costo de una buena porción de pollo para distribuirla a las personas.

También antes dábamos alimento ya cocinado. Dábamos, por ejemplo, 1.000 o 1.800 desayunos a niños venezolanos con pan, queso, un poco de salchichón, yogur, fruta y café con leche. Eso no lo podremos hacer. Tenemos que crear provisiones de alimento. El más grande regalo que le podemos hacer a un venezolano es una bolsa de 15 kilos de comida. Yo las llamo “las bolsas de amor de la Iglesia”, porque se las llevan a Venezuela con un gusto que ustedes no se imaginan.

Tendremos que cambiar de estrategia. Los emigrantes son personas humanas que tienen historia, tienen hijos, tienen esposa, les gusta la música, comían jamón, comían pernil de cerdo, comían spam argentino de carne, comían buen pan. El mejor pan en Cúcuta es el pan hecho por los venezolanos: tienen todas las recetas y todos los gustos para hacerlo. Es un pueblo que ahora sufre. Sufre grandes necesidades.

Tenemos que atender a la persona humana y sus necesidades materiales y espirituales. Eso es lo importante. Nos cambiará la vida esta Covid. Quiera Dios que podamos tener vacunas rápidamente y que la distribución sea equitativa y rápida, y podamos también beneficiar a los venezolanos que retornan.

OV: Finalmente, monseñor, le pido enviar un mensaje para aquellos que nos escuchan en Colombia a través de la página de *El Espectador*, *La Silla Vacía*, *La Línea del Medio*, pero particularmente para nuestros hermanos venezolanos que nos escuchan en Caracas a través de *Radio Comunidad*. Un mensaje en estos momentos de dificultad y de complejidad que vivimos como sociedad latinoamericana.

Mons. Ochoa: Somos un solo pueblo: el pueblo de Colombia y el pueblo de Venezuela. Somos una única realidad. Esa Constitución de la Gran Colombia que nos aprestamos a celebrar el bicentenario en 2021 será para nosotros la marca indeleble: somos una única nación, un único pueblo. Nos tenemos que ayudar, contribuir a nuestro progreso y a nuestro desarrollo.

Para el pueblo venezolano, una invitación a la esperanza. Creo que el futuro hay que construirlo con esperanza, con empeño; y de esta parte tienen gente que les quiere, les apoya y les ayuda siempre. Creo que es lo que hemos dicho y procurado demostrar: que no es solo ser hermanos de nombre. Hemos tratado a los venezolanos como nos trataron en Venezuela: con cariño, con afecto y con amor. También hubo problemas, pero tratamos de quererlos, acompañarlos y ayudarlos.

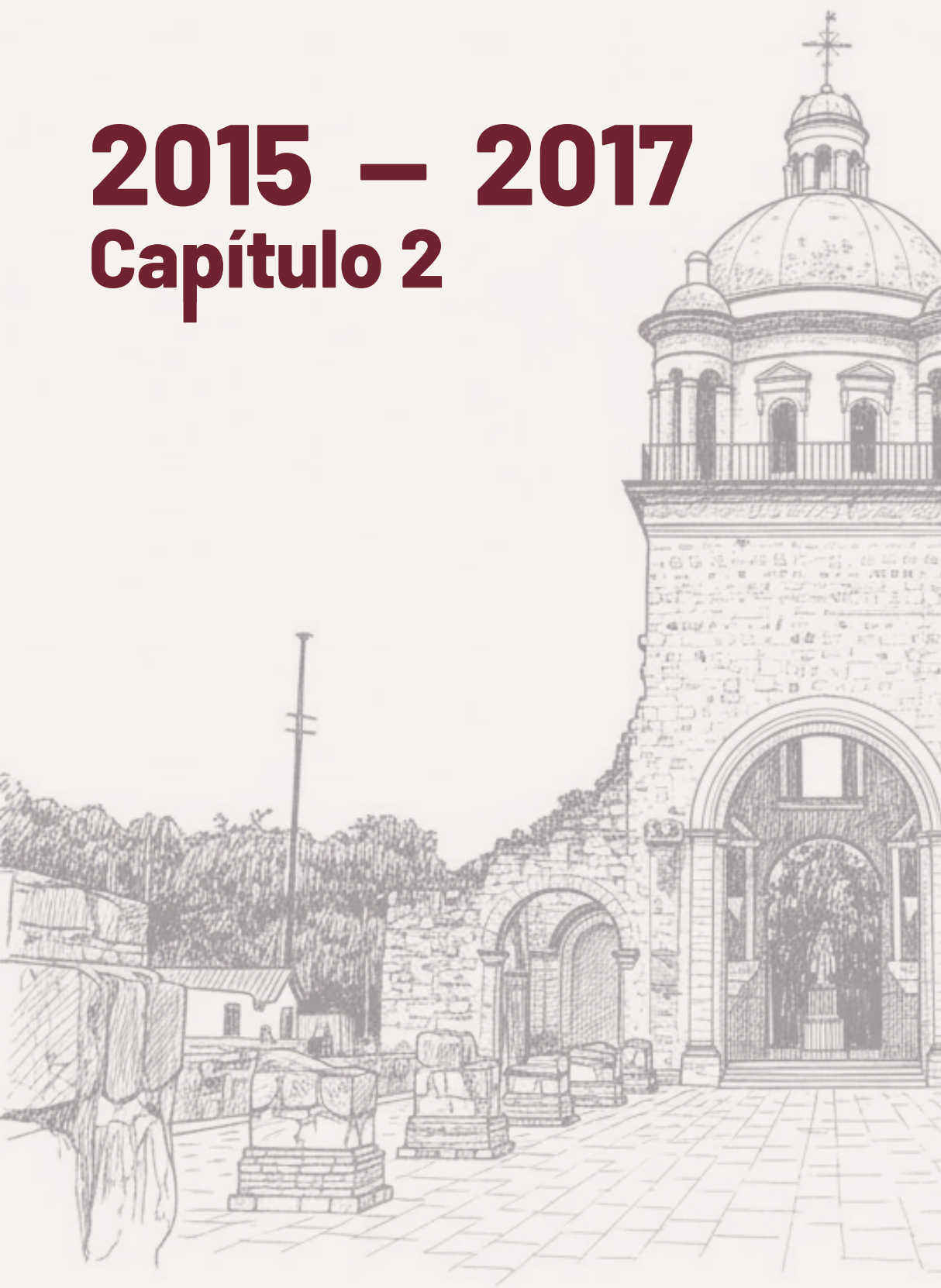
Yo, siendo colombiano, y me siento muy contento de ser colombiano, he aprendido a ser venezolano. Alguno me decía que ya me había ganado la nacionalidad venezolana a punta de trabajo.

OV: Muchas gracias, monseñor. Gracias por su labor, por el trabajo que hace, no solamente por los venezolanos sino también por la comunidad colombiana que hace parte de este proceso, por guiar y orientar a todos estos voluntarios que todas las mañanas se levantan a seguir apoyando el fenómeno de movilidad humana proveniente de Venezuela el cual está compuesto por seres humanos, como usted nos decía.

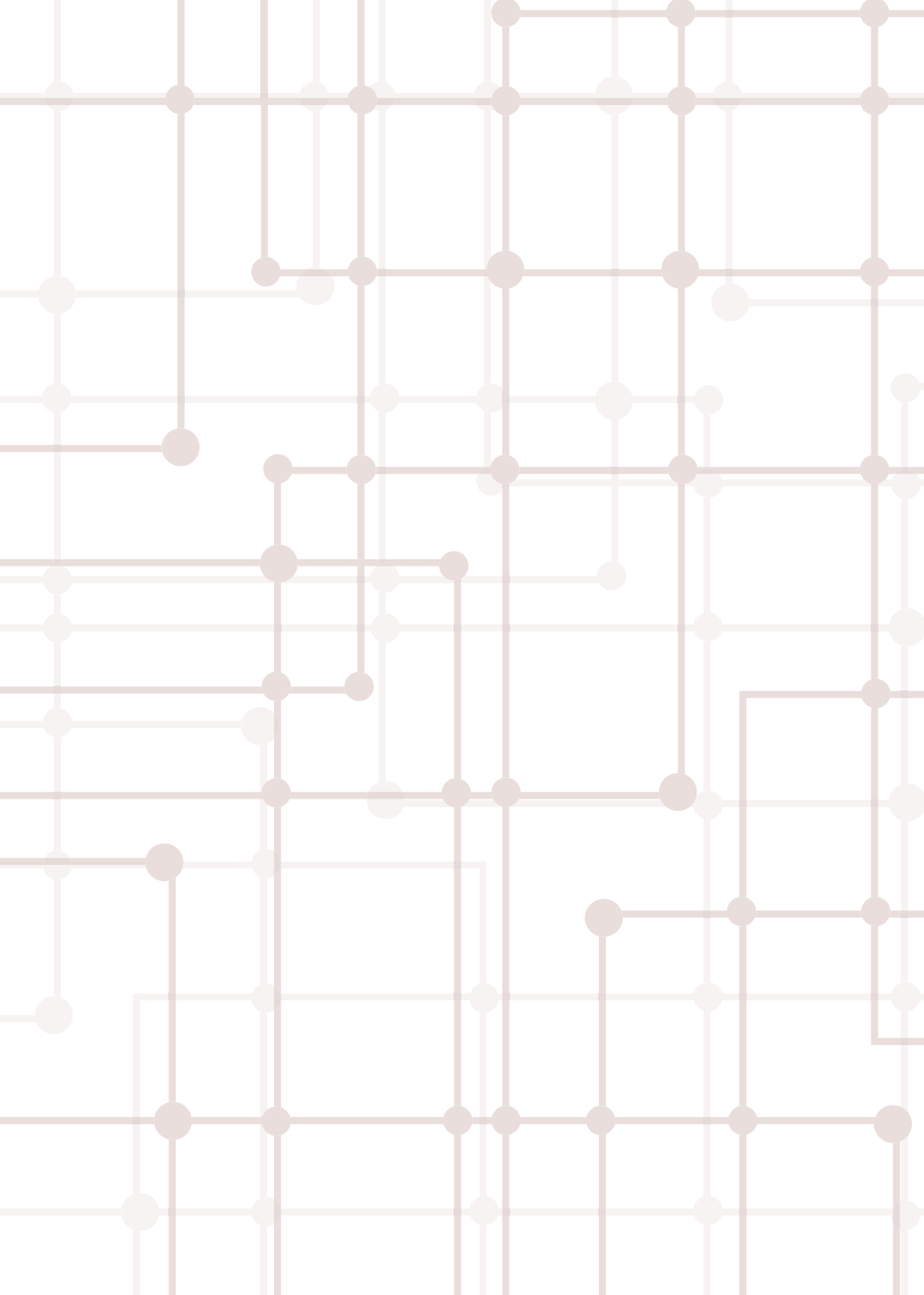
Mons. Ochoa: A ustedes, a todos los amigos de la Universidad del Rosario y a todos los que nos acompañaron. Un saludo afectuoso. Muchas gracias. La Virgen santísima nos bendiga y ayude a todos.

2015 – 2017

Capítulo 2

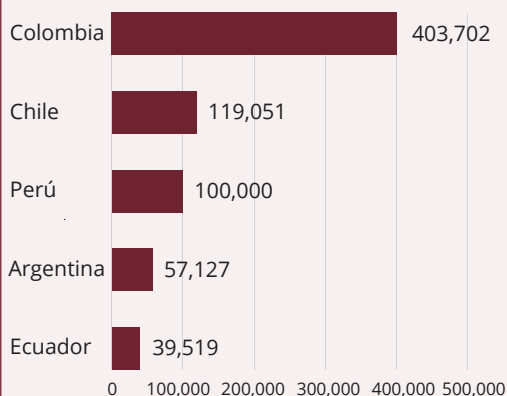






DATOS MIGRATORIOS 2015-2017

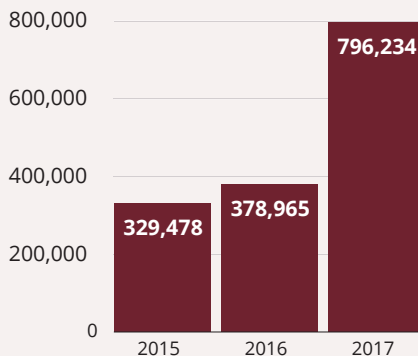
Venezolanos Refugiados y Migrantes en América Latina: 2017



845.553
Personas refugiadas y migrantes venezolanas en América Latina y el Caribe (2017)

Fuente: OIM

Entrada de venezolanos a Colombia por año



Población proveniente de Venezuela residiendo en Colombia

2015 → 31.471
2016 → 53.747
2017 → 403.702

Fuente: Datos abiertos Migración Colombia

MIGRACIÓN VOCACIÓN DE PENDULAR

1.300.000
Venezolanos con TMF en 2017



51%
Hombres

49%
Mujeres

El principal grupo de usuarios de la TMF, se ubica entre los **18 y 39 años**

MIGRACIÓN CON VOCACIÓN DE PERMANENCIA

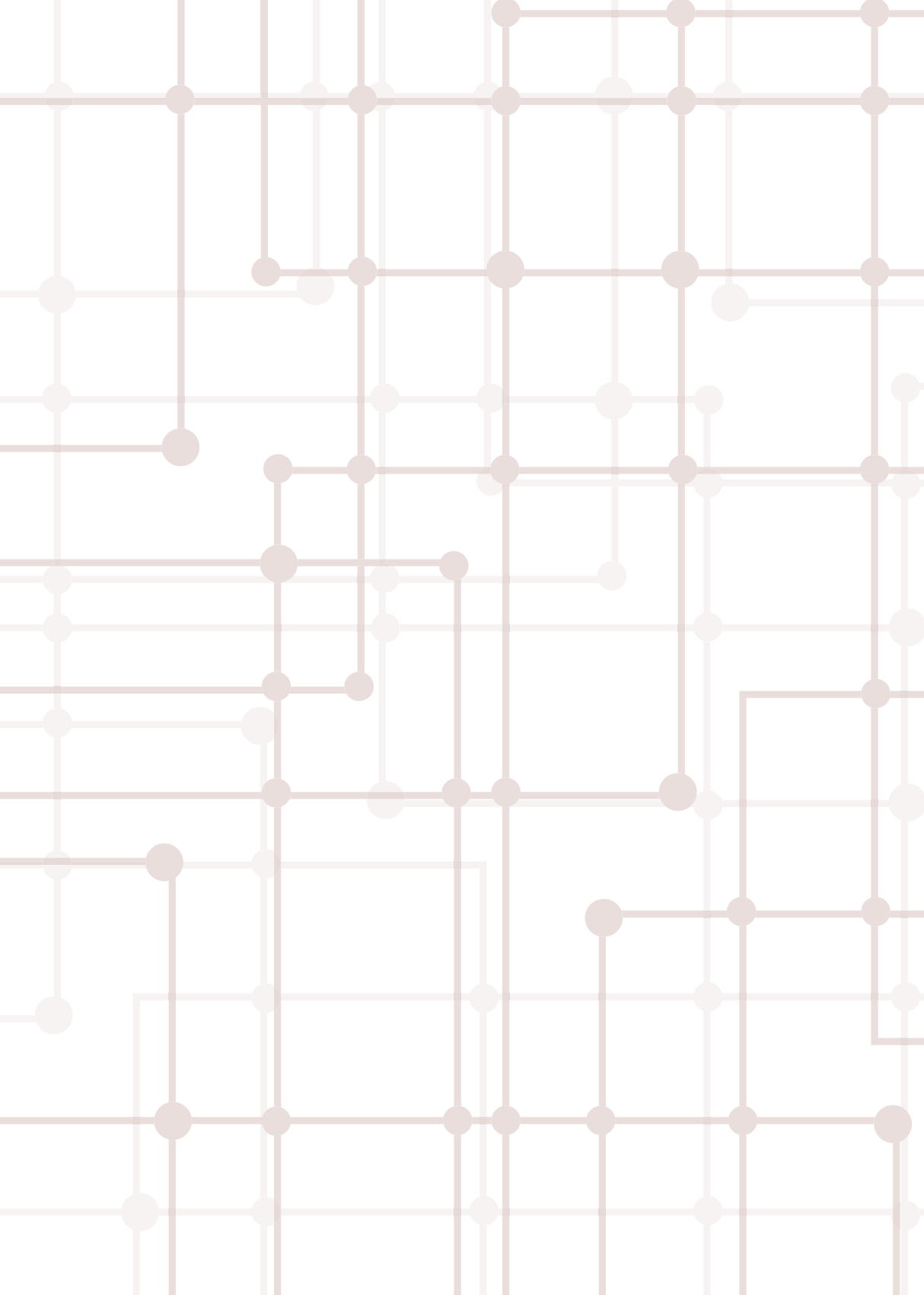
68.884
Venezolanos con Permiso Especial de Permanencia (PEP) en 2017



56%
Hombres

44%
Mujeres

El principal grupo de la población venezolana con PEP, se ubica entre los **18 y 39 años**



De la erosión democrática a la erosión social

La principal causa de salida de los venezolanos ha sido el deterioro económico y social del país causado por las decisiones tomadas por los líderes de la Revolución Bolivariana y el cierre democrático. Se trata de un proceso paulatino que inició bajo los gobiernos de Hugo Chávez y se aceleró durante los gobiernos de Nicolás Maduro.

El 6 de diciembre de 2015, la Mesa de Unidad Democrática (MUD), coalición política de los partidos de oposición venezolanos, logró ganar 112 de los 167 escaños de la Asamblea Nacional, es el congreso unicameral venezolano. El 56,21% de los electores votó en contra del oficialismo y sus políticas, algo que suele suceder en las democracias: cuando las demandas de los ciudadanos no son resueltas por el gobierno, se produce la alternancia política.

En el caso del legislativo, el chavismo dominó el parlamento desde el año 2000, posterior al cambio constitucional de 1999. En la primera Asamblea alcanzó el 44,38% de la votación, pero, por las particularidades en las

circunscripciones, obtuvo el 55% de los escaños, 92 asambleístas. En 2005, la oposición se abstuvo de participar en las elecciones de Asamblea Nacional, que se celebran cada cinco años, argumentando que no había garantías para el secreto del voto. En una de las pruebas realizadas se encontró trazabilidad entre el proceso de identificación con la máquina captahuellas y la emisión del voto; en otras palabras, era posible identificar por quién votaba cada ciudadano. Si bien ese proceso se enmendó según los observadores internacionales, la oposición se negó a participar aludiendo la posibilidad de persecución política, y con el objetivo de deslegitimar la elección.

El temor de los opositores no era infundado: son los años de la famosa “Lista Tascón” y el programa “Maisanta”, herramientas que usó el chavismo para proscribir política y socialmente a los que firmaron la solicitud de referendo revocatorio presidencial contra Chávez en 2004. El diputado Luis Tascón publicó la lista de los solicitantes del referendo, la cual fue utilizada por los chavistas en cargos públicos para limitar el acceso a servicios, e incluso a derechos de los ciudadanos que identificaban como opositores. Miles de venezolanos fueron despedidos de cargos en la administración pública, se bloquearon sus ascensos, se les removió de puestos directivos y se limitó el acceso a los servicios del Estado, entre otras prácticas de persecución política. Es importante señalar que algunos de los ciudadanos afectados por estas medidas se vieron obligados a salir del país ante la imposibilidad de ejercer profesionalmente en Venezuela.

La Asamblea Nacional de 2005 fue llamada “roja rojita” porque era de contundente mayoría chavista: el oficialismo logró el 85,49% de los votos y el 68% de los escaños. Otros aliados del oficialismo, como el histórico Partido Comunista de Venezuela (PCV), los Tupamaros y otras fuerzas políticas simpatizantes con la Revolución Bolivariana, se repartieron los escaños restantes. Algunos partidos, como Por la Democracia Social (PODEMOS) y Patria Para Todos (PPT), posteriormente pasarían a las filas de la oposición.

En la elección legislativa de 2010, la oposición conquistó el 47,22% del electorado contra un 48,13% del chavismo; sin embargo, por las dinámicas de las circunscripciones territoriales, la distribución de escaños fue de 65 para la oposición contra 98 del oficialismo. A pesar de que la diferencia en votos era solo de 0,91%, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), partido que congregó a la mayoría de las distintas fuerzas chavistas bajo una única estructura, se quedó con 33 escaños más, logrando la mayoría.

En las elecciones legislativas del año 2015, la oposición concentró su campaña en las circunscripciones que otorgaban más escaños, un trabajo de filigrana que implicó desplazar al chavismo de zonas populares, lo que no resultó muy difícil ante la mala gestión del gobierno. El chavismo sabía que estaba perdiendo el apoyo electoral. Uno de los sectores en los que más crecía el descontento era la comunidad colombiana en Venezuela, por lo que trató de hacer control de daños limitando su participación.

Fue previo a dicha elección que las cédulas de colombianos expedidas en el marco de la “Misión Identidad” empezaron a caducar, pues en Venezuela los ciudadanos tienen que renovar su documento de identidad cada 10 años. Cuando las cédulas venezolanas otorgadas a ciudadanos colombianos se vencieron y quisieron renovarlas, no fue posible, porque las autoridades argumentaban que no era una cédula válida para otorgar la ciudadanía venezolana, sino un instrumento electoral, y que no sería renovada. Así las cosas, aquellos que habían sido regularizados una década antes descubrían que no tenían la ciudadanía venezolana y que se les limitaban sus derechos políticos, pero también los sociales.

Durante esos años, la crisis económica declarada en 2014 limitó el acceso a bienes y servicios de los ciudadanos que querían comprar los productos subsidiados; para ello tenían que presentar el documento vigente y solo podían comprar un número determinado de unidades. La no renovación de la cédula impedía que los colombianos pudieran acceder a productos subsidiados. La distorsión económica implicaba pagar hasta cinco veces más por el mismo producto en el mercado ordinario.

A pesar de las medidas y del uso y abuso del Estado en la campaña electoral, el chavismo perdió el control de la Asamblea Nacional en diciembre de 2015, y la oposición no solo logró la mayoría, sino que conquistó la mayoría calificada que le daba la oportunidad de elegir autoridades en los poderes Judicial y Electoral, y cambiar las leyes orgánicas. Maduro y el liderazgo chavista formalmente aceptaron la derrota, pero, en la práctica, desde ese momento, el oficialismo se decantó por acelerar la deriva autoritaria y se propuso vaciar de contenido las elecciones parlamentarias.

Ante la derrota, el oficialismo apresuró la aprobación y nombramiento de 13 magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), en sesiones extraordinarias en medio del receso navideño y con diversos vicios procedimentales. Varios de los nuevos magistrados eran reconocidos como

afectos al chavismo y, más adelante, jugarían un papel fundamental en la formalización de la dictadura.

La nueva Asamblea Nacional de mayoría opositora se posesionó el 5 de enero de 2016. Henry Ramos Allup, del histórico partido socialdemócrata Acción Democrática, asumió la presidencia del parlamento venezolano para la primera legislatura. Bajo la Constitución de 1999, y hasta entonces, la oposición no había ejercido la presidencia del parlamento; siempre había estado en manos de los chavistas: William Lara, tres períodos; Francisco Ameliach, dos períodos; Nicolás Maduro, dos períodos; Cilia Flores, cinco períodos; Fernando Soto Rojas, un período; y Diosdado Cabello, cuatro períodos. Después de tres Asambleas -2000, 2005 y 2010-, por primera vez, el legislativo era dirigido por un opositor.



Henry Ramos

El primer acto de Ramos Allup fue retirar del palacio legislativo todos los cuadros y fotos del difunto Hugo Chávez, y el tono confrontativo de su discurso radicalizó la polarización. El 11 de enero de 2016, el TSJ declaró en desacato a la Asamblea Nacional, argumentando que la elección de cuatro diputados de Amazonas se encontraba suspendida cautelarmente, tres de ellos eran opositores. Mientras dichos asambleístas estuvieran juramentados, todos los actos de la Asamblea serían nulos. Si bien el chavismo se valía del Poder

Judicial desde el inicio de la hegemonía de la Revolución Bolivariana para imponer su control sobre el sistema político, terminaron perdiendo las formas y haciendo interpretaciones cada vez más arbitrarias.

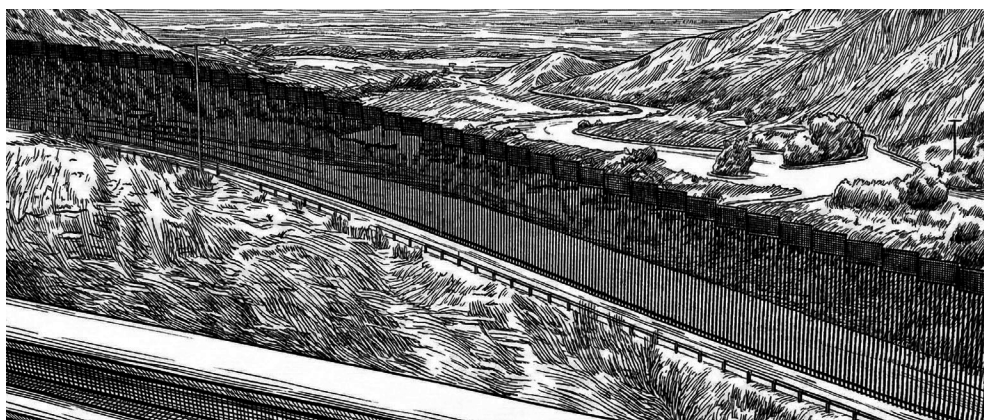


Henrique Capriles

En abril de 2016, el líder opositor Henrique Capriles promovió la salida institucional del Ejecutivo convocando al referendo revocatorio presidencial contra Nicolás Maduro, pero al igual que en 2003 el CNE dilató el proceso arguyendo que por cuestiones logísticas

solo era posible realizarlo hasta el 2017. A pesar de las dilaciones, la oposición inició el proceso de recolección del 20% de las firmas del registro electoral, pero a finales de octubre, la autoridad electoral suspendió el proceso sustentando su decisión en que tribunales regionales anularon las firmas recolectadas por fraude.

Paralelamente, en 2016 el panorama internacional cambió con la victoria del republicano Donald Trump en las elecciones de los Estados Unidos, así como la victoria del Brexit en Reino Unido y, a nivel regional, la derrota del plebiscito sobre el Acuerdo de Paz en Colombia. El tema migratorio irrumpió en la campaña política de los Estados Unidos. El discurso de Trump se centró en la construcción de un muro en la frontera con México, su vecino y principal socio comercial. Lo que inició como una ocurrencia en medio de un acto de campaña terminó siendo el centro de la narrativa electoral: contener la migración, eliminar la inmigración irregular y criminalizar a la población en condición de movilidad humana.



Muro en la frontera de Estados Unidos y México

En junio de 2016, los británicos apoyaron la salida de Reino Unido de la Unión Europea, proceso conocido como el Brexit, teniendo como una de sus principales consecuencias el fin de la libre circulación de personas. En la práctica, fue un paso atrás en materia de integración y se reanudó el papel de las fronteras nacionales como herramientas de contención migratoria. Los euroescépticos ganaban terreno y encontraban en el discurso anti migratorio el capital político que apalancó su crecimiento.

De este lado de la frontera, el 26 de septiembre de 2016 se firmó el Acuerdo Final de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP. Después de varios años de negociación y más de medio siglo de conflicto armado, la guerrilla más grande de Colombia dejaría las armas. Al acto, realizado en la ciudad de Cartagena, asistió Nicolás Maduro. Esta fue la última vez que el presidente venezolano estuvo en territorio colombiano, siendo para ese entonces miembro de la comitiva internacional que respaldó el proceso de paz y de la que hicieron parte varios presidentes de la región.

Una semana después, el 2 de octubre, se realizó el plebiscito refrendario del acuerdo de paz suscrito, con un resultado de 50,21% por el No, y 49,79% por el Sí. En medio del desconcierto por el resultado, el 7 de octubre el Comité Noruego anunció a Juan Manuel Santos como ganador del Nobel de Paz de 2016. Esto desencadenó una negociación entre los diferentes sectores políticos en Colombia, que daría lugar, el 24 de noviembre, a la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, conocido como el Acuerdo del Teatro Colón.

Mientras la esperanza y las expectativas crecían en Colombia y se proyectaba que el Acuerdo de Paz traería un período de desarrollo económico y social para el país, la crisis en Venezuela se profundizaba. Quizá por primera vez en la historia reciente de ambas naciones hermanas, el panorama colombiano era más alentador que el venezolano.

El 27 y 29 de marzo de 2017, la Sala Constitucional del TSJ venezolano emitió las sentencias 155 y 156, con las que se arrojaron las funciones y competencias de la Asamblea Nacional, de mayoría opositora, lo que llevó la crisis política a un nuevo nivel. La represión del Gobierno contra las manifestaciones recrudeció y se disparó la violación de los derechos humanos por parte de los cuerpos de seguridad. Bajo el gobierno de Hugo Chávez, las manifestaciones contra el Gobierno fueron reprimidas con “gas del bueno”, como expresó en una cadena nacional. Con el ascenso de Nicolás Maduro, el aparato represor normalizó las desapariciones, las detenciones arbitrarias y las torturas.

El Gobierno venezolano respondió a la movilización social con violencia, y se decantó por el establecimiento de la dictadura. El 1.º de mayo de 2017, en el marco de la conmemoración del Día Internacional del Trabajo, Nicolás Maduro anunció la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente con el apoyo del TSJ, que nuevamente “interpretó” el orden jurídico para validar

dicha convocatoria. El CNE, de forma expedita convocó la elección de 545 constituyentes para el 30 de julio de 2017, distribuidos entre representantes sectoriales de organizaciones sociales y territoriales. Según los resultados presentados por Tibisay Lucena, rectora principal del poder electoral, 8.089.230 personas votaron, con el 41,53% de participación, y, el Gran Polo Patriótico Simón Bolívar (GPPSB), obtuvo el 100% de los constituyentes.

Desde 2015, varias organizaciones de la sociedad civil venezolana alertaban sobre la “emergencia humanitaria” y, a finales de enero de 2016, la Asamblea Nacional de mayoría opositora declaró la “crisis humanitaria de salud”. En mayo de 2017, la ministra de Salud Antonia Caporale resultó destituida después de hacer público el Boletín Epidemiológico de 2016, que señalaba un aumento del 30% de la mortalidad infantil respecto de 2015, año en el que murieron 11.466 niños y niñas menores de un año frente a los 8.812 del año anterior, y un crecimiento del 65,79% de la mortalidad materna. Amnistía Internacional reconoció la situación venezolana como una “crisis humanitaria”, y, en los años siguientes, el sistema de Naciones Unidas y organismos multilaterales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) declararían la “emergencia humanitaria compleja” en Venezuela.

En la misma dirección se profundizó la internacionalización de la crisis venezolana: surgió el Grupo de Lima, conformado por doce países que se pronunciaron ante el cierre democrático en Venezuela. La situación no era menor: Nicolás Maduro era el primer dictador que surgía en Suramérica desde los años ochenta; algunos lo habían intentado, como Fujimori en el Perú, pero Maduro y la camarilla chavista eran la primera dictadura del siglo XXI.

Esto acrecentó un fenómeno que se venía presentando: las familias de sectores acomodados y clase media enviaron a estudiar a sus hijos fuera de Venezuela, pero a diferencia de los años 70 y 80, cuando los destinos eran los Estados Unidos y Europa gracias a las subvenciones del Estado, ahora lo hacían en dirección a Colombia y otros países de la región. Si bien algunos aprovechaban las distorsiones monetarias para mitigar los costos, las familias asumían parte importante de los gastos porque sentían que la situación política podía empeorar. La deriva autoritaria de la Revolución Bolivariana se fue convirtiendo en un importante factor de salida, sobre todo de los más jóvenes.

La crisis económica, la crisis social y la degradación democrática empujaron la salida de los venezolanos a los países de la región: primero de los sectores acomodados y con capacidad de movilidad internacional, seguida por la clase media y, a finales de 2017, también por los sectores populares.

Primeras campanadas migratorias

Sorpresa, estupor o desconcierto pueden ser algunas de las palabras que definen cómo la sociedad colombiana comenzó a percibir la migración venezolana cuando esta mostró los primeros indicios de que se trataba de un fenómeno complejo y masivo.

En los momentos iniciales, se pensó que era algo pasajero, producto de la coyuntura específica en Venezuela, y que pronto los migrantes emprenderían el camino de regreso cuando las circunstancias que los hicieron salir de su país cesaran. Como se evidenció años después, la realidad terminó siendo muy diferente y Colombia se vio abocada a vivir un acontecimiento de movilidad humana inédito en su historia por su magnitud.

Las primeras manifestaciones de migración provenientes del país vecino, muy reducidas en número y compuestas por sectores acomodados de Venezuela, no despertaron mayor interés o preocupación, ni en el Estado, ni en la comunidad colombiana; a diferencia de lo ocurrido a partir de 2015, cuando, el 19 de agosto, el Gobierno de Nicolás Maduro cerró la frontera entre el departamento de Norte de Santander y el estado Táchira y expulsó miles de colombianos a quienes responsabilizaba de los problemas de abastecimiento de bienes y servicios en una Venezuela sumida en ese entonces en una importante crisis económica que se agravaría en los próximos años.

No en vano, agosto de 2015 es considerado como el inicio de la crisis migratoria venezolana, pues, si bien resulta difícil establecer una fecha precisa en un proceso migratorio que tuvo sus antecedentes, en ese momento las autoridades colombianas advirtieron la gravedad de la situación y el fenómeno que se estaba gestando y comenzaron a adoptar las primeras medidas para atender los problemas de movilidad humana en la frontera colombo-venezolana. De manera paradójica, este movimiento migratorio estuvo inicialmente integrado por nacionales colombianos y sus familias venezolanas, pero dio paso poco tiempo después a un incesante flujo de ciudadanos venezolanos hacia Colombia.

Tras meses con la frontera cerrada desde agosto de 2015, el 5 de julio de 2016 un grupo de mujeres venezolanas vestidas de blanco forzó su paso hacia Colombia, ante la impotencia de las autoridades militares y policiales venezolanas, para abastecerse de bienes y servicios que estaban escaseando

en el vecino país. Esto obligó al Gobierno venezolano a reabrir, por algunas horas, los fines de semana del 9 y 10 de julio y del 16 y 17 de julio, el puente Simón Bolívar, entre Norte de Santander y Táchira, cuando alrededor de 400 mil venezolanos lo cruzaron para realizar compras en territorio colombiano. Las fotos de esta multitud dieron la vuelta al mundo.

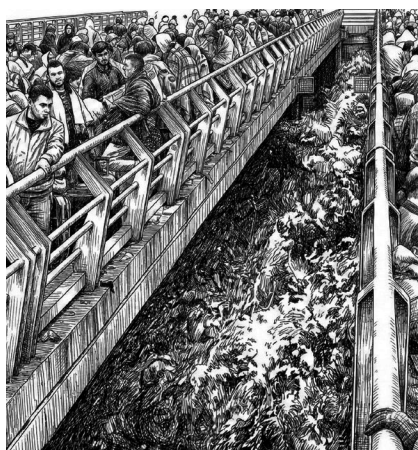
La inmensa mayoría de quienes pasaron a Colombia en esas fechas permanecieron allí por pocas horas o días, lo justo para adquirir alimentos, productos de higiene personal, medicinas o, en algunos casos, para asistir a servicios médicos o visitar a familiares. Sin embargo, el multitudinario paso a Colombia en esos días dejó en evidencia la crisis económica y social venezolana y abrió la puerta a lo que, a partir de ese momento, sería una creciente corriente migratoria permanente de hombres y mujeres, niños y niñas, así como jóvenes y personas de la tercera edad, ya fuera para quedarse en Colombia o para, desde allí, migrar a otros destinos de América del Sur.

La migración venezolana tuvo una característica peculiar en el continente americano, pues, a diferencia de otros fenómenos migratorios en la región que principalmente tenían como destino los Estados Unidos, tuvo un comportamiento, si no exclusivamente, sí mayoritariamente, Sur-Sur.

El cierre parcial o total de los pasos formales en la frontera y la intermitencia de estos no fueron óbice para que los ciudadanos de ambos lados de la raya divisoria entre los dos países ni las mercancías pasaran de un lado al otro. Los caminos verdes o trochas, bajo el control de grupos armados como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) o por grupos criminales que cobraban peaje para permitir el paso, comenzaron a ser utilizados de manera rutinaria bien por la población en general y los migrantes en particular o por los contrabandistas.

Las autoridades nacionales y regionales comenzaron a implementar las primeras medidas de carácter humanitario para atender a una población cada vez más empobrecida que empezaba a llegar al país, pero fueron ciudadanos del común, instancias de la sociedad civil colombiana, y organizaciones no gubernamentales internacionales, en ocasiones con financiamiento de la cooperación internacional, quienes desplegaron las primeras redes de atención humanitaria concretadas en hospedaje, alimentación y atención médica básica. Fue una respuesta muy empática hacia seres humanos que arribaban en muchos casos a pie, exhaustos, con hambre y, en ocasiones, también enfermos.

Mención especial cabe hacer del papel que jugaron diversas organizaciones religiosas en la atención de los migrantes. La Iglesia católica colombiana, por ejemplo, fue la institución que más rápido respondió a las necesidades de ayuda humanitaria, a través de la orden de los misioneros scalabrinianos; el Servicio Jesuita de Refugiados (SJR); Cáritas, la red global de organizaciones católicas que trabajan para aliviar la pobreza, promover el desarrollo sostenible y defender los derechos humanos; así como las parroquias y comunidades eclesiales de base y otras congregaciones religiosas, como los salesianos, las misioneras de la caridad y los claretianos.



Migrantes

La Diócesis de Cúcuta, dirigida hasta 2020 por Monseñor Víctor Manuel Ochoa Cadavid y luego por Monseñor José Libardo Garcés Monsalve, fue quizás la instancia más emblemática de esta tarea humanitaria a través de comedores que ofrecían miles de comidas diarias, así como la casa de paso Divina Providencia, inaugurada en 2017, que proporcionó hospedaje, alimentación, cuidados médicos y orientación a los migrantes provenientes de Venezuela.

En un primer momento el impacto migratorio recayó con más fuerza en los departamentos fronterizos con Venezuela, especialmente en Norte de Santander (en los límites con los estados Táchira y Zulia), La Guajira (en los límites con el estado Zulia) y Arauca (en los límites con el estado Apure). Pero fue en Norte de Santander donde comenzaron a llegar los contingentes migratorios más importantes y donde primero tuvieron lugar las acciones de solidaridad, aunque también fue allí donde se presentaron los primeros desafíos y tensiones.

Entre las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional de Colombia, destaca el anuncio hecho por la Cancillería el 29 de agosto de 2015 para otorgar la nacionalidad a los venezolanos que formaran parte de familias colombo-venezolanas expulsadas de Venezuela, y el 4 de septiembre el gobierno venezolano aceptó el establecimiento de un corredor humanitario

para que los niños que residiesen en Venezuela y estudiasen en Colombia pudiesen regresar a clases, lo que permitió volver a ver a escolares del vecino país cruzando la frontera.

Asimismo, el 7 de septiembre de ese año se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios limítrofes con Venezuela por un período de 30 días, lo que significó un reconocimiento de la profunda y multifacética crisis que azotaba a estas regiones, y una habilitación para que el Estado colombiano pudiese desplegar una respuesta excepcional y coordinada con el objetivo de conjurar la crisis que se vivía con Venezuela e impedir la extensión de sus efectos.

Igualmente, el 14 de septiembre de 2015 el Gobierno Nacional permitió a los ciudadanos venezolanos que fueran cónyuges o compañeros permanentes de colombianos deportados, expulsados o retornados desde Venezuela, obtener un permiso especial para entrar y permanecer en Colombia e, incluso, solicitar la nacionalidad colombiana.

El 22 de septiembre de 2015 se cumplió el plazo del Registro Único de Damnificados de la población colombiana retornada desde Venezuela en Norte de Santander, La Guajira, Arauca y Vichada, que arrojó un total de 22.024 personas, aunque, de acuerdo con datos de la Iglesia Católica la cifra de retornados a Colombia por esta crisis fronteriza fue de aproximadamente 32 mil.

Ese mismo día la frontera colombo-venezolana quedó completamente cerrada a raíz de que el Gobierno venezolano activara una zona de estado de excepción en el estado Amazonas y otras tres entidades municipales del estado Apure.

Tras permanecer un año cerrada, la frontera, cierta normalidad volvió cuando los pasos formales comenzaron a reabrirse paulatinamente a partir de la reunión que mantuvieron el 11 de agosto de 2016 los presidentes Juan Manuel Santos y Nicolás Maduro en la ciudad venezolana de Puerto Ordaz. Como seguimiento a lo acordado, el 13 de agosto las autoridades de ambos países permitieron el reinicio parcial del tránsito peatonal hasta completar posteriormente la reapertura por siete cruces fronterizos. El 23 de septiembre también se abrió, con ciertas restricciones, el transporte de carga terrestre entre Colombia y Venezuela.

A finales de 2016 se creó, en respuesta a lo que ya se vislumbraba como un proceso significativo de movilidad humana, el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), coliderado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con el objetivo de coordinar de manera complementaria con el Gobierno colombiano la respuesta a las necesidades de refugiados, migrantes, retornados y poblaciones de acogida. Esta instancia cuenta con 81 miembros, incluyendo agencias de Naciones Unidas, ONG internacionales y locales y el Movimiento de la Cruz Roja (R4V, 2025).

El creciente paso de personas por la frontera colombo-venezolana desde el segundo semestre de 2016, especialmente proveniente de Venezuela, llevó al Gobierno Nacional a exigir desde el 1 de mayo de 2017 la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) para ordenar y controlar el movimiento transfronterizo. Según Migración Colombia, desde el 13 de agosto y hasta el 19 de diciembre de 2016, 10.746.907 personas ingresaron y salieron del territorio nacional por los seis puntos habilitados en la frontera con Venezuela (García, Mogrovejo y Panizo, 2021).

Las estadísticas manejadas por las autoridades colombianas en 2017 comenzaron a mostrar un crecimiento exponencial en el número de migrantes venezolanos que llegaban al país, lo que llevó a Migración Colombia a implementar, el 28 de julio, el Permiso Especial de Permanencia (PEP), concebido para regularizar a la población migrante que se encontraba de manera irregular en el territorio nacional y que había ingresado legalmente al país.

La aparición del PEP, sin embargo, si bien abrió una ruta para que un sector de la población regularizase su estatus migratorio en Colombia, no representó una solución para la mayoría de los venezolanos que estaban arribando al país de manera irregular y en muchos casos sin documentos de identidad, por lo que las estadísticas comenzaban a mostrar un preocupante crecimiento de este segmento de la población migrante, visible, por ejemplo, en asentamientos informales en las plazas de las ciudades y en situaciones de mendicidad en las calles y en el transporte público.

De igual forma, con el fin de abrir puertas al mercado de trabajo a los venezolanos que estaban llegando a Colombia, el Ministerio de Trabajo emitió, el 10 de octubre del mismo año, las primeras medidas para atender a

la población venezolana en el marco de los servicios de gestión y colocación que desarrollan los prestadores autorizados del servicio público de empleo.

El flujo constante y masivo de venezolanos generó reacciones ambivalentes en la sociedad colombiana. Además de las acciones de solidaridad ya mencionadas, también se presentaron de manera paralela fricciones por la presión que el movimiento migratorio comenzaba a ejercer sobre los servicios públicos, los programas sociales y el empleo.

Las primeras voces de alerta provinieron de los gobernadores de departamentos y alcaldes de los municipios fronterizos, quienes, al estar a cargo de las responsabilidades relativas a temas educativos, de salud pública y seguridad en sus respectivos territorios, comenzaron a reclamarle al Gobierno Nacional recursos económicos, asesoría y apoyo para afrontar la crisis migratoria.

Un ejemplo de ello es el Hospital Universitario Erasmo Meoz, de Cúcuta, capital del departamento de Norte de Santander, que, debido al incremento de las atenciones de urgencia, procedimientos gineco-obstétricos y el tratamiento de otras enfermedades a ciudadanos venezolanos, se vio al límite de sus capacidades y en medio de un creciente proceso de endeudamiento.

Durante este período, los medios de comunicación colombianos comenzaron a dar cobertura al tema migratorio venezolano con reportajes que principalmente daban cuenta del perfil de las personas que estaban llegando a Colombia. Sin embargo, la tirantez que el tema de la movilidad humana proveniente del vecino país generaba en ciertos sectores de la sociedad también llegó a la prensa, donde comenzaron a verse, aunque de manera aislada, las primeras referencias en las que se asociaba la migración con temas de seguridad pública.

La respuesta humanitaria a la crisis

El 19 de agosto de 2015 es el inicio de la crisis migratoria procedente de Venezuela, a raíz de la decisión del gobierno de Nicolás Maduro de cerrar la frontera con Colombia y ordenar la expulsión de miles de colombianos que habitaban la zona limítrofe. Este acontecimiento desencadenó una emergencia humanitaria fronteriza que llevó al Estado colombiano a diseñar e implementar políticas públicas de carácter excepcional, con el fin de atender y proteger a una población en alto grado de vulnerabilidad. Dicho momento fue el punto de partida del andamiaje institucional que, en adelante, configuraría la respuesta migratoria de Colombia frente a uno de los mayores desplazamientos humanos de la región.

Meses antes de este suceso, el 26 de mayo de 2015 se expidió el Decreto 1067, por medio del cual se reglamentó el sector de Relaciones Exteriores. Esta normativa unificó, simplificó y actualizó el marco administrativo aplicable a la población migrante; y ratificó a la Cancillería como el organismo rector encargado de la formulación, coordinación y ejecución de la política exterior del país. Además de abordar aspectos relativos a la cooperación internacional y el servicio exterior y consular, el ordenamiento también incluyó regulación en torno a la expedición de documentos, nacionalidad, extranjería y migración, refugio, asistencia a connacionales y retorno. Es una base jurídica importante de lo que sería la Política Integral Migratoria colombiana de 2021.

Atención a colombianos expulsados desde Venezuela

La arbitraria decisión del gobierno de Nicolás Maduro de expulsar a miles de colombianos que residían junto con sus familias en Venezuela no solo aumentó la tensión diplomática entre Colombia y Venezuela, sino que también generó una inesperada y apremiante crisis humanitaria en los municipios fronterizos de varios departamentos.

Como se mencionó anteriormente, en Colombia desde 2012, existe una política de retorno para connacionales en el exterior, sin embargo, desde su concepción ha tenido profundas limitaciones para ser aplicada en el contexto venezolano y, más aún, en un escenario de emergencia humanitaria fronteriza como el descrito en este capítulo.

Por lo tanto, el Estado colombiano optó por designar a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) como entidad encargada de coordinar la atención a esta inesperada situación humanitaria y tomó una serie de medidas para garantizar los derechos fundamentales de los migrantes colombianos que fueron repatriados, deportados, expulsados o que retornaron “voluntariamente” de la República Bolivariana de Venezuela en 2015.

Las normas de protección impulsadas desde el Ejecutivo iniciaron el 4 de septiembre de 2015 con el reconocimiento de los connacionales afectados y de sus núcleos familiares como población especial y prioritaria. Se delegó en las autoridades territoriales la obligación de garantizar su afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y de aplicar la Encuesta Sisbén, en casos necesarios (Decreto 1768 de 2015). Para esta respuesta fue determinante la creación del Registro Único de Damnificados de la UNGRD como instrumento de identificación poblacional, levantamiento de datos y canalización de la atención hacia la oferta institucional.

Asimismo, el 7 de septiembre el presidente Juan Manuel Santos declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en varios municipios de los departamentos fronterizos de Arauca, Boyacá, Cesar, Guainía, La Guajira, Norte de Santander y Vichada (Decreto 1770 de 2015), lo que permitió establecer medidas excepcionales e innovadoras para garantizar la reunificación familiar de los colombianos deportados, expulsados y retornados de Venezuela.

Por ejemplo, a través de la creación del Permiso Especial de Ingreso y Permanencia y del Permiso Especial Temporal de Permanencia para los cónyuges o compañeros permanentes de nacionalidad venezolana, se abrió una ruta especial que les permitió acceder de manera expedita y gratuita a la Cédula de Extranjería y solicitar de manera inmediata la nacionalidad colombiana (Decreto 1814 de 2015).

Estas medidas fueron de carácter extraordinario y solo fueron posibles porque se eximió a esta población del requisito de apostilla y legalización de documentos públicos para los trámites de los dos permisos y en la solicitud de nacionalidad colombiana por adopción. También se les exoneró del pago de tasas para la prórroga de los permisos y de cualquier sanción económica derivada de infracciones a las normas migratorias (Decreto 1772 de 2015).

A una semana de haberse declarado la emergencia fronteriza, el Ministerio de Educación Nacional emitió la Circular 45, dirigida a gobernadores, alcaldes y secretarios de educación de entidades territoriales certificadas, con el objetivo de priorizar el servicio educativo a los niños, niñas y adolescentes afectados por la situación de movilidad humana en la frontera con Venezuela, sin distinción de su nacionalidad.

Es importante considerar también que el cierre de la frontera colombo-venezolana en 2015 y el deterioro de las relaciones binacionales fueron situaciones que aumentaron la complejidad en la gestión migratoria. En este escenario, el trabajo de la UNGRD y de la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de los Puestos de Mando Unificados (PMU), permitió identificar problemáticas e impulsar, desde diferentes sectores y entidades, estrategias integrales para la población migrante en la zona de frontera.

Nacionalidad para los retornados

Por su parte, en 2017 el desarrollo de la política migratoria se dirigió principalmente hacia el establecimiento de vías especiales para la gestión, atención y garantía de derechos de un número cada vez creciente de retornados y migrantes procedentes de Venezuela sin documentos y altos niveles de vulnerabilidad.

En mayo de 2017, la Registraduría Nacional del Estado Civil emitió directrices a través de la Circular 064 que permitían, de manera excepcional, la inscripción extemporánea en el Registro Civil de hijos de colombianos nacidos en Venezuela que no contaban con un registro civil de nacimiento venezolano apostillado. Para sustituir este trámite se validó la posibilidad de que los solicitantes presentaran dos testigos ante notario(a). Esta medida estuvo vigente hasta el 14 de noviembre de 2020, fecha en la que se determinó que ya no era necesaria.

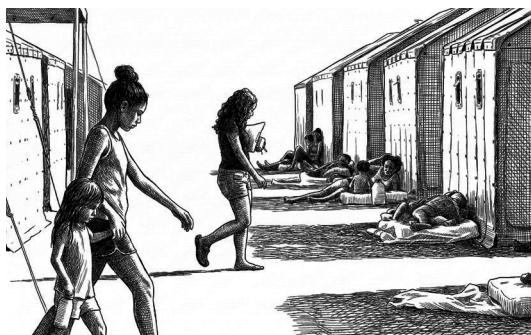
Documentación de ingreso y permanencia temporal

Tras superar el episodio de la crisis humanitaria de agosto de 2015 relacionada con los retornados, la migración procedente de Venezuela empezó a crecer notoriamente, tanto en los flujos pendulares como en aquellos de intención de permanencia en Colombia. Esto requirió que, en agosto de 2016, Migración Colombia reforzara acciones de gestión y control migratorio fronterizo a través de la creación y reglamentación del Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) y un documento de control migratorio en frontera (Resolución 1220 de 2016),

antecesor de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) (Resolución 3167 de 2019), para el tránsito circunstancial en municipios específicos fronterizos con Venezuela. La TMF fue de uso obligatorio desde el 1 de mayo de 2017, pero se suspendió su emisión el 8 de febrero de 2018 y volvió a activarse desde el 21 de noviembre de 2018 hasta marzo de 2020.

Adopción e implementación de marcos jurídicos internacionales

Asimismo, en 2016 el Estado colombiano promulgó la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 (Decreto 330 de 2016). También creó la Comisión Intersectorial para la Lucha contra el Tráfico de Migrantes como una instancia interinstitucional de coordinación y dirección de políticas en la materia (Decreto 1692 de 2016). Este fue un primer paso en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en 2013 con la firma de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional, así como el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas.



Migrantes

Financiación de salud

De igual manera, ante el importante aumento en la demanda de servicios médicos por parte de la población migrante en condición irregular y los altos costos que estos generaban para los departamentos y municipios, el Ministerio de Salud y Protección Social puso a disposición de las entidades territoriales recursos excedentes de la Subcuenta ECAT (Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito) del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA¹ para el pago de las atenciones iniciales de urgencia prestadas en territorio colombiano a nacionales de países fronterizos (Decreto 866 de 2017).

Puesta en marcha de medidas excepcionales de regularización

Como una de las primeras medidas para mitigar las altas tasas de irregularidad migratoria de la migración venezolana, Colombia se convirtió, después de Perú, en el segundo país en crear un Permiso Especial de

¹ La Subcuenta ECAT del FOSYGA contiene recursos para garantizar, según la Ley 100 de 1993, la atención integral a las víctimas que han sufrido daños como consecuencia directa de accidentes de tránsito, acciones terroristas o catástrofes naturales.

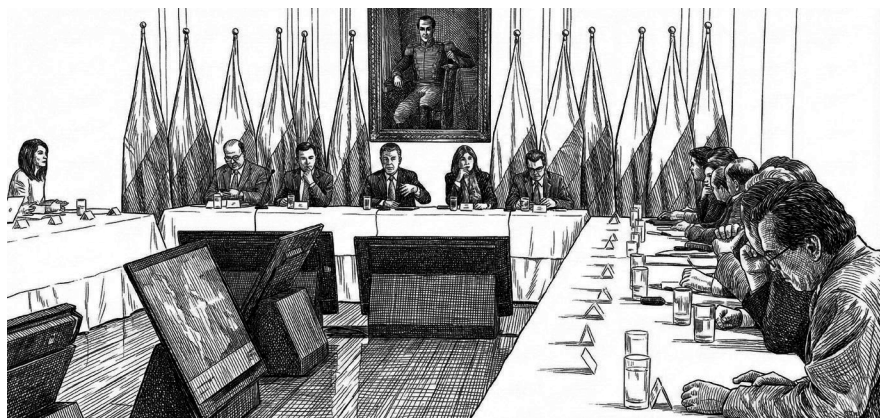
Permanencia (PEP) para quienes se encontraban en territorio nacional al 28 de julio de 2017, hubieran ingresado al país con pasaporte por un Puesto de Control Migratorio habilitado y no presentaran antecedentes judiciales o medidas de expulsión o deportación (Resolución 5797 de 2017). Este permiso era otorgado por Migración Colombia, tenía dos años de vigencia y permitía ejercer cualquier actividad legal en el país. Fue replicado y renovado en varias ocasiones hasta 2020 y logró beneficiar a más de 700 mil migrantes (MPI, 2025) en dos años y medio.

Tres meses después de implementarse este mecanismo de regularización migratoria, el Ministerio de Trabajo emitió la Circular 56 del 10 de octubre de 2017 dirigida a la red de prestadores del Servicio Público de Empleo y a las direcciones territoriales del ministerio, señalando que los documentos que permiten a los extranjeros ejercer actividades remuneradas en Colombia son las visas correspondientes y el PEP. También aclaró que los migrantes en condición irregular únicamente podían acceder a servicios de orientación e información prestados por esta red.

Presupuesto para el diseño de una política integral de atención humanitaria

El año 2017 concluyó con cerca de 403 mil migrantes venezolanos en Colombia, 1.283% superior a los registrados por Migración Colombia en 2015, y con un Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital para el año fiscal de 2018 que incorporó entre sus prioridades la necesidad de diseñar una política integral de atención humanitaria para migrantes y retornados (Art. 140, Ley 1873 de 2017). Esta decisión se justificó por la emergencia social que vivía la frontera con Venezuela y la limitada capacidad institucional de los gobiernos locales para asumir desde el ámbito financiero y operativo esta respuesta.

Si bien durante este periodo el Gobierno nacional percibió el proceso de movilidad humana procedente de Venezuela como un fenómeno principalmente fronterizo y temporal, la designación presupuestal con la que cerró 2017 contribuyó a abrir espacios institucionales y a desarrollar políticas de alto impacto en el siguiente año.



Reunión de seguimiento al plan para atender migración de venezolanos

Tabla 2
Municipios declarados en Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por la crisis migratoria proveniente de Venezuela en 2015

Departamento	Nº municipios	Municipios
Arauca	4	Arauca, Arauquita, Cravo Norte y Saravena
Boyacá	1	Cubará
Cesar	7	Agustín Codazzi, Becerril, Curumaní, Chiriguaná, La Jagua de Ibirico, La Paz y Manaure-Balcón del Cesar
Guainía	1	Inírida
La Guajira	11	Albania, Barrancas, El Molino, Fonseca, Hato Nuevo, La Jagua del Pilar, Maicao, San Juan del Cesar, Uribia, Urumita y Villanueva
Norte de Santander	14	Convención, Cúcuta, El Carmen, El Zulia, Herrán, Puerto Santander, Ragonvalia, Salazar, Sardinata, Tibú, Teorama, Toledo y Villa del Rosario
Vichada	3	Cumaribo, La Primavera y Puerto Carreño

Nota. Elaboración propia con base en el Decreto 1770 de 2015.

Tabla 3
Documentos de ingreso, permanencia y tránsito fronterizo implementados por el Estado colombiano entre 2016 y 2018 para la gestión de la migración venezolana

Nombre	Descripción	Acto administrativo
Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP)	Autorización administrativa expedida por Migración Colombia en los Puestos de Control Migratorio a los extranjeros cuya nacionalidad no requiera visa y que pretendan internarse en el territorio nacional sin el ánimo de establecerse o domiciliarse en él. Su otorgamiento única y exclusivamente será de carácter personal, con motivación y valoración de múltiples condiciones individuales y su tipo varía de acuerdo a la actividad principal que el extranjero pretenda desarrollar.	Resolución 1220/ 2016
Permiso Temporal de Permanencia (PTP)	Autorización administrativa expedida por Migración Colombia en los Centros Facilitadores de Servicios Migratorios a los extranjeros cuya nacionalidad no requiera visa y quienes pretendan extender su permanencia o cambiar el tipo de actividades autorizadas, habiendo hecho uso de un Permiso de Ingreso y Permanencia. Su expedición tiene costo y en todos los casos se limita en tiempo por los términos de permanencia establecidos en la normatividad migratoria.	Resolución 1220/ 2016
Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF)	Documento de tránsito fronterizo que, acompañado del documento nacional de identidad, facilita el ingreso y salida del territorio, a extranjeros que residen y circulan por la zona fronteriza terrestre con Venezuela. De igual manera, permite a las autoridades migratorias controlar, verificar, registrar y supervisar el cumplimiento de los requisitos migratorios del tránsito fronterizo.	Resolución 3167/2019
Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal (PIP-TT)	Documento de tránsito fronterizo otorgado a los ciudadanos extranjeros que pretendan transitar dentro del territorio nacional, con el fin de hacer conexiones o escalas para abordar algún medio de transporte, ya sea marítimo, terrestre, aéreo o fluvial, para retornar hacia su país de origen o hacia un tercer país, sin el ánimo de establecerse o domiciliarse en Colombia. (Resolución 3346/2018)	Resolución 3346/2018

Nota. Elaboración propia con base en el marco legal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia.

Tabla 4
Municipios de uso de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) (Resolución 3167/2019)

Departamento	Nº municipios	Municipios
Arauca	3	Arauca, Arauquita y Puerto Contreras
Guainía	1	Inírida
La Guajira	6	Riohacha, Maicao, Manaure, Uribia, Albania y Paraguachón
Norte de Santander	6	Área Metropolitana de Cúcuta, Villa del Rosario, San Cayetano, Los Patios, Puerto Santander y El Zulia
Vichada	1	Puerto Carreño

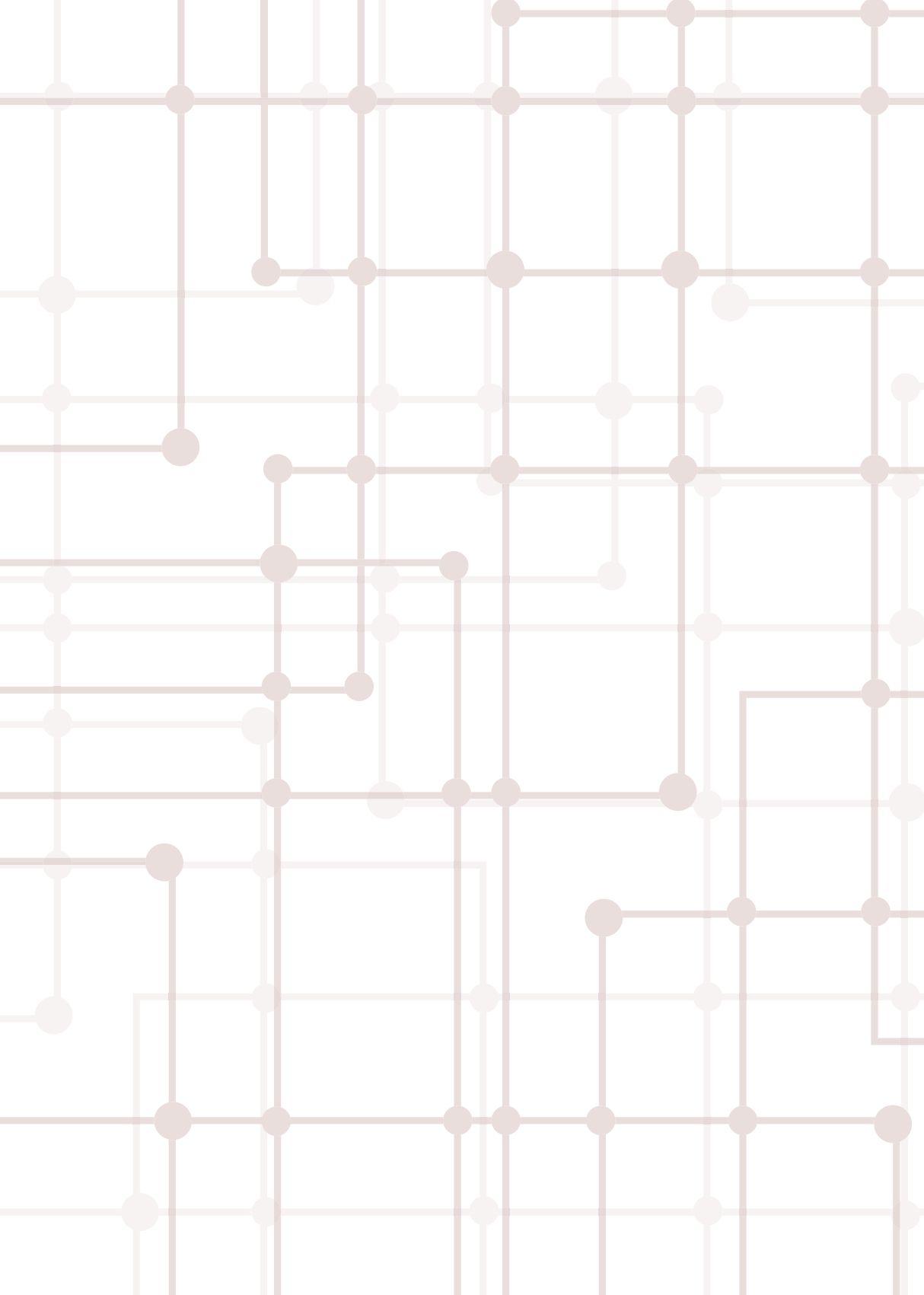
Nota. Elaboración propia con base en información de Migración Colombia.

Tabla 5
Marco normativo general sobre gestión migratoria y derechos humanos

Nº	Fecha	Norma	Asunto	Referencia
1	2015/05/26	Decreto 1067	Expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores.	Colombia. (2015, 26 de mayo). Decreto 1067 de 2015. Diario Oficial.
2	2015/09/04	Decreto 1768	Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud de migrantes colombianos retornados o deportados de Venezuela.	Colombia. (2015, 4 de septiembre). Decreto 1768 de 2015. Diario Oficial.
3	2015/09/07	Decreto 1770	Declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional.	Colombia. (2015, 7 de septiembre). Decreto 1770 de 2015. Diario Oficial.
4	2015/09/07	Decreto 1772	Disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de nacionales colombianos deportados o retornados.	Colombia. (2015, 7 de septiembre). Decreto 1772 de 2015. Diario Oficial.
5	2015/09/14	Decreto 1814	Reglamenta el Decreto 1772 de 2015 sobre reunificación familiar.	Colombia. (2015, 14 de septiembre). Decreto 1814 de 2015. Diario Oficial.

6	2015/09/16	Circular	Atención al sistema educativo a población en edad escolar movilizada desde Venezuela.	Ministerio de Educación Nacional. (2015, 16 de septiembre). Circular 45 de 2015.
7	2016/02/24	Decreto 330	Promulga la 'Convención para Reducir los Casos de Apatridia'.	Colombia. (2016, 24 de febrero). Decreto 330 de 2016. Diario Oficial.
8	2016/08/12	Resolución 1220	Establece los Permisos de Ingreso y Permanencia y el tránsito fronterizo nacional.	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2016, 12 de agosto). Resolución 1220 de 2016. Diario Oficial.
9	2016/10/24	Decreto 1692	Crea la Comisión Intersectorial para la Lucha contra el Tráfico de Migrantes.	Colombia. (2016, 24 de octubre). Decreto 1692 de 2016. Diario Oficial.
10	2017/05/18	Circular 064	Medida excepcional para la inscripción extemporánea en el Registro Civil de hijos de colombianos nacidos en Venezuela.	Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017, 18 de mayo). Circular 064 de 2017.
11	2017/05/25	Decreto 866	Sustituye disposiciones del Decreto 780 de 2016 sobre atención en urgencias a nacionales de países fronterizos.	Colombia. (2017, 25 de mayo). Decreto 866 de 2017. Diario Oficial.
12	2017/07/25	Resolución 5797	Crea un Permiso Especial de Permanencia (PEP).	Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017, 25 de julio). Resolución 5797 de 2017, Diario Oficial.
13	2017/07/28	Resolución 1272	Implementa el Permiso Especial de Permanencia (PEP) y establece el procedimiento para su expedición.	Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017, 28 de julio). Resolución 1272 de 2017. Diario Oficial.
14	2017/10/10	Circular 56	Atención a la población venezolana en el marco de los servicios de empleo.	Ministerio del Trabajo. (2017, 10 de octubre). Circular 56 de 2017.
15	2017/12/20	Ley 1873	Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital para 2018 (Artículo 140: atención humanitaria en frontera con Venezuela).	Colombia. (2017, 20 de diciembre). Ley 1873 de 2017. Diario Oficial.

Elaboración propia con base en el marco legal colombiano.





Entrevista a Christian Krüger²

“Se ve una apertura de la sociedad frente a la población migrante. Hoy se entiende que la población migrante está aportando al país”.

Observatorio de Venezuela:

¿Cómo surgió Migración Colombia? ¿Qué objetivos tenía cuando se creó? ¿Por qué se adscribe al Ministerio de Relaciones Exteriores?

Christian Krüger:

Yo vengo de trabajar en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y acordémonos que el DAS era una entidad multifuncional. Era una entidad que tenía inteligencia, contrainteligencia, era la sede de INTERPOL, tenía funciones de policía judicial y, evidentemente, el tema de migración. Era una entidad con muchas funciones, venía con una serie de escándalos, que no vamos a entrar a recordar, y se tomó la decisión por parte del Gobierno nacional de acabar con esa entidad.

A raíz de esa liquidación, de la supresión del DAS, nacieron otras entidades. Nació la Unidad Nacional de Protección, que la tenemos todos muy presente.

² Entrevista realizada el martes 12 de junio de 2025 a Christian Krüger, Director de Migración Colombia (2015 - 2020).

Tenemos también la Dirección Nacional de Inteligencia y lo que es hoy Migración Colombia. Muchos funcionarios pasaron a otras entidades, a la Policía, a la Fiscalía General de la Nación. La idea fue que todos estos funcionarios que trabajaban en el DAS tuvieran una continuidad laboral. Podemos decir que más del 95% de los funcionarios que estaban en el DAS pasaron a todas estas entidades que les estoy mencionando.

Respecto a la actividad migratoria nos preguntamos: ¿Qué vamos a hacer? ¿A qué entidad va a ir esta función? Empezamos a revisar, analizar y dijimos: “oiga, al Ministerio de Defensa”. Pero después de ver de dónde venía el tema migratorio, de los escándalos permanentes, del tema policial, del tema de detectives, ¿lo vamos a pasar al Ministerio de Defensa? No. Queríamos cambiar un poco la imagen de la migración en nuestro país. Quienes tienen ya ciertos años se acuerdan de cómo era entrar, por ejemplo, al Aeropuerto El Dorado donde atendía un oficial de migración desde una ventanita negra, sin ni siquiera un uniforme, que preguntaba: “¿Usted para qué viene? ¿Usted qué hace?” No había un orden, un proceso, un manual de funciones para hacer ese ejercicio. Entonces, dijimos que queríamos cambiarle la imagen a la migración en nuestro país.

Pensamos también en el Ministerio del Interior. En muchos países la función migratoria está en cabeza de la Secretaría de Gobierno o del Ministerio del Interior, ¿por qué? Porque la policía está ahí, porque la policía es la que funciona en esa entidad. Pero el Ministerio del Interior es quien lidera la agenda legislativa del país. Y dijimos: no queremos una entidad politizada, que empiecen entonces ahora a decir: “oiga, es que yo soy del Caquetá, o yo soy del Putumayo, o yo soy de Guaviare, yo quiero que mi director de migración en esa zona sea de mi partido político”. Quisimos evitar ese ejercicio.

Y empezamos a analizar otros sectores y ahí llegó el Ministerio de Relaciones Exteriores. El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene mucha afinidad con las funciones migratorias en nuestro país, ¿por qué? Porque es el que fija la política en materia migratoria en Colombia. ¿Por qué? Porque es el que expide las visas. Y también porque en el marco multilateral y bilateral el tema migratorio siempre es un aspecto que está en la agenda de los países. Qué mejor que estar en el Ministerio de Relaciones Exteriores. La decisión que se tomó en su momento fue la más acertada y hoy, gracias a eso, tenemos una entidad muy importante a nivel nacional.

OV: Ahora situémonos hace 10 años. ¿Qué pasaba en materia migratoria en Colombia antes de 2015? ¿Qué pasó en 2015 con la crisis por las expulsiones y la deportación de colombianos desde Venezuela? ¿Cómo asumió Migración Colombia este tema en ese momento tan complejo?

C.K: Sí, esa es una muy buena pregunta. El giro que dio Colombia en materia migratoria en ese momento fue de 180 grados. Fue una primera alerta que se tuvo. Las cifras lo dicen todo: antes de 2014 o de 2013 el número de extranjeros en nuestro país no superaba las 130 mil o 140 mil personas en una población de casi 50 millones de habitantes. Es decir, estamos hablando que la cifra porcentual era mínima.

La primera alerta la recibimos en 2015 cuando el régimen de Maduro tomó la decisión de cerrar las fronteras con Colombia. Fue un año largo y expulsaron a muchos colombianos. Estamos hablando de que recibimos a más de 22 mil colombianos en las fronteras de un día para otro. Nos los dejaron en los puestos de control, literalmente. Llegaban buses con personas detenidas por las autoridades venezolanas a dejárnoslas allá. Empezaban a demoler y revisar las casas de los colombianos en las fronteras; no podemos olvidar tampoco eso.

También a muchos compatriotas nuestros les pusieron bolsas negras en la cabeza para sacarlos de Venezuela. Es decir, el trato realmente fue totalmente vulnerable contra los connacionales. No se respetó nada en ese sentido y a estas personas nos las dejaron en los puestos de control. Esto prendió las alarmas y ahí lo que empezamos a hacer fue buscar cómo hacíamos para que estas personas se pudieran incorporar nuevamente a su país, porque estamos hablando de colombianos.

Ahí empezamos a mirar quiénes tenían un arraigo con Colombia, dónde tenían sus familiares, se empezaron a dar subsidios de arrendamiento, también para que las personas pudieran empezar a trabajar y se les daba una ayuda temporal, una ayuda económica. Tuvimos en las fronteras durante más de un mes a personas en albergues de carpas.

Fue un trabajo articulado, no solamente de Migración Colombia, con la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Servicio Nacional de Aprendizaje. Empezamos a hacer unos ejercicios de emprendimiento, de cómo podíamos incorporar nuevamente a estas personas al país en materia económica. Fue un ejercicio

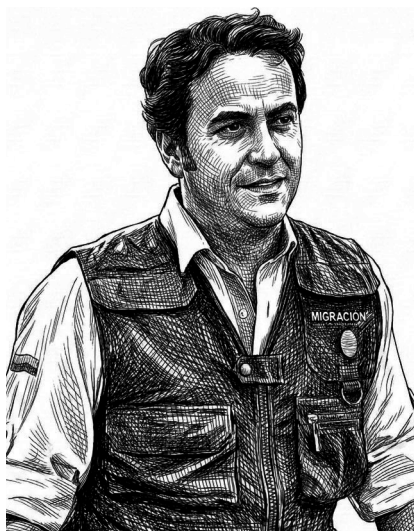
muy articulado, un ejercicio donde el presidente de la República estuvo al frente de la situación.

Desafortunadamente eso no pasa hoy, pero en ese momento se dio y continuó en el siguiente gobierno. Ese fue el ejercicio que se hizo en ese momento y eso prendió las alarmas para entender que la migración ya no era solamente recibir personas por los aeropuertos, por los puestos de control fronterizos, sino que la migración en nuestro país iba más allá.

Y entonces ahí fue que se generó una alerta para que entendiéramos que teníamos que empezar a trabajar de la mano con otras entidades, que teníamos que empezar a entender la situación de los países vecinos. Nunca nos lo imaginamos de Venezuela; nos lo imaginábamos más de otros países, pero de Venezuela, un país con las mayores reservas petroleras del mundo, con una gran economía, no. Hoy en día no podemos hablar de economía en Venezuela, pero en su momento era un país buscado no solamente por colombianos, sino por otras nacionalidades. Pero llegó el momento y Colombia siempre ha estado de puertas abiertas en ese sentido.

OV: ¿En qué momento realmente Colombia se da cuenta de que ya no son solamente colombianos o familiares de colombianos los que llegan, sino que Venezuela comienza a migrar y empieza a haber implicaciones muy fuertes, no solamente para el país sino para la región?

C.K: En 2015 tuvimos la frontera cerrada. En teoría, y lo pongo entre



Christian Krüger



Christian Krüger

comillas, nadie podía entrar ni salir. Eso fue un año aproximadamente. Ahí quedaron muchas familias fracturadas, pues en las fronteras las familias generalmente son colombo-venezolanas. Unos quedaron a un lado y los otros al otro lado. Sacamos entonces una serie de actos administrativos, de decretos para que los niños pudieran ingresar, para darles la nacionalidad, etcétera. Fueron algunos ejercicios que se hicieron durante ese tiempo.

Buscamos algunos acercamientos con las autoridades venezolanas para abrir la frontera porque realmente lo que estábamos viendo era el tema del contrabando, el tema de los actos ilícitos, el tema de la seguridad. Firmar un decreto y cerrar las fronteras no funciona en la vida real; uno no cierra una frontera realmente y menos una frontera de más de 2.200 kilómetros.

La frontera se volvió a abrir en 2016, pero las cifras de crecimiento migratorio desde Venezuela, hablamos de venezolanos, de colombianos retornados y de otras nacionalidades, las empezamos a ver a finales del 2016 y principios del 2017. Empezamos a ver un número importante de migrantes en nuestro país, de migrantes que no tenían los requisitos legales para estar en nuestro país.

La normatividad colombiana en ese momento era muy cerrada y complicada. Yo creo que, entre otros aspectos, Colombia no ha sido atractiva para los migrantes porque era más fácil sacar otras nacionalidades que la colombiana. No era atractiva, pero empezamos a ver que, más allá de la normatividad, estaban llegando a nuestro país y no para vivir mejor, sino realmente para subsistir.

En ese momento, finales de 2016 y principios de 2017, fue que empezamos a hacer ejercicios para poder regularizar a toda esta población migrante. Desde el comienzo, la mentalidad de los gobernantes fue: tenemos que identificar a estas personas; tenemos que incorporar a la vida productiva a estas personas; tenemos que darles atención a los niños, atención en salud, etcétera.

Desde un principio la actitud por parte de las autoridades colombianas siempre fue de flexibilidad, siempre fue de atraer a esta población porque la línea era: que aporten a nuestro país, qué bueno darles la mano. Pero también qué bueno que podamos encontrar en Colombia un país con una historia de migración. No podemos olvidar que todos nuestros países vecinos, Venezuela, Brasil y Perú, son países con una historia migratoria, al igual que Ecuador, donde también hay muchos colombianos, y Panamá. Entonces, estábamos en mora de que Colombia tuviera su momento, y el momento se

dio y empezó en 2015 con la alerta y un crecimiento de manera importante desde el principio de 2017.

OV: Hasta la llegada del fenómeno de la migración venezolana, Colombia no había tenido una historia de inmigración importante. ¿Qué ventajas y obstáculos tuvo el país para abordar el tema que terminó representando un cambio de paradigma?

C.K: Colombia era, como les decía, un país cerrado a la migración desde el punto de vista normativo. La oportunidad que vimos, básicamente, fue que estaba llegando una población migrante con unas capacidades que no tenemos en nuestro país y que debemos aprovechar. Y yo veo muchas oportunidades, vi muchas oportunidades que todavía siguen. Es más, siguen con mayores retos hoy en día que en aquel entonces.

Vimos tres momentos. Una migración inicial que tenía un poder adquisitivo muy importante, que es una población que se puede incorporar en cualquier parte del mundo pues llegan con un capital, llegan a generar empresa, a aportar; eso es algo positivo. Después llega una migración en una segunda etapa con unos conocimientos, unos perfiles académicos interesantes, como ingenieros petroleros, con unas capacidades que no tenemos en Colombia.

En Colombia las profesiones están muy enmarcadas. Hoy en día se ha abierto mucho más, pero en su momento eran los mismos economistas, administradores, abogados, ingenieros, etcétera. Pero empezaron a llegar unos perfiles muy interesantes a nuestro país, como músicos y artistas. Digamos que en Colombia el desarrollo artístico no ha sido tan importante y tan relevante, no podemos decir mentira, son muy pocos los casos. Pero de Venezuela empezaron a llegar muchas personas con esas capacidades.

Y en una tercera etapa, personas con una mano de obra que ya no se estaba desarrollando en nuestro país. Como pasó en Venezuela en algún momento, se llevaron muchas personas de Colombia hacia el tema agrícola, por ejemplo. En este momento se cambió el papel y están llegando a nuestro país muchos hermanos venezolanos a trabajar en esos temas. Hablamos por ejemplo de la floricultura. Si ustedes van a la Sabana de Bogotá, van a encontrar mucha mano de obra en floricultura, en temas agro, en temas de papa, y ni hablar en el tema de café, donde se trata de grano colombiano logrado por hermanos venezolanos, que son los que siembran, que son los que cosechan. Esas tres etapas son muy importantes y creo que ha sido una oportunidad para Colombia.

Retos, muchos. El tema de simplemente afiliarlos al sistema de seguridad social fue un asunto que me tocó a mí, y donde la estructura no solo jurídica sino tecnológica en nuestro país estaba hecha para cédulas de extranjería y para cédulas de ciudadanía.

Hoy en día ustedes ven todas las posibilidades que hay para sacar una cuenta bancaria, para afiliarse a un sistema de seguridad social, pero para lograr eso había que hablar con el Ministerio de Salud, hablar con el Ministerio de Transporte, etcétera, para que estas personas que llegaban pudieran afiliarse a un sistema de seguridad social, pudieran sacar una licencia de conducción. La estructura tecnológica del país no estaba ni siquiera para eso. Entonces, cada paso que se da uno lo ve fácil hoy en día, pero en su momento fue un ejercicio muy complicado.



Victor Bautista

OV: Hablemos ahora de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), un instrumento que estuvo muy ligado a la gestión suya en Migración Colombia. ¿Cómo se gestó este instrumento y, a su juicio, cuáles fueron sus resultados?

C.K: Esa tarjeta se derivó del cierre de la frontera por parte de las autoridades venezolanas. Colombia nunca cerró las fronteras. Las cerraba en época electoral, pero eso era tradición y eso es por otros temas.

Fue un ejercicio que empezamos a hacer con el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería de Venezuela, el SAIME. Empezamos a reunirnos y dijimos: vamos a abrir la frontera porque anteriormente esa frontera era totalmente libre, no por un acuerdo bilateral, sino por costumbre, y los venezolanos entraban a Colombia hasta cierta zona y los colombianos a Venezuela hasta cierta zona sin necesidad de presentar documentos, sin necesidad de sellar.

Entonces, se empezó a hacer ese ejercicio en esa época del cierre y lo que hicimos fue acordar con las autoridades venezolanas que íbamos a implementar una Tarjeta de Movilidad Fronteriza para saber quién entraba y

quién salía. Hicimos todo el ejercicio, firmamos documentos; nos faltó ponerle sangre. Primero era un papelito, aunque eso ya tiene un desarrollo, un papelito para 10 entradas y 10 salidas.

Lo iba a implementar también Venezuela. Entonces llegó el día de la apertura y, no es de extrañar, las autoridades venezolanas desconocieron que se había hecho ese ejercicio que teníamos firmado y que se iba a implementar, y dijeron que ahora eran las autoridades colombianas las que estaban poniendo trabas para el movimiento migratorio en las fronteras. De ahí nació ese documento, que era un papel literalmente, lo recibíamos, lo poníamos en una caja, pero procesar toda esa información era prácticamente imposible.

Entonces dijimos: “tenemos que sacar otro procedimiento diferente, otro documento diferente”, y de ahí nació la Tarjeta de Movilidad Fronteriza, que cada quien podía imprimir, y podía entrar y salir con ese documento. Además, nos sirvió mucho para generar planeación en materia migratoria porque el instrumento estaba elaborado solamente para la movilidad en frontera, para esos 2.200 kilómetros, solamente para eso, pero ya sabíamos qué edades tenían las personas que ingresaban, qué profesiones, a qué venían: si venían a estudiar, si venían a temas de salud, si venían a comprar, si venían a trabajar, aunque particularmente no se establecía mucho sobre el trabajo porque necesitaban otros requisitos, pero ya a esas alturas uno quería tener un poquito de información para poder generar política pública en materia migratoria.

Y así fue como nació. Se fue implementando y empezamos a ver posteriormente la evolución. Encontrábamos en Bogotá o en Ipiales a hermanos venezolanos con Tarjeta de Movilidad Fronteriza. Ahí empezamos a ver la necesidad de implementar otros documentos para lograr una regularización, una identificación de estas personas en nuestro país.

OV: ¿Cómo fue la relación con las autoridades venezolanas a lo largo de su gestión?

C.K: Muy difícil, porque las autoridades venezolanas que yo no las llamaría hoy en día autoridades venezolanas, sino las personas que están al frente en esas tareas, nunca cumplían y salían con cifras que no existían, y salían con información que no tenía ningún sentido ni lógica. Siempre se les respondía en su momento con las cifras reales, con estadística real, pues teníamos en Migración Colombia equipos que sí tienen información, que pueden hacer ejercicios de planeación.

Pero fue muy difícil. Como les acabo de contar, el ejercicio inicial de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza era identificar a ese flujo migratorio en frontera, y la preocupación de quienes estaban en ese momento dirigiendo el SAIME era la seguridad. Entonces dijimos: identifiquemos a las personas, pues hay más inseguridad cerrando una frontera a través de un acto administrativo que controlar todo el ejercicio que se estaba haciendo mediante la TMF. Fue muy difícil, nunca hubo una relación, realmente el único acercamiento fue ese.

Las autoridades estuvimos en Puerto Ordaz antes de la apertura de la frontera. Estaba el mismo Maduro encabezando ese ejercicio. Se le habló de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza, apoyó la Tarjeta de Movilidad Fronteriza, pero llegaron al día de la apertura y, sin ponerse rojos ni nada, hicieron como si eso nunca hubiera existido.

OV: ¿Cómo fue la articulación con los gobiernos locales que sabemos que era bastante tensionante, y qué espacios creó el gobierno para tener ese diálogo con ellos?

C.K: Fue muy difícil, porque la migración empezó primero en la zona fronteriza y se empezó a extender. Lo primero era Cúcuta, la Guajira, Norte de Santander y Arauca, donde había un flujo importante en toda la frontera, pero en esos tres sitios era donde más había un impacto en ese sentido, y empezó a crecer en todo el territorio nacional. Y, obviamente, las autoridades locales, y esto es una anécdota, pensaban que Migración Colombia hacía todo.

Entonces, cuando había un migrante con problemas de salud, decían: “¿Dónde está Migración Colombia?”; donde había un migrante que por algún motivo estaba incurso en un delito, decían “¿Dónde está Migración Colombia?”; cuando había niños, decían “¿Dónde está Migración Colombia?”. Entonces empecé a viajar, pero estaba solo en ese ejercicio, recibiendo todas las solicitudes de los gobernadores y de los alcaldes, y yo transmitía la información.

Migración Colombia tiene unas funciones, la Policía tiene unas funciones, el ICBF tiene unas funciones, todos, cada entidad tiene unas funciones, no solamente para ciudadanos nacionales sino para la población que habita en un territorio. Entonces, yo veía que, por ejemplo, hablaba con el Ministerio de Defensa: “Señor ministro, es que necesito esto, a ver si me ayudan con esto,

etcétera. Uno de director hablándole a un superior, pues, es complicado, aquí y en cualquier parte del mundo, porque cada uno tiene sus temas.

Por esa necesidad de articulación, en su momento, hablé con el presidente y le dije: “Presidente, yo necesito una persona que esté en Casa de Nariño articulando y que tenga la autoridad para poder distribuir las tareas desde la Presidencia de la República”. De ahí vino el cargo de la Gerencia de Frontera, donde estuvo Felipe Muñoz.

Ahí empezamos a viajar de manera coordinada con otras entidades, y nacieron esas mesas que no sé si todavía se hagan, yo creo que ya no se hacen, pero eran muy productivas porque uno tomaba atenta nota y generaba actividades y acciones para atender diversas situaciones.

En temas de salud, nos decían, por ejemplo: “Oiga, es que atendimos a un paciente y no podemos hacer el trámite de cobro a la nación”. Por eso recurrimos a la Tarjeta de Movilidad Fronteriza, al PEP, del que más adelante vamos a hablar, que eran unas formas de identificación para que las entidades pudieran recobrar esos gastos en salud que se estaban haciendo. Lo mismo para los menores de edad que debían ir a los colegios: cómo hacemos para que en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) una persona esté plenamente identificada, pues con este documento.

Igualmente, con el tema penal. La gran mayoría de los venezolanos son personas de bien, yo diría que todos, salvo algunas muy pocas excepciones que lo que hacen es dañar esa imagen. Entonces también nos decían: “Oiga, pero es que yo los estoy capturando en flagrancia y uno de los principios para el proceso penal es la plena identificación del sujeto, y no la tenían.

En los consulados de Venezuela, uno llamaba al cónsul y le preguntaba: “¿Usted me ayuda a identificar a esta persona?”, porque así funciona internacionalmente cuando las autoridades capturan a un extranjero que no está identificado. Uno lo que hace es acudir a las autoridades de ese país para lograr la plena identificación de estas personas y poder adelantar todo el proceso. Obviamente, las autoridades o la representación venezolana en nuestro país daban cero respuestas a eso. Nunca nos ayudaron en absolutamente nada, aunque era una necesidad en las regiones y a nivel nacional.

Ahí empezamos a hacer todo ese ejercicio, las mesas, etcétera. Comenzamos a articularnos con todos. Esa es parte de la evolución que se ha tenido, creo

que fue un ejercicio positivo, el establecimiento de esa Gerencia de Fronteras y esa articulación con todas las entidades y todos los sectores en nuestro país para empezar a ordenar la migración, que era lo que queríamos, empezar a incorporar a esa población a la vida productiva del país y darle la mano.

Esas fueron las necesidades de las regiones. Yo tuve que viajar casi dos años recibiendo solicitudes, mandaba comunicaciones a todos los ministerios. Pero, a veces, la respuesta de ellos era apagar los incendios en sus sectores, como decimos nosotros, pero era muy difícil si no había algo desde la Presidencia para hacer ese ejercicio de coordinación.

Así fue como nació la Gerencia de Frontera y como nacieron esas mesas para entender las necesidades que se tenían desde el territorio para atender todo este fenómeno migratorio.

OV: Hablemos ahora del Permiso Especial de Permanencia, el famoso PEP, que fue el primer gran instrumento que hubo para comenzar a regularizar a esa gran proporción de población venezolana que estaba de manera irregular en el país. ¿Cómo fue todo ese proceso de implementación? ¿Qué enseñanzas obtuvieron de él para posteriores instrumentos de regularización?

C.K: Todo esto ha sido un proceso. No existe un libro, no existe un ABC para atender los fenómenos migratorios. Cada fenómeno migratorio tiene sus características particulares. No es que haya un libro que uno estudia, eso no existe. Entonces, todo fue un paso a paso, un proceso.



Juan Manuel Santos - María Ángela Holguín - Alejandro Gaviria

Nosotros pensamos inicialmente que solamente con la TMF, y en frontera, se manejaba. Pero empezamos a ver este fenómeno de personas, de hermanos venezolanos, en otras zonas diferentes a la frontera. Entonces dijimos: “Tenemos que empezar a revisar, a regularizar esta situación”. Primero fue la Tarjeta de Movilidad Fronteriza, pero empezamos a ver muchos venezolanos que ingresaron con pasaporte y que no habían vuelto a salir. Entonces, estaban irregulares: ingresaron de manera formal, pero no habían salido del país. Decidimos darles la mano y empezamos a regularizarlos, aunque tuvieran el pasaporte vencido y superaran el tiempo de permanencia, se les dio la oportunidad de sacar el PEP. Ahí salió ese documento.

Realmente era un solo PEP, solo que le decían PEP 1, PEP 2, PEP 3, en la medida en que iba creciendo la necesidad y según los tiempos en que se expedían, pero los requisitos eran los mismos. Sacamos un PEP inicial, donde decíamos: “Estas personas que entraron hasta tal momento pueden sacar su Permiso Especial de Permanencia”. Y luego empezamos a ver que había más migrantes con tiempos vencidos, entonces sacamos el PEP 2.

Posteriormente sacamos el PEP RAMV, que es exactamente un PEP, pero a partir del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos. ¿Qué fue lo que hicimos? Lo dirigimos a una población muy grande, que ni siquiera tenía papeles porque en Venezuela no se expedían, y pedir una copia de un documento es prácticamente imposible, además, abusan de la ciudadanía cobrando valores que no corresponden. Ese creo que ha sido uno de los ejercicios reconocidos a nivel mundial en materia migratoria.

No me acuerdo cuántas mesas se establecieron a nivel nacional, 600, 700, eran una gran cantidad de mesas. El mensaje a los migrantes era: “Acérquese usted” y, simplemente con su expresión, con su información, nosotros vamos a creer en usted y vamos a registrarlo en esta base de datos. ¿Para qué? Para saber quiénes están en nuestro país, porque muchos tenían miedo de acercarse a las diferentes autoridades porque no tenían ni un solo documento. Les dijimos: “Acérquense, nosotros los vamos a registrar” y quienes se acercaron y consignaron su información tuvieron también la oportunidad de sacar el PEP RAMV, sin tener pasaporte ni nada, solo con la información que proporcionaba la persona. Después sacamos un PEP en la frontera para los militares que querían entrar a Colombia. El PEP era uno solo, pero se fue ampliando de acuerdo con las necesidades.

El PEP tenía problemas y limitaciones, y por eso después sacamos el Estatuto de Protección para Migrantes Venezolanos. Yo no lo saqué, lo

sacó el siguiente director, Juan Francisco Espinosa, pero se hizo durante mi administración y también con Felipe Muñoz y con Margarita Manjarrez, quien trabajaba o trabaja en Cancillería. Sacamos ese documento, que después lo lanzó el presidente Duque.

¿Cuál era el gran problema que tenía el PEP? Que, por su volumen, no teníamos la capacidad de recibir a todos los migrantes en las sedes de Migración Colombia para poderles entregar una especie de cédula con toda su información. El problema era que no tenía reconocimiento biométrico. Como la Cédula de Ciudadanía tiene su huella, en otros países es el iris, etcétera y eso empezó a generar algunos problemas de falsedad, en el proceso penal, en las afiliaciones al sistema de seguridad social, mil cosas, pues un documento debe tener biometría. Uno de los principales problemas fue ese y, a raíz de eso, lo que dijimos fue: “Vamos a consolidar todo lo que hemos hecho en un documento”.

Un documento que, además de la información propia de la persona, tenga información biométrica, y de ahí nació el documento posterior que se conocería como el Permiso por Protección Temporal (PPT). Hasta ahí, todos los ejercicios que se han hecho por parte de las autoridades migratorias fueron de plena identificación, incorporación de esta población, aportes, derechos, obligaciones, como cualquier ciudadano, como cualquier extranjero en otro país. Esto fue lo que se buscó hasta ese momento. Hay muchos más retos hoy en día.

OV: Justamente todo este proceso de decisión de política pública fue de varios años. Como director de Migración Colombia tanto en el gobierno Santos como en el gobierno Duque, ¿cómo fue ese proceso de empalme y continuidad de un tema tan urgente y en el que se pensaba muchas veces en caliente para poder responder a la crisis humanitaria?

C.K: Eso fue un gran mensaje para todas las autoridades, para todos los políticos en nuestro país, que no todo lo que se haga en un gobierno anterior es malo. El presidente Duque en ese momento se dio cuenta de la importancia de generar una política de Estado para la atención de la población migrante en nuestro país. Él entendió que se tenía que seguir en esa línea. Es más, cuando él estaba en campaña decía: “Yo prefiero saber quiénes son mis vecinos que no saberlo”. Prefiero que aporten a nuestro país, prefiero que no sean abusados de alguna manera, tratados de manera incorrecta en materia laboral. Creamos también unos grupos que, en su momento, tenían que ver con el Ministerio de Trabajo para hacer inspecciones en diferentes sitios.

Pero de lo que se dieron cuenta en ese cambio de gobierno era que Migración Colombia lo venía haciendo bien, que había implementado unas políticas para tratar un fenómeno complejo, que se había venido trabajando de una manera responsable para tratar de incorporar a esta población. Lo que se venía haciendo era positivo. Se tenía que seguir en esa línea. Qué bueno que el país y que las autoridades se den cuenta de que hay problemas más allá de los temas políticos de gobiernos anteriores, que hay temas que se tienen que tratar como políticas de Estado.

Ahí hubo una continuidad, exactamente una continuidad. Se entendió ese ejercicio que se venía haciendo hasta ese momento. Desafortunadamente uno ve que esas cosas actualmente en este gobierno se han venido perdiendo de una manera importante.



Christian Krüger - Iván Duque

OV: En el marco del estallido social de 2019 se produjo la expulsión del país de algunos nacionales venezolanos. ¿A qué obedeció esta medida y cómo se gestionó el asunto?

C.K: Muy importante pregunta, eso fue efectivamente en octubre de 2019, si no estoy mal, y cada caso de esos que estás mencionando se manejó de manera individual. No se cogió a un grupo sino que se manejó de manera individual, con información de inteligencia de la Policía, con información de seguridad nacional, que es propia de este tipo de actividades y lo que se hizo fue expulsar a estas personas. Si bien Colombia siempre tuvo hasta ese momento una solidaridad y una postura de flexibilización hacia la migración, no me imagino a unos colombianos en el exterior, en la misma Venezuela, rompiendo buses, tapando vías, etcétera.

Si bien uno es solidario, flexible, uno no puede permitir, como autoridad migratoria, que personas extranjeras vengan a nuestro país a afectar el orden público y la seguridad. No se nos puede olvidar que la autoridad migratoria es una entidad de seguridad, porque a veces se confunde un poco cuál es la finalidad de Migración Colombia y, si ustedes miran en el artículo primero del decreto que creó la institución, se trata de una entidad de seguridad. Entonces, con base en esa información individual y particular de cada uno de estos sujetos, se procedió conforme establece la ley, y ese fue el ejercicio que se hizo.

Que muchas personas no lo compartan, que muchas personas no vayan en esa línea tienen todo el derecho, pero realmente cuando uno ve que este ejercicio se hizo con base en los procedimientos colombianos, con base en una información individual y particular de cada una de estas personas, pues no entiendo por qué se presentan esta clase de situaciones como se presentaron en su momento.

Y repito e insisto, yo no me imagino a un colombiano en Alemania tapando las vías, rompiendo los buses, los camiones, etcétera, haciendo incendios, afectando la seguridad de un país. No sé si de pronto la ley solamente aplica para los extranjeros en Colombia y a los colombianos en el exterior no les aplica. Entonces, creo que ese es un mensaje importante. Si volviera a pasar eso y fuera director de Migración Colombia lo volvería a hacer de la misma manera porque el procedimiento fue totalmente transparente desde el punto de vista procedimental. Evidentemente, la información de seguridad y de inteligencia es una información de carácter reservado y confidencial.

OV: Hablemos ahora de la migración por el Darién. Entre 2022 y 2024 transitaban por allí más de 1 millón de personas. Esta ruta prácticamente ha dejado de existir en 2025, pero fue muy utilizada en años anteriores y con un gran componente de población venezolana. ¿Se preveía que los venezolanos se iban a sumar a este flujo migratorio compuesto por muchas otras nacionalidades?

C.K: El del Darién es un fenómeno histórico que siempre ha existido. Claro, las cifras son otras hoy en día, pero la migración por el Darién ha existido desde hace 20 años. Y había operativos, acordémonos que Migración Colombia tiene funciones de policía judicial y nosotros hacíamos procesos en materia de tráfico de migrantes, de trata de personas, etcétera. Ese es un fenómeno que siempre se ha presentado.

Recordemos, por ejemplo, el de la población de cubanos. Apenas les quitaron la visa a los cubanos en Ecuador, empezaron a utilizar esta ruta, llegaban a Ecuador de vacaciones y empezaba uno a verlos por todo el suroccidente colombiano, llegando hasta Necoclí, y pasando a Panamá por La Miel para llegar a Estados Unidos. Vimos también muchos haitianos, a quienes, en su momento, les tocó migrar hacia Brasil para trabajar en la construcción de los escenarios del Mundial de Fútbol y de los Juegos Olímpicos que se hicieron en ese país y que posteriormente migraron hacia Chile, pero en ese país no encontraron una situación buena y tuvieron que volver a migrar.

Los venezolanos han tenido una situación muy difícil en materia migratoria y también los empezamos a ver subiendo hacia el norte. Es un fenómeno que lo teníamos contemplado, aunque a mí particularmente como director de Migración Colombia, me tocaron muy pocos casos de migrantes venezolanos pasando por el Darién.

La migración venezolana hasta el 2020 era una migración que se daba de sur a sur. A Colombia llegaron muchos, a Ecuador llegaron algunos, no tantos como predicaban en su momento, era más un discurso. Llegaron muchos a Perú y de ahí para abajo hasta Chile y Argentina, pero los casos de migrantes venezolanos por el Darién hacia el norte realmente eran muy pocos y básicamente por el tema de los visados. Generalmente la población migrante que utiliza este tipo de rutas lo hace porque no tiene la facilidad de obtener visas.

Entonces, lo que hace el no poder tener visas es que la población tenga que emigrar sin documentos. El tema de la imposibilidad de tener visados empezó a generar esa migración terrestre, esa migración irregular que está utilizando el Tapón del Darién para llegar a otros países y ahora con un fenómeno también inverso. Vemos ahora que, por las políticas de otros países se están regresando y están regresando por el mismo lugar por donde trataron de salir.

Estamos viendo, obviamente, que todas esas políticas de otros países lo único que está generando es irregularidad, maltrato a la población en esos países en muchos sentidos, abuso en materia laboral, que se está presentando porque realmente trancar una migración, y lo tenemos claro, es imposible. No ha podido Estados Unidos, tratando de poner un muro en la frontera con México, porque siempre van a encontrar la forma de llegar, porque las necesidades son muy grandes y la población migrante lo hace porque realmente necesita comer y que su familia tenga comida todos los días.

OV: Para finalizar, en un plano más personal, ¿cómo ha impactado en usted el tema migratorio con el que ha estado tan ligado en su carrera profesional?

C.K: Pues, en mucho, y por varios aspectos. Primero, porque cuando llega una cantidad de personas a una economía como la nuestra, es un reto bien complejo con todas las dificultades que hay en nuestro país. Pero lo que uno ve hoy en día es una apertura de la sociedad frente a la población migrante.

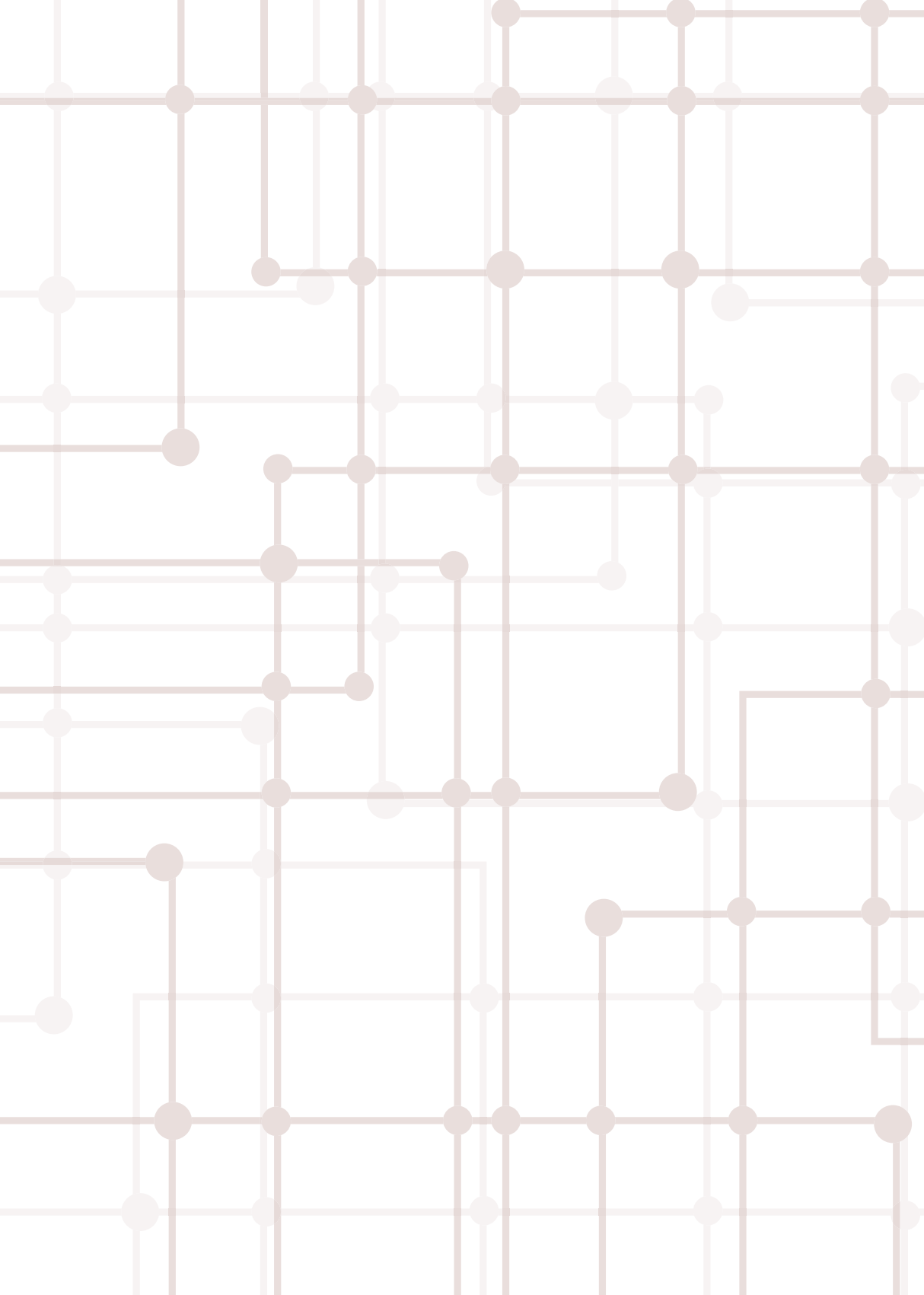
Si ustedes se acuerdan, las personas que ya tienen unos años, como yo, antes de 2010 uno veía un extranjero por la carrera 15 o en Cartagena y todo el mundo se quedaba mirando y uno decía: ¡uy! Esa sensación hoy en día ha cambiado. Se entiende que la población migrante está aportando a nuestro país y que si bien es un proceso, que en algunos casos dura más, en otros casos dura menos, lo que estamos viendo son casos positivos para el desarrollo de Colombia.

Esa es otra mentalidad a la que se está llegando; no somos todos con los mismos. Ya no solamente vemos población venezolana, sino vemos a otras nacionalidades que están llegando a nuestro país. Y nosotros entendemos y comprendemos, como colombianos, que estas personas están llegando para aportar al desarrollo de nuestro país, buscando ellos también tener una oportunidad.

Estoy seguro de que, si empezamos a hacer una migración inteligente, podríamos avanzar en una mejora para todo el país, para colombianos y extranjeros, y buscar beneficios. Yo siempre he dicho que no entiendo que un país tan grande como Colombia, casi tres veces el territorio alemán, para comparar un poquito en ese sentido, un país que tiene muchas necesidades en materia profesional, porque aquí los médicos los conseguimos en Bogotá, en Barranquilla, en Cali, en Cartagena, ¿por qué no aprovechamos esos perfiles?. En materia médica, por ejemplo, llevar médicos al Putumayo. Estoy seguro de que, si uno lleva un médico venezolano al Putumayo, él se vuelve un ídolo. Si llevamos uno al Chocó, se vuelve un ídolo en el Chocó, porque las necesidades que se tienen son muy grandes y ellos pueden aportar a esos temas. Estoy seguro de que en unos años, ya lo empezaremos a ver, y, más adelante vamos a decir: “Qué bueno ese aporte de la población que llegó a nuestro país en materia cultural, en materia profesional, en muchos aspectos. Estoy seguro de que ese es el siguiente paso.

Creo que el tema de la regularización, que fue por donde empezamos, es muy importante. Porque uno, lo primero que tiene que saber, es quién está en su territorio, tener información para poder generar política pública en materia migratoria. Pero no nos podemos quedar solamente en la regularización. Tenemos que ir más allá, y la forma de hacer eso es buscar la incorporación efectiva a estas personas, no solamente darles un documento y listo.

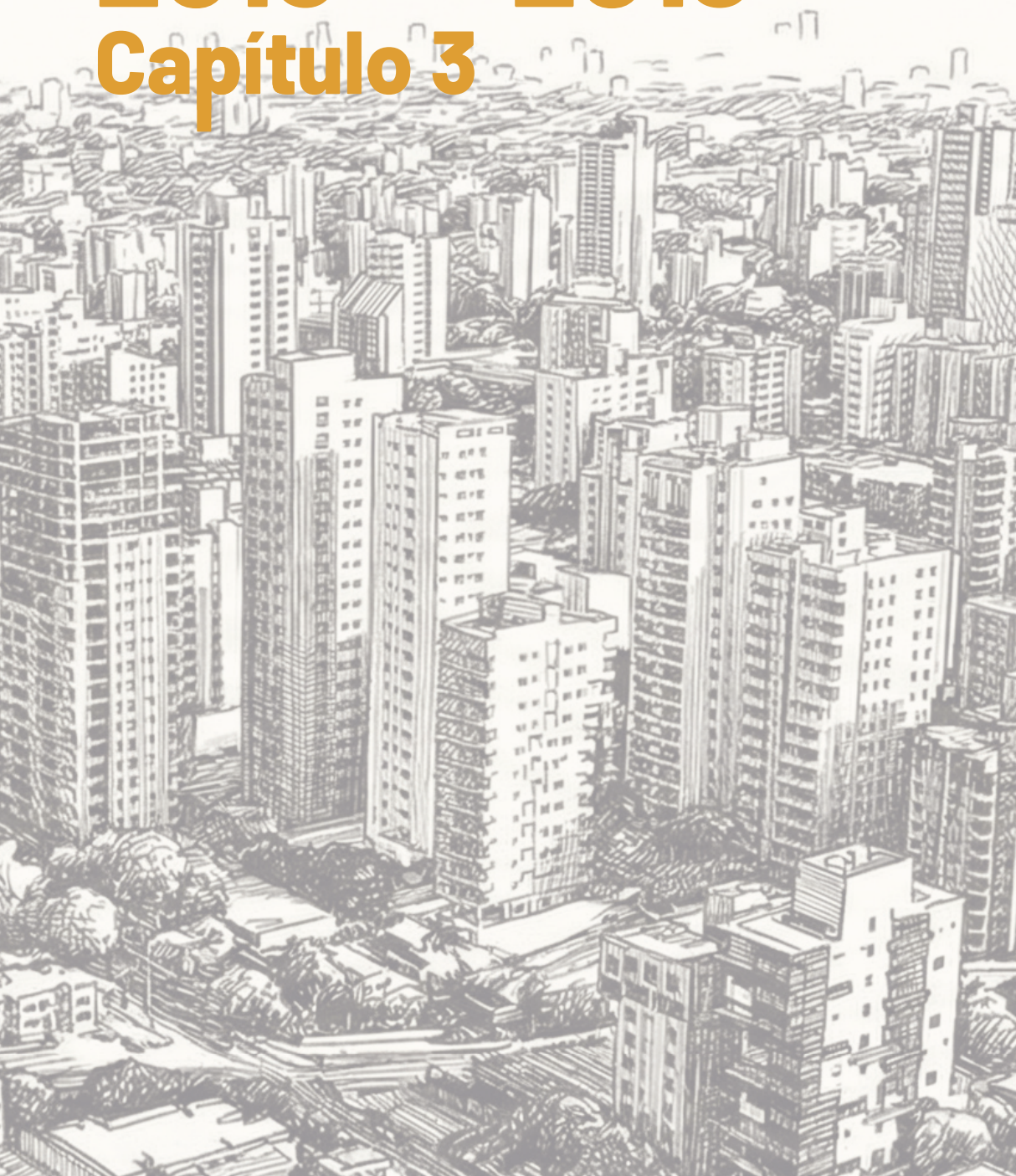
¿Qué vamos a hacer con esa persona? ¿Cómo la vamos a incorporar? ¿Qué plan le vamos a hacer? La población migrante, hoy, la vemos en las grandes capitales; Colombia es muy grande. Pero, si desde el gobierno, si desde las autoridades encontramos esa migración inteligente, como lo hacen en muchos otros países, estoy seguro de que podemos encontrar también un beneficio adicional en ese ejercicio de desarrollo y crecimiento para el país. Y, ahora que entramos en campaña, todos los candidatos tienen que empezar a pensar en eso, no solamente en la regularización, que ya es un hecho superado. Lo que tenemos que buscar es la incorporación efectiva de una migración inteligente para el beneficio de nacionales y extranjeros. Un gana-gana. Gana la persona que está llegando y gana la población receptora.





2018 – 2019

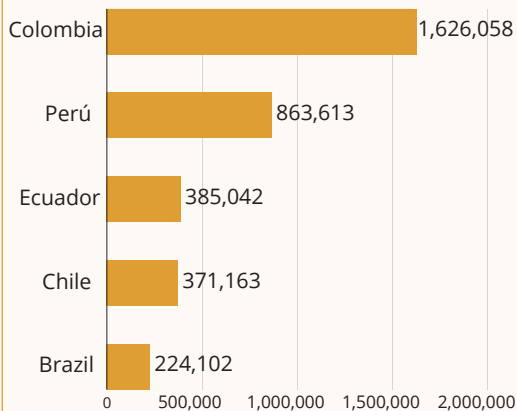
Capítulo 3



DATOS MIGRATORIOS 2018-2019

Venezolanos Refugiados y Migrantes en América Latina: Noviembre 2019

Fuente: Plataforma R4V



4.4M

Personas refugiadas y migrantes venezolanas en el mundo (2019)

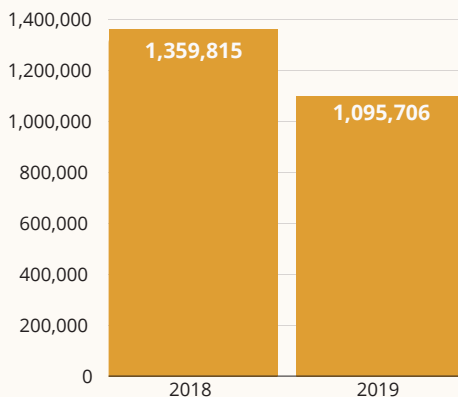


3.9M

Personas refugiadas y migrantes venezolanas en América Latina y el Caribe (2019)

Fuente: OIM, declaraciones Grupo de Lima

Entrada de venezolanos a Colombia por año



Población proveniente de Venezuela residiendo en Colombia

1.032.016
Septiembre 2018

1.488.373
2019

Fuente: Datos abiertos Migración Colombia

ESTATUS DE LA POBLACIÓN VENEZOLANA EN 2018

573.502
Regulares

240.416
En proceso
de regularización

218.098
Irregulares

Fuente: Datos abiertos Migración Colombia

**MIGRACIÓN
PENDULAR**

4.315.103
venezolanos con TMF
en 2019

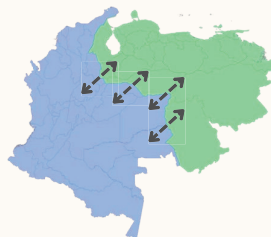
Fuente: Plataforma R4V

ESTATUS DE LA POBLACIÓN VENEZOLANA EN 2019

750.918
Regulares

737.455
Irregulares

Fuente: Datos abiertos Migración Colombia



MIGRACIÓN CON VOCACIÓN DE PERMANENCIA CON PEP	2018	2019
	112.662 Venezolanos con PEP II 281.803 Venezolanos con PEP IV 133.623 Venezolanos con PEP IV	793 Venezolanos miembros de las Fuerzas Armadas o Policiales con PEP 38.432 Venezolanos con renovación del PEP expedido en 2017 597.767 Total de venezolanos con PEP al 30 de septiembre de 2019 Fuente: Datos abiertos Migración Colombia

MIGRACIÓN EN TRÁNSITO HACIA TERCEROS PAÍSES 2018

1.494

Ciudadanos venezolanos hacen uso del Permiso de Tránsito Temporal durante diciembre de 2018

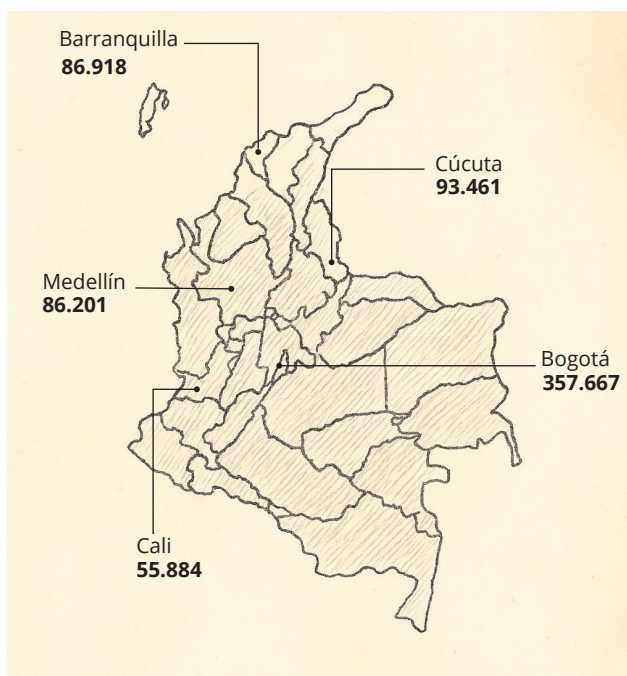
Fuente: Datos abiertos Migración Colombia

MIGRACIÓN EN TRÁNSITO HACIA TERCEROS PAÍSES 2019

346.453

Ciudadanos venezolanos han usado el Permiso de Tránsito temporal hasta diciembre de 2019

CIUDADES CON MAYOR NÚMERO DE MIGRANTES VENEZOLANOS EN 2019



Fuente: Datos abiertos Migración Colombia

La crisis venezolana en la agenda internacional y nacional colombiana

La madrugada del lunes 21 de mayo de 2018, Nicolás Maduro celebraba su victoria tras ganar las elecciones presidenciales realizadas el día anterior, con el 67,84% de los votos, y superaba el 62,84% logrado por Hugo Chávez en la elección de 2006. Lo que parecía ser una victoria arrasadora intentaba maquillar la consolidación de la dictadura y la crisis en la que se hundía el país.

El certamen electoral fue el resultado de una serie de arbitrariedades con las que el chavismo prolongó su permanencia en el poder, sin la participación de los principales líderes opositores, con medidas administrativas en contra de partidos, y el adelanto injustificado de las elecciones, las cuales habitualmente se realizaban al final del año. Maduro pretendía darle un barniz de legitimidad a su continuidad en la presidencia. Rápidamente, la comunidad internacional se distanció del resultado presentado por el oficialismo y no reconoció dicho certamen como una elección democrática, libre y competitiva.

El gobierno colombiano se venía distanciando del régimen venezolano desde marzo de 2017. El embajador Ricardo Lozano, quien fue llamado a consultas, desde aquel entonces no regresaría a Venezuela y dejaría su cargo a finales de enero de 2018, pasando a la embajada de Costa Rica. Desde entonces, Colombia no tendría embajador en propiedad para Venezuela, ni tampoco un alto responsable de la relación en la Cancillería, hasta la llegada de Armando Benedetti en agosto de 2022.

La crisis venezolana en 2018 llegó a niveles inimaginables para el otrora país más rico de Suramérica. La pobreza multidimensional alcanzaría el 51%, la pobreza extrema el 71%, y la pobreza de ingreso el 91%, según los datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) de 2018, realizada por un equipo interdisciplinario de la Universidad Católica Andrés Bello y única fuente de información social disponible ante la negativa del Estado venezolano de hacer públicos los datos económicos y sociales del país. Una política de opacidad en la información que prevalece hasta el día de hoy.

En materia educativa, según ENCOVI, se registró una caída importante en la cobertura entre la población de 18 a 24 años, pasando del 48% en 2016, al 38% en 2017, y llegando al 35% en 2018. La mayoría de los jóvenes que abandonaron las aulas engrosaron los flujos migratorios. Los principales factores que impedían la asistencia a los planteles escolares eran las fallas en el servicio de agua, falta de comida en el hogar, fallas en el servicio eléctrico y falta de transporte, entre otros.

El deterioro en los servicios públicos quedó en evidencia en el gran apagón del 31 de julio de 2018, cuando la Gran Caracas y los estados de Miranda, Vargas y Aragua se quedaron sin energía por varias horas. Hasta ese momento la crisis de servicios se sentía sobre todo en la periferia, en la Venezuela profunda, pero poco a poco fue llegando también a las ciudades capitales estatales y a la propia capital nacional. El gobierno argumentó que se trataba de ataques contra la infraestructura con el fin de desestabilizar al país, responsabilizando a la oposición y sus aliados internacionales.

Quizás el dato más dramático y que mejor reflejó el nivel del deterioro de la situación en Venezuela fue la caída de la esperanza de vida en 3,5 años en 2017 (ENCOVI, 2018), siendo el único país en la región que retrocedía en este importante indicador. La proyección poblacional del Banco Mundial mostraba que Venezuela se convertía en un país que retrocedía demográficamente, pasando de 30,66 millones de habitantes en 2016; 30,57 en 2017; y 29,81 en 2018.

La violencia también fue un detonante de la migración. En 2016, Venezuela llegó al pico histórico de 28.479 muertes violentas, en 2017 fueron 26.616, y 23.047 en 2018. Paradójicamente, mientras disminuían las cifras generales, las muertes asociadas a la resistencia a la autoridad, es decir, las que se daban en contextos en los que participaba un cuerpo de seguridad del Estado crecían, pasando de 5.281 en 2016, a 5.535 en 2017, llegando a la alarmante cifra de 7.523 en 2018, según los datos recogidos por el Observatorio de Violencia de Venezuela. Para tener un punto de comparación, en el hermano país murieron, en acciones vinculadas con las autoridades, en solo tres años, casi tres veces el total de personas que fallecieron en Colombia en el marco de los “falsos positivos”.

Al igual que en Venezuela, 2018 fue un año electoral en Colombia, y el cierre democrático del hermano país, así como el deterioro de las condiciones de vida y la resultante migración, fueron parte del debate político. Todos los candidatos en Colombia tenían una posición contraria al régimen de Nicolás Maduro, incluso Gustavo Petro, el candidato más a la izquierda, lo calificó como dictador, lo que causó molestia en el chavismo. Meses después, Diosdado Cabello lo acusó de pedirle apoyo a la Revolución Bolivariana para sus campañas, aunque no quedó claro si fue para el 2018 o una campaña anterior.

Resultó elegido presidente de Colombia, en segunda vuelta, Iván Duque Márquez, quien tenía un discurso en contra de la Revolución Bolivariana y que, como senador, había solicitado a la Corte Penal Internacional la apertura de la investigación a Nicolás Maduro. Como presidente, Iván Duque se negó a nombrar un nuevo embajador en Caracas, pero mantuvo la presencia diplomática y consular. La mala relación entre los presidentes de Colombia y Venezuela escalaba con la llegada de un presidente del Centro Democrático, partido de centro-derecha.

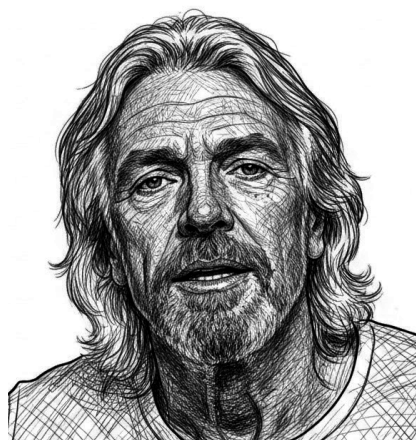
La falta de legitimidad de Maduro tras las elecciones de 2018 fue interpretada por la oposición como un vacío de poder, el cual debía subsanarse mediante un proceso de transición que permitiera una nueva elección presidencial. Para ello, una vez finalizado el mandato, quien preside la Asamblea Nacional debía asumir el Ejecutivo como encargado y hacer lo necesario para convocar nuevas elecciones. Por los acuerdos políticos, le correspondía la presidencia de la Asamblea del cuarto año de la legislatura al partido Voluntad Popular, cuyos principales líderes se encontraban presos o en el exilio, empezando por Leopoldo López, detenido desde 2015.

Un relativamente desconocido líder de Voluntad Popular asumió la presidencia del Congreso venezolano y el 23 de enero de 2019 se juramentó como presidente interino encargado de la transición. Juan Guaidó fue reconocido como presidente de Venezuela por más de 50 países, entre los que se incluyeron los Estados Unidos, Brasil y Colombia.



Juan Guaidó

La estrategia de la oposición se centró en establecer un gobierno paralelo que, con apoyo internacional rompiera el control del chavismo sobre el Estado y particularmente sobre la Fuerza Armada. La declaración de Venezuela en situación de “Emergencia Humanitaria Compleja” dio lugar a que se organizara el ingreso de ayuda al país por las fronteras de Colombia y Brasil. Previamente, el 22 de febrero de 2019, se realizó un concierto en la frontera colombiana con el fin de visibilizar internacionalmente la crisis venezolana con la participación de artistas y la llegada furtiva del presidente interino Juan Guaidó, quien cruzó por las trochas entre Colombia y Venezuela con la anuencia de las organizaciones criminales que dominan el área.



Richard Branson

El gobierno venezolano respondió con el cierre de la frontera el 23 de febrero, y expulsó lo que restaba del personal de la representación diplomática de Colombia, incluyendo al de los 15 consulados. Así, Venezuela rompió formalmente las relaciones diplomáticas y consulares con Colombia. La ayuda humanitaria finalmente no pudo ingresar a Venezuela, y hubo una confrontación en los puentes que terminó con el incendio de parte de la ayuda por las bombas molotov lanzadas por opositores encapuchados en su enfrentamiento con las fuerzas oficiales venezolanas.

El gobierno venezolano reabrió la frontera el 10 de junio de 2019, ante la presión social de los habitantes. Ya desde el 11 de marzo se había habilitado un corredor humanitario para el paso de más de 4 mil niños, niñas y adolescentes que asistían a clases en Colombia. No obstante, se mantuvieron rotas las relaciones diplomáticas y consulares, así como la pugnacidad entre los gobiernos. El lenguaje confrontativo dominó la relación bilateral.

La administración de Iván Duque reconocía la relación con Venezuela, pero solo a través del gobierno interino de Juan Guaidó. Desde enero de 2019, la Cancillería colombiana aceptó la designación de Humberto Calderón Berti como embajador del Interinato venezolano. Sin embargo, en Venezuela quien detentaba el poder era Nicolás Maduro. Esta decisión molestó a expertos en la relación bilateral con Venezuela, porque Calderón Berti era considerado un adversario de los intereses colombianos y se le responsabilizaba del fracaso de la negociación limítrofe en las zonas marinas y submarinas entre Colombia y Venezuela a principios de los años 80, la denominada Hipótesis de Caraballeda.

La internacionalización de la migración se instrumentalizó en la confrontación política contra la dictadura de Nicolás Maduro, lo que posteriormente tendría efectos nocivos en la continuidad y acceso a recursos internacionales para la respuesta humanitaria y la materialización de la integración. Por ejemplo, la designación de David Smolansky como Comisionado de la Organización de Estados Americanos para los Migrantes y Refugiados Venezolanos, un líder opositor, quien politizó en la institución hemisférica el tema migratorio. El tema demandaba un perfil más técnico y con formación en derechos humanos.

La gran diáspora

Si alguna imagen puede resumir el proceso migratorio venezolano durante el bienio 2018-2019, cuando se produjeron las mayores cifras de salida de ciudadanos desde Venezuela, es la de los migrantes caminando por las carreteras, primero de Colombia y después de América del Sur, principalmente en el eje andino que pasa también por Ecuador, Perú y Chile, destinos que han acogido a la inmensa mayoría de esta migración.

Grupos familiares con niños y hasta bebés, así como grupos formados por amigos que se conocían desde Venezuela o que entablaron amistad durante el camino, comenzaron a recorrer, con mochilas a sus espaldas, bolsos colgados de sus hombros o maletas con ruedas, los caminos del país, la mayoría de las veces sin el calzado ni la vestimenta adecuados, con muy pocos recursos monetarios, generalmente sin información previa de las rutas que iban a transitar y, en ocasiones, sin un destino muy preciso.

Uno de los lugares regularmente transcurridos durante este período fue el páramo de Berlín, entre los departamentos de Santander y Norte de Santander y con alturas comprendidas entre los 2.200 y 4.100 metros, que muchos migrantes debieron cruzar en penosas condiciones, pues provenían de un país con un clima mayoritariamente cálido y desconocían lo que se iban a encontrar por delante. Este accidente geográfico, sin embargo, fue también un lugar donde se produjeron acciones de solidaridad por parte de sus habitantes y organizaciones de ayuda humanitaria nacionales e internacionales, como también sucedió en otros lugares de Colombia.

El éxodo masivo despertó una discusión pública, especialmente entre las organizaciones internacionales, académicos y agrupaciones de la sociedad civil, sobre el carácter del fenómeno de movilidad humana venezolano que genéricamente se calificaba simplemente de migratorio, pero que algunos sectores comenzaron a definir como desplazamiento forzado o un caso típico de refugio internacional. También entró en la discusión en este momento, ante el elevado número de llegadas de personas procedentes de Venezuela, si se trataba o no de un fenómeno de migración con vocación de permanencia.

El 8 de febrero de 2018, el presidente Juan Manuel Santos, durante una visita a la ciudad de Cúcuta, donde anunció la construcción de un centro de atención a los migrantes en conjunto con la Organización de las Naciones Unidas

(ONU), comunicó la creación de la Gerencia de Frontera, adscrita a la Presidencia de la República, con el fin de articular las acciones del gobierno nacional, los entes territoriales y las agencias internacionales de cooperación. Fue nombrado gerente Felipe Muñoz, quien se convirtió en el gran articulador del gobierno en materia migratoria y vocero político del presidente en estos asuntos.

Ese mismo día, el presidente Santos anunció la creación del Grupo Especial Migratorio (GEM), con el propósito de reforzar el control y la seguridad en la frontera con Venezuela y adelantar y coordinar operativos de manera conjunta en distintos municipios de Colombia, debido al incremento de la migración desde ese país. Igualmente, informó sobre la realización del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), considerado el primer esfuerzo masivo y estructurado del Estado colombiano para conocer y caracterizar a la población venezolana en situación irregular, el cual se puso en marcha en marzo de 2018.

Una de las decisiones más trascendentales para integrar a la población migrante venezolana provino del más sencillo de los instrumentos administrativos del Ministerio de Educación, que el 10 de abril de 2018 emitió una circular recordando la obligatoriedad de la admisión de los niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos.

La Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), implementada en 2017 como un mecanismo de control para los flujos pendulares en la frontera entre Colombia y Venezuela, dejó de ser útil para el propósito con el que había sido creada ante la magnitud y alcance de la migración venezolana, que no era un fenómeno meramente fronterizo sino que tenía una dimensión nacional, por lo que en febrero de 2018 se suspendió su expedición, pero se retomó en noviembre ante la creciente presión migratoria, llegando en septiembre de 2020 a 4,9 millones de tarjetas emitidas.

El triunfo de Iván Duque en las elecciones presidenciales de 2018 ayudó a conferir mayor visibilidad a la migración venezolana, pues tomó el caso de los migrantes como una bandera en su enfrentamiento con el gobierno de Nicolás Maduro, que estaba en sus antípodas políticas.

El nuevo presidente colombiano dio continuidad y profundizó las políticas humanitarias y de integración iniciadas por su antecesor en la presidencia, lo que se expresó, por ejemplo, en la ratificación en sus cargos durante la

primera parte de su mandato del director de Migración Colombia, Christian Krüger, así como del gerente de Fronteras, Felipe Muñoz.

En este mismo sentido, también aprobó el 23 de noviembre de 2018 el Documento CONPES 3950 de 2018: Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela, para encargarse del aumento significativo de la migración venezolana. Este documento trazó una ruta de atención básica al fenómeno migratorio para los próximos tres años, más allá de las acciones humanitarias, con estrategias dirigidas a atender las necesidades en salud, educación, primera infancia e inserción laboral de la población migrante proveniente de Venezuela, así como para fortalecer la institucionalidad encargada de gestionar la crisis.

El gobierno de Duque logró posicionar el tema de la migración venezolana en Colombia en la agenda internacional, a través de una amplia actividad diplomática que se centró en la búsqueda de recursos de la cooperación internacional y en la organización y participación de diversos foros y mecanismos internacionales que comenzaron a abordar el asunto. Para llevar a cabo esta estrategia, el entonces canciller Carlos Holmes Trujillo adelantó simultáneamente una agenda con los gobiernos locales para recabar información sobre la crisis migratoria y las necesidades prioritarias.

La Corte Constitucional de Colombia jugó un importante papel en la defensa de los derechos de los migrantes, a través de fallos ante múltiples acciones de tutela que sentaron precedentes en temas relacionados con el derecho a la salud, la educación y el debido proceso, generando así un contrapeso a las barreras administrativas que los migrantes enfrentaban en estas áreas e impulsando futuras decisiones de política pública adoptadas por los gobiernos nacional y locales.

Asimismo, organizaciones de la sociedad civil como Dejusticia, Opción Legal, las clínicas jurídicas de las universidades y otros grupos académicos desplegaron una ardua actividad mediante litigios estratégicos, investigación e incidencia política, llenando vacíos de la respuesta estatal, proporcionando asistencia legal a una población altamente vulnerable y manteniendo el tema en la opinión pública.

Precisamente, ante la magnitud del éxodo y su impacto en la sociedad colombiana, los medios de comunicación, tanto diarios nacionales y regionales, como revistas y portales web, además de la cobertura puntual de los temas migratorios comenzaron a incorporar secciones fijas

y proyectos periodísticos con información más profunda y analítica, incluso de carácter investigativo. Para ello, fue muy importante el financiamiento que recibieron de la cooperación internacional.



Carlos Holmes Trujillo



Frontera cerrada

La cooperación internacional también jugó un papel fundamental en el abordaje de la migración venezolana, especialmente en momentos en que esta creció de manera importante y la institucionalidad colombiana no estaba plenamente preparada para enfrentar sola el éxodo que estaba recibiendo. Esta participación se dio a través de actividades de coordinación, el financiamiento de proyectos, el apalancamiento de oficinas y programas del Estado en sus diversos niveles, la ayuda de emergencia, la provisión de recursos humanos, el establecimiento de buenas prácticas probadas internacionalmente y la promoción de políticas de protección e integración.

De esta manera, las agencias de las Naciones Unidas, los bancos de desarrollo, las organizaciones no gubernamentales y los donantes internacionales se convirtieron en socios estratégicos no solo del Estado colombiano, sino de múltiples actores de la sociedad colombiana que participaron en la respuesta al fenómeno de la migración venezolana.

Así, la Cooperación Alemana para el Desarrollo Sostenible (GIZ) dio inicio al programa Si Frontera (2018-2023), junto con el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania y la Unión Europea (UE), en colaboración con los gobiernos de Colombia, Ecuador y Perú. Igualmente, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) inició, en colaboración con el gobierno colombiano,

el Programa de Asistencia Humanitaria para Migrantes Venezolanos (2018-2021). Otro ejemplo es la Fundación Konrad Adenauer que abrió un capítulo para el abordaje del tema migratorio.

El GIFMM, bajo el liderazgo de ACNUR y OIM, asumió durante este período un papel preponderante en la coordinación de la respuesta humanitaria a las poblaciones más vulnerables, junto a otras organizaciones, como complemento de las acciones adelantadas por el gobierno colombiano en áreas clave como seguridad alimentaria, salud, saneamiento, educación y protección.

La plataforma R4V, a la que estaba adscrita el GIFMM, cumplió también una importante labor en la visibilización del tema migratorio a través de la producción y difusión de estadísticas, así como de los Reportes Situacionales y los Planes de Respuesta Regional de Refugiados y Migrantes (RMRP), que permitieron monitorear la situación de la población en condición de movilidad humana y la asistencia prestada. Entre sus actividades principales estuvo el diagnóstico presupuestal de lo requerido por los diferentes Estados de la región y las prioridades en períodos anuales.

Uno de los problemas más dramáticos que comenzó a observarse con el crecimiento de la migración venezolana fue el riesgo de apatridia de niños nacidos en territorio colombiano hijos de padres venezolanos, pues la legislación colombiana no reconoce la nacionalidad por nacimiento *ius soli*. Por otra parte, debido a la inexistencia de relaciones diplomáticas y consulares entre Bogotá y Caracas a partir de 2019, los menores tampoco podían ser inscritos en consulados venezolanos en el país. Además, la mayoría de los migrantes no contaba con los recursos suficientes para trasladarse a su país de origen y hacer el trámite o tenía fundados temores de acercarse a la institucionalidad venezolana, entre otras barreras.

Para conjurar esta situación, las autoridades colombianas, a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil, emitieron en 2019 una resolución por dos años, renovada en 2021, 2023 y 2025, que se convirtió en la principal herramienta del país para garantizar la nacionalidad a miles de niños en riesgo de apatridia. Hasta marzo de 2025, 138.218 niños habían sido beneficiados con esta medida.

Si bien el país no se ha caracterizado por presentar expulsiones masivas de migrantes, en el marco del Paro Nacional de 2019 Migración Colombia expulsó a un grupo de 59 venezolanos acusados de protagonizar desórdenes.

Presuntamente, su detención fue llevada a cabo de manera irregular y no se les siguió el debido proceso. Fueron entregados por las autoridades en el río Orinoco para que regresaran a Venezuela. En 2021, la Corte Constitucional dejó sin efecto las resoluciones de expulsión de siete de estas personas y le ordenó a la entidad repetir el procedimiento sancionatorio migratorio, garantizando el derecho a la defensa y una valoración de las circunstancias personales de los afectados.

Un episodio que quedó en la memoria de los ciudadanos en los días de la protesta social fueron los rumores y falsas noticias que se propagaron en Bogotá la noche en que en la ciudad se declaró el toque de queda y se atribuyó a los venezolanos la toma de conjuntos residenciales.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” incluyó por primera vez menciones transversales a la migración venezolana. En salud, hablaba de la necesidad de fortalecer los servicios de urgencias y de atención primaria en las zonas fronterizas y en las ciudades con mayor concentración de migrantes, y planteaba la implementación de estrategias para la vacunación y el control de enfermedades transmisibles. En educación, señalaba la necesidad de garantizar el acceso a la educación formal para los niños, niñas y adolescentes migrantes. En empleo, buscaba promover la generación de este y el crecimiento económico, y reconocía a la población migrante como un factor potencial para la dinamización de la economía. Y, en el pilar de seguridad, apuntaba la necesidad de implementar estrategias para la identificación y el registro de los venezolanos.

El 23 de febrero de 2019, como se señaló antes, tuvieron lugar en la frontera colombo-venezolana, entre el departamento de Norte de Santander y el estado Táchira, graves incidentes que se tornaron violentos cuando la oposición venezolana, con la colaboración de organizaciones civiles internacionales y del gobierno de Colombia, intentó introducir en Venezuela, infructuosamente, camiones con ayuda humanitaria en una iniciativa que buscaba darle relevancia a la crisis económica y social que padecía el vecino país, responsabilizar de ello al gobierno venezolano y socavar así su autoridad y legitimidad. Durante la jornada se produjo la desertión de varios efectivos militares venezolanos quienes fueron acogidos por las autoridades de Bogotá y a quienes se les otorgó posteriormente un permiso de permanencia especialmente concebido para ellos.

Entre 2018 y 2019, las principales ciudades colombianas receptoras de migración venezolana comenzaron a dar respuestas institucionales al

fenómeno migratorio. Así, la Alcaldía de Bogotá creó en 2018 el Centro Integral de Atención al Migrante (CIAM) y, ese mismo año, el alcalde Enrique Peñalosa propuso adoptar una política integral de acción migratoria y una gerencia especial para atender a los migrantes, lo que convirtió a la capital de Colombia en pionera en articular este tipo de medidas. En esta misma dirección, el Distrito creó en noviembre del mismo año una mesa de trabajo para abordar este fenómeno y evaluar las posibles respuestas.

En un gesto inédito en la lucha contra la xenofobia, en marzo de 2019 líderes de casi todo el arco parlamentario de Colombia suscribieron un acuerdo interpartidista donde se comprometieron a eliminar todo lenguaje, discurso o práctica que incitase o promoviese la discriminación contra los migrantes venezolanos de cara a las elecciones regionales que se celebraron ese año.

En 2019, la Alcaldía de Barranquilla, uno de los principales destinos de la población venezolana, inauguró el Centro de Integración Local para Migrantes (CILM), con el propósito de ofrecer orientación y remisión a servicios a la población migrante, refugiada y retornada. Estas experiencias sirvieron de base para la posterior creación de los Centros Intégrate.

El giro hacia la regularización

En 2019, la migración venezolana con vocación de permanencia en Colombia aumentó en un 439% en relación con 2017: pasó de 403.702 migrantes a 1.771.237 en tan solo dos años. El crecimiento acelerado en el número de inmigrantes, las difíciles condiciones socioeconómicas y el alto grado de irregularidad e indocumentación que ha presentado esta población, sumado a los limitados recursos e instrumentos de política pública con los que contaba el país para afrontar procesos masivos de movilidad humana internacional, hicieron de este período el más crítico en atención humanitaria y uno de los más dinámicos en gestión migratoria.

De cara a tan desafiante contexto, durante 2018 la respuesta institucional se enfocó en la expansión de canales extraordinarios de regularización migratoria que permitieran una mayor garantía de derechos a los migrantes, y en el fortalecimiento de la articulación entre entidades nacionales, gobiernos locales y agencias de cooperación internacional. Esto, con el fin de lograr una gestión coordinada de la progresiva llegada de migrantes y refugiados desde Venezuela y la subsecuente crisis humanitaria que se generó en varios departamentos del país, en especial los fronterizos.

Por su parte, para Colombia, 2019 fue uno de los años de mayor tensión diplomática con el gobierno de Nicolás Maduro y también uno de gran recepción de población venezolana. Bajo estas circunstancias, la gestión migratoria se volvió un tema cada vez más importante en la agenda política del país y se caracterizó por impulsar medidas novedosas y excepcionales que garantizaran el acceso a derechos fundamentales a una migración en crecimiento, con altos índices de vulnerabilidad y necesidad de protección internacional.

Articulación interinstitucional para la gestión migratoria

Mientras la migración crecía rápidamente en los territorios, impactando a múltiples sectores, la necesidad de líneas de acción y de apoyo por parte del gobierno nacional a los gobiernos departamentales y municipales se hacía cada vez más apremiante. En este escenario, se creó la Gerencia de Fronteras, una dependencia de la Presidencia de la República encargada de la articulación interinstitucional para impulsar, agilizar y hacer seguimiento al desarrollo de políticas públicas de atención a migrantes. Durante los cuatro años siguientes, este espacio de coordinación adquirió gran relevancia y se

convirtió en una de las principales instancias estatales de interlocución con gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, donantes y agencias de cooperación internacional.

Asimismo, se creó el Grupo Especial Migratorio (GEM), integrado por Migración Colombia; la Policía Nacional, a través de la Dirección de Seguridad Ciudadana (DISEC) y la Dirección de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera (POLFA); la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el objetivo de garantizar una migración ordenada y segura, apoyando a los gobiernos locales en combatir el contrabando, recuperar el espacio público y restablecer los derechos de niños, niñas y adolescentes venezolanos (Migración Colombia, 2018).

Migración Colombia también definió las obligaciones migratorias y las sanciones que recaen en las personas naturales o jurídicas que tienen vínculos con extranjeros. Por ejemplo, el tener que registrar en el Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros (SIRE) la vinculación, contratación, empleo, admisión, matrícula, desvinculación, retiro, ingreso, alojamiento y hospedaje, atención médica de hospitalización o urgencias, y realización de espectáculos artísticos, culturales o deportivos de esta población en el territorio nacional (Resolución 1238 de 2018).

Instrumentos extraordinarios de registro, regularización y acceso a derechos

Tras seis meses de haberse implementado el primer Permiso Especial de Permanencia, el 5 de febrero de 2018 se estableció un nuevo PEP para los nacionales venezolanos que habían ingresado con pasaporte a Colombia al 2 de febrero de 2018. Este instrumento de regularización migratoria, al igual que su antecesor y otros posteriores, tuvo una vigencia de dos años.

Por otra parte, como un primer paso para la formulación de una política integral de atención humanitaria, referida en el artículo 140 de la Ley 1973 de 2017, que establece el presupuesto del año fiscal 2018, se le encargó a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres el diseño y desarrollo del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (RAMV), con la finalidad de ampliar la información sobre este fenómeno migratorio (Decreto 542 de 2018). Bajo la dirección de la UNGRD, el registro inició el 6 de abril de 2018 con el apoyo de las personerías municipales, otras entidades del Estado y organismos internacionales, y se enfocó principalmente en identificar a los nacionales

venezolanos que se encontraban en Colombia en condición migratoria irregular.

Luego de dos meses de levantamiento de datos, el RAMV finalizó el 8 de junio de 2018, logrando identificar a 442.462 migrantes venezolanos. Posteriormente, a través del Decreto 1288 del 25 de julio, se adoptaron varias disposiciones para garantizar el acceso a la oferta institucional de los inscritos y, con este fin, se les otorgó un Permiso Especial de Permanencia. Esta medida requirió modificaciones normativas que convirtieron al PEP en un documento legítimo de identidad que, por primera vez, permitió regularizar a migrantes indocumentados que habían ingresado al país de manera irregular. El 63,68% se regularizó a través del PEP-RAMV, es decir, 281.769 personas.

Entre otras disposiciones de oferta institucional que también fueron incluidas en el Decreto 1288 de 2018, se destacaron:

En el sector salud, el derecho de la población migrante venezolana a afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud, tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado. En el área laboral, se le designó al Ministerio de Trabajo el desarrollo e implementación de un registro laboral de extranjeros con el objetivo de generar insumos para una adecuada gestión migratoria, lo que derivó en la creación del Registro de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC) el 9 de octubre de 2018 (Resolución 4386 de 2018).

En cuanto a la educación escolar, los colegios certificados en categoría alta en el Examen de Estado o con un promedio superior en las pruebas SABER¹, fueron autorizados para validar los estudios por grados a los estudiantes provenientes de Venezuela que no contaban con certificados de estudio. Igualmente, mientras se adelantaba el RAMV, el Ministerio de Educación publicó un instructivo para garantizar el derecho fundamental a la educación de niños, niñas y adolescentes sin importar su situación migratoria y orientar a los establecimientos educativos sobre el proceso de inscripción de los estudiantes en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) con el PEP o con el número establecido por la Secretaría de Educación territorial (NES)

¹ Las pruebas Saber son evaluaciones externas estandarizadas aplicadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), las cuales evalúan el desempeño alcanzado por los estudiantes según las competencias básicas definidas por el Ministerio de Educación Nacional. Estas pruebas evalúan los desempeños desarrollados por los estudiantes al final de los ciclos de los niveles educativos de la educación básica y media. Saber 3° y 5° en la básica primaria, Saber 9° en el cierre de la educación básica secundaria, y Saber 11° al término de la educación media (Ministerio de Educación Nacional. 2022).



Iván Duque

(Ministerio de Educación Nacional, Circular 16 de 2018).

El Decreto 1288 de 2018 también abordó asuntos relativos a la regulación de la convalidación de títulos de educación superior, a la ampliación de programas de apoyo al retorno de colombianos desde Venezuela, y al fortalecimiento de las entidades que integran la Comisión Intersectorial para el Retorno. No obstante, son medidas que no han tenido el desarrollo esperado hasta el momento.

Al finalizar 2018, se estableció un nuevo PEP para los nacionales venezolanos con vocación de permanencia que seguían llegando a Colombia en gran número. En esta oportunidad, la política de regularización se dirigió a quienes ingresaron regularmente y se encontraban en el país al 17 de diciembre de 2018.

Pese a todos estos esfuerzos por combatir la indocumentación e irregularidad migratoria, el impacto seguía siendo limitado y se debilitaba aún más ante el aumento de los nacionales venezolanos sin documentos de viaje. En este escenario, que demandaba urgentes medidas de protección humanitaria, el Ministerio de Relaciones Exteriores le permitió a esta población el uso del pasaporte vencido por dos años como documento legítimo de identidad para el ingreso, tránsito y salida del territorio colombiano (Resolución 872 de 2019). En 2021, este reconocimiento fue ampliado a diez años (Resolución 2231 de 2021), y actualmente sigue en vigor.

Por otra parte, el primer trimestre de 2019 fue un periodo crítico en la historia de la relación bilateral con Venezuela. Desde el 23 de febrero al 17 de marzo, más de mil miembros de la fuerza pública de ese país desertaron y pidieron refugio en Colombia, junto con cerca de 400 familiares (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019). Ante la contingencia, el Estado colombiano expidió un nuevo PEP como mecanismo de regularización y protección para los exmiembros de las Fuerzas Armadas y policiales venezolanas que se encontraban en territorio nacional al 13 de mayo de 2019, fecha en la que se

firmó un memorando de entendimiento con el gobierno interino de Juan Guaidó para atender la emergencia.

Posteriormente, el 31 de julio, se creó e implementó el Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP), un instrumento de regularización migratoria expedido de manera discrecional por Migración Colombia por un término de dos años para los nacionales venezolanos que habían solicitado el reconocimiento de refugio entre el 19 de agosto de 2015 y el 31 de diciembre de 2018, y a quienes se les había negado dicho reconocimiento (Resolución 2278 de 2019).

Tras cumplirse cuatro años de la crisis migratoria, el flujo de población venezolana con vocación de permanencia demostraba ser de largo aliento y excedía la temporalidad con la que fue diseñado el PEP desde 2017. Para julio de 2019, la vigencia de dos años de este primer instrumento regulatorio expiró, lo que desencadenó progresivamente varios procesos de renovación por dos años más.

En el área educativa, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) emitió en julio de 2019 la Circular 115 dirigida a las Oficinas Públicas de Empleo regionales con las directrices para que los nacionales venezolanos y otros extranjeros pudieran acceder gratuitamente a la oferta institucional en formación para el trabajo, gestión del empleo, certificación de competencias laborales y servicios de emprendimiento. Entre dichas instrucciones se incluyó el reconocimiento del PEP como documento de identidad y regularización. De igual manera, en octubre el Ministerio de Educación adoptó el PEP en el trámite de convalidación de títulos académicos, cuando el solicitante no contara con cédula de extranjería (Resolución 10687 de 2019).

Diseño de política pública

A pesar del cambio de gobierno, la administración del presidente Iván Duque mantuvo continuidad en los lineamientos generales que hasta el momento habían caracterizado la política migratoria y la atención a la

población venezolana en Colombia. Un reflejo de esto fue el lanzamiento del CONPES 3950 el 23 de noviembre de 2018, que estableció la ruta de acción prioritaria para atender por tres años el fenómeno migratorio. La estrategia



Iván Duque

estuvo dirigida principalmente a cubrir las necesidades en salud, educación, primera infancia e inserción laboral de los migrantes, así como a fortalecer la institucionalidad encargada de controlar los pasos fronterizos, la identificación, el registro migratorio y las situaciones de convivencia que se presentaban entre extranjeros y la comunidad de acogida.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, presentado en mayo de 2019, incluyó por primera vez a los migrantes en su articulado. En el capítulo de salud de este documento rector de política pública, se hizo referencia al compromiso del gobierno nacional de ejecutar recursos de cooperación internacional y propios para la atención de esta población.

Documentación para la migración en tránsito

De igual modo, la migración venezolana en tránsito hacia terceros países crecía notoriamente, convirtiéndose en un flujo transnacional, especialmente en América del Sur. Colombia, por su condición fronteriza y posición geográfica, se convirtió en el principal vaso comunicante de este fenómeno de movilidad humana con la región, por lo que Migración Colombia creó el Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal (PIP-TT) para los extranjeros que ingresan a territorio nacional en tránsito hacia otro país (Resolución 3346 de 2018).

Nacionalidad a niños y niñas nacidos en Colombia

En un contexto de ausencia de relaciones diplomáticas y consulares con Venezuela, otra medida excepcional, y sin duda una de las más reconocidas y efectivas en la protección de la niñez migrante, fue la creación de Primero la Niñez. Este programa permite el acceso a la nacionalidad colombiana a las niñas y niños nacidos en el territorio nacional que son hijos de padres venezolanos que no cumplen los requisitos de domicilio o se encuentran en condición migratoria irregular (Resolución 8470 de 2019). La política beneficia a quienes han nacido en el país desde el 19 de agosto de 2015 y, desde su implementación hasta marzo de 2025, había nacionalizado a 138.218 menores.

Estadística y acceso a información

Antes de concluir 2019, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) dio apertura a los microdatos del módulo de migración de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) creado desde 2012. Esto permitió avanzar de manera más precisa en la caracterización del fenómeno de la migración venezolana en Colombia, información que era provista en

términos más generales por los reportes de Migración Colombia publicados desde agosto de 2018.

Tabla 6
Permisos Especiales de Permanencia (PEP)

Nº	Nombre	Norma	Asunto	Referencia
1	PEP (I)	Resolución 5797 del 25 de julio de 2017	Crea el Permiso Especial de Permanencia.	Personas de nacionalidad venezolanas que hayan ingresado de manera regular a territorio colombiano hasta el 28 de julio de 2017.
			Implementa el Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución 1272 del 28 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos.	
2	PEP (II)	Resolución 740 del 5 de febrero de 2018	Establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución número 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia.	Nacionales venezolanos que hayan ingresado de manera regular a territorio colombiano hasta el 2 de febrero de 2018.
		Resolución 361 del 6 de febrero de 2018	Implementa un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP) establecido mediante Resolución 740 del 5 de febrero de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores.	
3	PEP RAMV (III)	Decreto 1288 del 25 de julio de 2018	Adopta medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional, y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos.	Nacionales venezolanos que se encuentren en territorio colombiano hasta el 1 de agosto de 2018.

		Resolución 6370 del 1 de agosto de 2018	Reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia - PEP creado mediante Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1288 del 25 de julio de 2018.	
		Resolución 2033 de 2 de agosto de 2018	Implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución número 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución número 6370 del 1 de agosto de 2018.	
		Resolución 10064 del 3 de diciembre de 2018	Modifica el parágrafo 1 del artículo 1.º de la Resolución número 6370 de 2018, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.	
4	PEP (IV)	Resolución 10677 del 18 de diciembre de 2018	Establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia.	Nacionales venezolanos que hayan ingresado de manera regular a territorio colombiano hasta el 17 de diciembre de 2018.
		Resolución 3317 del 19 de diciembre de 2018	Implementa un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP) establecido mediante Resolución número 10677 del 18 de diciembre de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores.	

5	PEP Militares (V)	Resolución 2540 del 21 de mayo de 2019	Reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución 5797 de 2017, en virtud del Memorando de Entendimiento suscrito entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, del 13 de mayo de 2019.	Nacionales venezolanos miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales de la República Bolivariana de Venezuela que soliciten personalmente el PEP ante un Centro Facilitador de Servicios Migratorios de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, entre el 24 de mayo hasta el 22 de julio de 2019.
		Resolución 1465 del 21 de mayo de 2019	Implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución 5797 de 2017, para su otorgamiento a estos nacionales venezolanos.	
6	PECP (VI)	Resolución 3548 del 3 de julio de 2019	Crea un Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP).	Nacionales venezolanos a quienes se les rechazó la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, haciendo dicha solicitud entre el 19 de agosto de 2015 y el 31 de diciembre de 2018. El trámite debió realizarse a partir del 15 de septiembre y hasta el 15 de diciembre de 2019.
		Resolución 2278 del 31 de julio de 2019	Implementa el Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP), creado mediante Resolución 3548 del 3 de julio de 2019, y establece el procedimiento para su expedición.	
7	PEP (VII)	Resolución 240 del 23 de enero de 2020	Establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución número 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y dicta otras disposiciones.	Nacionales venezolanos que hayan ingresado de manera regular a territorio colombiano hasta el 29 de noviembre de 2019.
		Resolución 0238 del 27 de enero de 2020	Implementa este nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP) establecido mediante Resolución 240 del 23 de enero de 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores.	

8	PEPFF (VIII)	Decreto 117 del 28 de enero 2020	Adiciona la Sección 3 al Capítulo 8 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en lo relacionado con la creación de un Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF).	Nacionales venezolanos con pasaporte o cédula venezolana (aun cuando estén vencidos), que se encuentren en el territorio nacional y que obtengan una oferta de término fijo o determinado, ya sea de contratación laboral o de prestación de servicios. El empleador o contratante es quien debe hacer la solicitud del PEPFF.
		Resolución 289 del 30 de enero de 2020	Implementa la expedición del PEPFF, creado mediante el Decreto número 117 de 2020 del Ministerio del Trabajo.	
9	PEP (IX)	Resolución 2502 del 23 de septiembre de 2020	Establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y dicta otras disposiciones sobre la materia.	Nacionales venezolanos que hayan ingresado de manera regular a territorio colombiano hasta el 31 de agosto de 2020.
		Resolución 2359 del 29 de septiembre de 2020	Implementa un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia - PEP, establecido mediante Resolución 2052 <sic, 2502> del 23 de septiembre de 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores.	

Elaboración propia con base en el marco legal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia.

Tabla 7
Marco normativo general para la atención y gestión de la migración procedente de Venezuela 2018 - 2019

Nº	Fecha	Norma	Asunto	Referencia
1	2018/03/21	Decreto 542	Desarrolla parcialmente el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017, y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia, que	Colombia. (2018, 21 de mayo). Decreto 542 de 2018. Diario Oficial

			sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria.	
2	2018/04/10	Circular N.º16, Ministerio de Educación	Instructivo para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos.	Ministerio de Educación Nacional. (2018, 10 de abril). Circular 16 de 2018.
3	2018/05/16	Resolución 1238	Establece los criterios para el cumplimiento de obligaciones migratorias, y el procedimiento sancionatorio de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2018, 16 de mayo). Resolución 1238 de 2018. Diario Oficial.
4	2018/07/25	Decreto 1288	Adopta medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional, y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos.	Colombia. (2018, 25 de julio). Decreto 1288 de 2018. Diario Oficial.
5	2018/09/09	Resolución 4386	Crea e implementa el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia.	Ministerio de Trabajo. (2019, 9 de septiembre). Resolución 4386 de 2018. Diario Oficial.
6	2018/11/23	CONPES 3950	Emite estrategia para la atención de la migración desde Venezuela.	Departamento Nacional de Planeación. (2018). Documento CONPES 3950.
7	2018/12/21	Resolución 3346	Adiciona el Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal (PIP-TT) a la Resolución n.º 1220 de 2016.	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2018, 21 de diciembre). Resolución 3346 de 2018. Diario Oficial.
8	2019/05/25	Ley 1955	Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.	Colombia. (2019). Ley 1955 de 2019. Diario Oficial.
9	2019/08/05	Resolución 8470	Adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional para incluir de oficio la nota “Válido para demostrar nacionalidad” en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2019, 5 de agosto). Resolución 8470 de 2019. Diario Oficial.

			nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio.	
10	2019/09/16	Ley 1997	Por medio del cual se establece un Régimen Especial y Excepcional para Adquirir la Nacionalidad Colombiana por Nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en Situación de Migración Regular o Irregular, o de Solicitantes de Refugio, Nacidos en Territorio Colombiano, con el fin de Prevenir la Apatridia.	Colombia. (2019). Ley 1997 de 2019. Diario Oficial.
11	2019/10/09	Resolución 10687	Regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y deroga la Resolución 20797 de 2017.	Ministerio de Educación Nacional. (2019, 9 de octubre). Resolución 10687 de 2019. Diario Oficial.
12	2019/10/25	Resolución 3167	Establece los criterios para el ingreso, permanencia y salida de nacionales y extranjeros del territorio colombiano, además de los mecanismos y normas aplicables en el proceso de control migratorio.	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2019, 25 de octubre). Resolución 3167 de 2019. Diario Oficial.
13	2021/06/06	Resolución 2231	Dicta disposiciones para el ingreso, tránsito, permanencia y salida del territorio colombiano, para los nacionales venezolanos que porten el pasaporte vencido, y se deroga la Resolución 872 de 2019.	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2021, 6 de junio). Resolución 2231 de 2021. Diario Oficial.

Elaboración propia con base en el marco legal colombiano.

Entrevista a Felipe Muñoz²

*“Hay un reconocimiento unánime
a la respuesta migratoria
de Colombia”.*



Observatorio de Venezuela:

Quisiera iniciar preguntándole cuáles eran los desafíos que vivía Colombia en 2018 en migración y en gestión migratoria y también por qué la Presidencia de la República creó la Gerencia de Frontera.

Felipe Muñoz:

Para ser justos hay que hacer un poquito de memoria. Creo que esto no empezó en 2018. Yo llegué al gobierno ese año y en ese momento se crea la figura de la Gerencia de Frontera, que más adelante podemos explicar. Pero, en realidad, este fenómeno había iniciado de manera sustancial a partir de 2015 cuando hubo una decisión del gobierno venezolano de expulsar a más de 22 mil colombianos en unas condiciones absolutamente deplorables.

² Entrevista realizada el 16 de mayo de 2025 a Felipe Muñoz, Jefe de la Unidad de Migración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ex Gerente de Frontera de la Presidencia de la República de Colombia (2018 - 2020).

Para enfrentar esa circunstancia, que se dio en unas muy cortas semanas, en ese momento el gobierno colombiano empezó a montar unos mecanismos institucionales. Activaron un puesto de manejo unificado, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) atendió la situación de emergencia, tuvieron que armar unas carpas, organizar un proceso en muy pocos días, se empezaron a generar unas instituciones y, obviamente, cuando llegué, ya había habido por lo menos dos años y medio de ejercicio a partir de eso y ya se estaba empezando a mover más el flujo migratorio.

Llegué en el pico, pero ya había una gestión que, además, fue muy positiva. Francamente, muchas de las entidades, en particular lideradas por Cancillería y Migración Colombia, tenían ya todo un proceso e incluso se habían dado algunos de los permisos. Ya se había hecho un permiso de tránsito para la gente que entraba y podía estar 48 o 72 horas en el país. Ya se habían dado los primeros Permisos Especiales de Permanencia.

Es decir, en 2018, hay un punto de inflexión en cuanto a volumen, pero, en realidad aquí habían pasado una serie de cosas desde 2015. Entre 2015 y 2018 hubo un crecimiento migratorio de más del 3.000%. Es decir, fue muy rápido y masivo. El gobierno empezó a actuar, a reaccionar, lo venía haciendo, pero el volumen fue muy grande y describiría tres circunstancias que había en 2018.

Había un ejercicio muy positivo de Migración Colombia de control de los permisos, pero todavía no había una coordinación institucional de todas las entidades de gobierno, porque no era solo una responsabilidad de Migración Colombia.

Aquí había personas sin vacunar, había niños que llegaban y no estaban en el colegio, había temas de seguridad, de tráfico, de vivienda, y los alcaldes empezaron a reaccionar. Faltaba entonces algún mecanismo que coordinara un poco esa respuesta y había algunas deficiencias en la información. Era tan masivo el proceso que lo que recogían las entidades en ese momento no era suficientemente cierto para entender cuál era la dimensión.

Cuando llegué había mucha información, alguna que tenía Migración Colombia, pero sobre todo la que tenían las entidades de cooperación, aunque todavía la recolección de información era un poco anecdótica. En ese sentido, el gobierno del presidente Santos, en una visita que hizo con todo el gabinete a Cúcuta, hizo unos anuncios, más o menos 12, de decisiones de política pública.

Uno de ellos era crear un mecanismo que desde la Presidencia ayudara a coordinar horizontalmente al gobierno, permitiera una comunicación con los alcaldes de manera vertical, y contribuyera a una comunicación con la cooperación internacional de manera transversal. Y eso fue lo que se creó, fue un punto de inflexión y de quiebre, pero ya se venía haciendo un ejercicio desde 2015. Por eso, ustedes hablan de celebrar 10 años, pues no necesariamente empezó en 2018. Ese año fue un punto de inflexión, pero yo creo que hay que ser justos en señalar que esta circunstancia migratoria anómala para Colombia se empezó a gestar en 2015.

OV: ¿Por qué se creó la Gerencia de la Frontera y cómo fue el proceso de configuración y fortalecimiento del equipo de trabajo?

F. M: Fui muy afortunado, sobre todo porque cuando llegué tuve, primero, todo el respaldo del presidente Santos a nivel de Consejo de Ministros, era un tema que así debía tratarse y creo que fue la respuesta adecuada. Segundo, porque tenía unos colegas de trabajo como Christian Krüger en Migración Colombia y Víctor Bautista en Cancillería que traían una inmensa experiencia y ya sabían del proceso, pero necesitaban que todas las otras entidades del Estado y los alcaldes se comunicaran.

Al principio no había una entidad como tal, para ser totalmente honestos. Lo que había era simplemente un cargo de asesoría, pero no era una entidad porque además estábamos a finales del gobierno y crear una entidad en el Estado no es tan fácil. Me acuerdo haberlos recibido a ustedes, reconociendo además que han sido siempre pioneros en tratar estos temas, en una oficina en Presidencia pequeña, pequeñísima, con un equipo muy pequeño.

Pero lo que empezamos a hacer fue a desarrollar acciones, bajando las decisiones desde el Consejo de Ministros. Nombraron, por ejemplo, una persona en cada ministerio que era el enlace y de esa manera el diálogo sectorial era importante. Y fuimos a los territorios a recuperar algunos de esos puestos de mando unificado y mesas de frontera que se empezaron a crear para tener una comunicación directa con alcaldes y gobernadores. Había mucha angustia, como era entendible, y querían tener una comunicación directa.

Con el apoyo y el liderazgo de Cancillería, a través de la Dirección de Cooperación, hablamos con los cooperantes internacionales y les dijimos: organicense un poco. El camino al infierno está lleno de buenas intenciones. Todo el mundo quería estar en Cúcuta, todo el mundo quería poner vacunas,

pero necesitábamos un poco de orden y necesitábamos también atender otros frentes como Puerto Carreño, como los caminantes, como lo que pasaba en Vichada con las poblaciones indígenas, y eso requería una coordinación.

Creo que fue una conjunción de circunstancias, una a nivel del gobierno desde el Consejo de Ministros, después desde los delegados ministeriales que había y otra a nivel de las mesas territoriales y la cooperación internacional con el liderazgo de Cancillería. A finales de 2018 se creó lo que se denominaba el GIFMM, que era el Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos y que reunía un número muy importante de agencias de Naciones Unidas y de ONGs nacionales e internacionales, con lo cual pudimos, desde el gobierno, dar una línea de qué era lo que creíamos pertinente hacer y en qué orden. De esa manera, el flujo de recursos de la cooperación fue llegando.



Christian Krüger - Carlos Holmes Trujillo - Victor Bautista

OV: Ante este panorama tan complejo y con tantos desafíos podemos decir que luego de un proceso de 10 años la respuesta de Colombia frente a la migración se ha decantado por una favorable a la integración. ¿Por qué cree que se ha dado esa respuesta en Colombia frente a un fenómeno que claramente no se sabía cómo manejar?



Felipe Muñoz

F.M: Mire, yo asisto a muchos foros internacionales, pues tengo esa fortuna por el rol que ahora detento en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y les puedo decir, sin ninguna duda, que hay un reconocimiento absolutamente unánime a la respuesta que ha dado Colombia al tema de la migración y en particular, obviamente, a la venezolana que es la inmensa mayoría de los migrantes que hay en Colombia, sin negar que hay otras nacionalidades que pasan por Colombia, sin negar que hay migración en tránsito, sin negar otros temas. Pero hace 10 años había 180 mil

extranjeros en Colombia y ahora casi 2,8 millones solo venezolanos. Fue una respuesta que el mundo reconoce clarísimamente en los escenarios a los que voy.

Diría que hay tres factores interesantes. El primero es que había una opinión pública favorable. Si uno se retrotrae a la encuesta de Gallup del 2018, que va haciendo un tracking del tema venezolano, pues casi el 60% de los colombianos era proclive a que el gobierno actuara en favor de la población venezolana, independientemente de los indicadores que tuviera la popularidad del gobierno del país vecino, eso es otra historia. Pero ahí había una opinión pública favorable. Ese fue un factor que jugó a favor del proceso de la respuesta.

Segundo, hubo un liderazgo absolutamente reconocible, tanto del gobierno del presidente Santos con muchas de las medidas que adoptó como el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, como de la decisión política que tomó el presidente Duque desde el día uno en que llegó para ampliar y generar un proceso de protección. Eso obviamente ayuda y es importante.

Y un tercer factor es que hubo una comunidad internacional que entendió y vio que había un gobierno comprometido y puso unos recursos y una ayuda en el tema. Fue una conjunción de factores. Después quisiera mencionar otra porque creo que no fue una respuesta solo del gobierno, creo que es importante aclarar que aquí hubo una respuesta del Estado colombiano y, a mi juicio, eso es lo que yo considero que la ha hecho sostenible.

OV: Regresando un poco a lo que ha sido esa coordinación interinstitucional e intersectorial, ¿cómo fue ese proceso de articulación? En ese momento muchas de las autoridades locales no tenían dentro de su cabeza el tema migratorio, muchos ministerios, como usted lo dice, iban de salida y llegaba el siguiente gobierno. Era un momento bastante complejo dentro del Estado colombiano, ¿cómo fue coordinar esa respuesta de gestión? No sé si nos pueda contar algunas de las dificultades de ese proceso.

F.M: Las dificultades eran muchas. Hicimos un ejercicio como a los seis meses de llegar para revisar en cuáles planes de desarrollo local o de departamento aparecía la palabra “migración” y la había en tres, si mal no recuerdo. Me puede traicionar la memoria, me traiciona a veces, pero no había más de tres. Es decir, no era un tema dentro del ejercicio territorial.

Y por eso a la llegada de los que en ese momento arribaron como mandatarios locales hicimos un esfuerzo con la cooperación internacional para poder empezar a ayudarles. Es decir, el tema no existía. Y por ello se desarrollaron unas mesas en Puestos de Mando Unificado, otras mesas de frontera y otras de migración, independientemente del nombre estas instancias de coordinación eran muy importantes por una razón y es que generaban confianza.

Cuando el alcalde llamaba y decía: tengo unos migrantes acá, no sé qué tengo que hacer, quién va a pagar, no sé cómo funciona esto, llegábamos allá con cada delegado de los ministerios, con todas estas personas que he mencionado, y aunque obviamente esto era un tema tripartito con Migración Colombia y Cancillería en particular, llegábamos con el delegado de todos los ministerios y un delegado de la gobernación, nos sentábamos con las autoridades de la alcaldía y llevábamos a la cooperación.

Y esa misma instancia que había a nivel nacional, la repetíamos a nivel local y de esa manera, aunque no pudiéramos llevar todas las respuestas porque no las teníamos, ni teníamos los recursos, podíamos llevar por lo menos el mensaje claro y algunas tareas que sí podíamos ejecutar en línea con cada uno de los ministerios para saber que había una circunstancia compleja con un hospital que estaba recibiendo mujeres embarazadas en circunstancias críticas, que otro alcalde tenía un problema con unos cupos educativos... Creo que fue muy importante bajar ese tema a territorio para lograr esa coordinación.

Y, lo segundo, que había mencionado antes, es que esto no fue solo una acción de gobierno. El Congreso reaccionó y creó unas comisiones accidentales, tanto en Senado como en Cámara, de seguimiento a la migración. Más allá de la competencia de la Comisión Segunda Permanente que ve asuntos internacionales, crearon este espacio. El Defensor del Pueblo tuvo un rol absolutamente preponderante. Yo lo quiero reconocer acá públicamente. Hizo un ejercicio cuando se hizo el tema de la nacionalidad de los niños, con el tema de la ley, es decir, teníamos a la Defensoría acompañando estas mesas, además de lo que estábamos haciendo para garantizar unos derechos de unos ciudadanos, independientemente de su nacionalidad. La Procuraduría también estaba. Estuvo la academia, voces como las de ustedes y muchos otros que estaban hablando del tema.

Entonces, tú no tenías solo al gobierno, tenías al gobierno, tenías al Congreso, tenías a la Procuraduría, tenías a la Defensoría del Pueblo, tenías a la sociedad

civil, porque yo creo que también hay que reconocer la forma en que se organizó la sociedad civil venezolana que empezó con un grupo muy pequeño. Ustedes lo recuerdan también cuando me visitaron en 2018 y hoy esa organización tiene representación como en 25 países y en Colombia más de 30 capítulos. Eso ayudó además a que hubiera una interlocución.

Hubo una conjunción de factores y no sé cuál fue el hecho generador absoluto que estuvo detrás. Aunque clarísimamente el liderazgo político desde la Presidencia de la República fue fundamental. Pero aquí lo que hubo fueron varias instancias del Estado colombiano actuando de manera coordinada y, a mi juicio, ese es el valor perdurable.

OV: La migración es un tema infinito y también son infinitos los desafíos que presenta, más cuando hablamos de la procedente de Venezuela con las condiciones que tiene, con los picos, el aumento tan rápido que mencionaba al comienzo. Dentro de un escenario tan dinámico, tan caótico, ¿cuáles fueron esos principales ejes de acción a los que decide apostarle el gobierno?, ¿Qué fue lo que se priorizó?

F.M: Al final del gobierno Santos, cuando llegué, y lo quiero reconocer nuevamente, yo me monté sobre un trabajo que venía andando y ayudé a que el bus anduviera de manera más coordinada. Lo primero que se decidió fue hacer un registro administrativo y creo que fue muy importante realizar el primer ejercicio de caracterización masivo, con ayuda de la Defensoría del Pueblo nuevamente, de ACNUR y de OIM, a quienes también hay que reconocerles este proceso. Y, ¿por qué era importante que estuvieran unos terceros que no fueran el gobierno? Porque no era fácil que los migrantes se acercaran al Estado, pues venían con desconfianza del Estado venezolano.



Felipe Muñoz

Migración Colombia me dijo: “no podemos estar por ley en un ejercicio con población irregular, independientemente de la circunstancia humanitaria”. Y Migración Colombia se hizo a un lado y dijo: “háganlo ustedes”. Por eso, con la ayuda de la UNGRD, que tenía una inmensa capacidad logística, desde Presidencia coordinamos el proceso de hacer el registro. Lo primero era tener una mejor descripción porque, claro, había angustia, muchos titulares. Cada alcalde decía: aquí son 100 mil.

Entonces, se hizo la entrega de ese informe y se registraron 442 mil personas y casi 260 mil familias. Con una información sociodemográfica muy completa, quiénes eran hombres, quiénes mujeres, quiénes niños, en qué municipio y departamento estaban. Porque, además, empezamos en 30 municipios y acabamos haciéndolo en más de 300, pues los alcaldes llamaban y decían: yo pongo la oficina, yo pongo un funcionario, no me deje por fuera del conteo. En resumen, lo primero fue hacer una descripción más organizada de ese proceso y además dio una cifra muy similar a lo que Migración Colombia consideraba que había. En realidad, Migración Colombia tenía una muy buena proyección del proceso.

Esa primera información ayudó a organizar mucho la respuesta. Cuando llegó el presidente Duque le dio un impulso inmenso y el canciller Carlos Holmes Trujillo, a quien también quiero reconocerle que en este momento fue fundamental. No está ya con nosotros, pero fue fundamental en empezar a buscar y a elevar un poco el nivel de la discusión a nivel internacional para traer más ayuda humanitaria.

Un segundo tema era que se necesitaba más atención humanitaria en ese momento. Y es así que se va a Naciones Unidas, se crea a solicitud del Gobierno de Colombia lo que se llama el R4V que es la respuesta coordinada en ese proceso. Yo acompañé esa misión a Nueva York para hacer esa petición al Secretario General de la ONU, y se crea una instancia internacional que empieza a ayudar a que el flujo de recursos empiece a llegar.

Y un tercero, seguir con el proceso de regularización. Es así que después del registro administrativo, en los últimos días el presidente Santos toma la decisión de que esas personas también se regularicen y empieza un círculo virtuoso en el proceso de regularización que termina después, obviamente, con la decisión histórica que toma el presidente Duque de hacer el Estatuto Temporal de Protección de Migrantes Venezolanos (ETPV).

Había una línea de datos, una línea de atención humanitaria, pero empezamos a trabajar también en la línea de acceso a servicios. Y, ¿qué era lo primero? Salud y educación. Era lo primero que necesitábamos organizar de manera más urgente y se empieza a trabajar con el Ministerio de Educación y las secretarías sobre cómo empezar a dar acceso a los migrantes. Hoy hay más de 600 mil niños venezolanos que todos los días se levantan y van al colegio en Colombia. Eso no es menor. Eso es el 6% o 7% de la matrícula en Colombia.

Esto fue súper importante y se empezó a dar ese proceso de acceso a los servicios, pero no se descuidó el tema de seguridad en fronteras. Recuerdo mucho a Rui Marques, quien había sido el jefe de la crisis migratoria en Portugal, que siempre decía: “no hay nada que le haga más daño a un proceso de aceptación migratoria que la gente sienta”, y esto está medido además en los temas de opinión pública, “que la frontera está sin control”. Entonces, me tocó trabajar con la policía. Había redes, había problemas de tráfico, era un tema multisectorial que atender, pero obviamente hay que concentrarse en un tema de información, atención humanitaria inicial y unos primeros accesos de atención a servicios y seguridad.

OV: Quisiera preguntarle por qué a su juicio hay ese apoyo tan decidido de la comunidad internacional en materia financiera, en materia técnica, para apoyar la respuesta colombiana, cuando en el mundo teníamos un discurso en contra de la migración, pero en Colombia era todo lo contrario. En Colombia la migración movió un apoyo internacional muy importante de Estados Unidos, de los alemanes, de los españoles.

F.M: Francamente creo que eso pasó porque esos gobiernos vieron a un gobierno decidido a hacer la tarea. Y, en todas las instancias internacionales, el gobierno del presidente Duque elevó esto a los más altos niveles de Naciones Unidas, como por ejemplo, alrededor de la Asamblea de Naciones Unidas de 2018, si no estoy mal, un evento paralelo donde incluso estaba el vicepresidente Mike Pence de los Estados Unidos. En esa reunión con muchos delegados de muy alto nivel de los gobiernos se puso el tema en la escena internacional donde, como uno de los países receptores de migración se les dijo: “vamos, necesitamos ayuda en este sentido”.

El gobierno de Estados Unidos fue muy generoso con los recursos y otros gobiernos, como Canadá, España y Alemania, también. Pero, en particular, Estados Unidos y Canadá fueron fundamentales en este proceso y eso hay que reconocerlo.

A nivel regional, creo que es también interesante que empezó a haber algunos acuerdos subregionales de gobiernos y de presidentes que también lo vieron. La cooperación se dio cuenta de que no solo era Colombia, sino que se creó el Grupo de Lima como un grupo que, independientemente de la posición política que tenían en ese momento en contra de las decisiones electorales que se estaban tomando en Venezuela, empezaban a mostrar comunión, o el Proceso de Quito, que buscaba unir a los países receptores en este ejercicio. O sea, que fue una conjunción entre un liderazgo internacional que se ejerció, pero también que ellos vieron que a nivel subregional había unas redes de cooperación que estaban ayudando.

Y tal vez lo tercero es que el discurso tenía una carga política bien interesante. Nunca los recursos de cooperación iban a poder pagar el costo de lo que había que invertir para integrar a los migrantes. La migración va a tener beneficios en el mediano plazo, como lo ha tenido en todo el mundo, pero en el corto plazo tiene un costo y no reconocerlo es tonto. No le hace bien a nadie. Claro que hay un costo y hay que pagarlo. Y ese costo lo estaba pagando el país receptor.

El discurso que tenían el presidente, el canciller, los otros presidentes, era: “nosotros estamos dispuestos a poner, aquí estamos poniendo la plata de los hospitales, los niños están entrando al colegio, ayúdenos”. No era solo “venga y ayude, que yo no estoy haciendo nada”. Era al revés: “yo estoy haciendo, necesito su ayuda para complementar el proceso de los recursos”.

Y creo que esas tres características de tener un discurso muy claro, de ir a los mayores niveles en la Unión Europea, en el Parlamento Europeo, a un sinnúmero de eventos donde pude estar acompañando al gobierno en esos ejercicios, surtió efectos. También, a nivel subregional se dio esa unión y además se mostró con el ejemplo, y eso ayudó a que hubiera generosidad de los donantes para poner los recursos.

OV: En estos 10 años vemos una curva de aprendizaje: una curva evolutiva de la respuesta que se le ha dado a la migración. Quisiera preguntarle qué elementos o por qué fue que se dio una continuidad en esa respuesta en materia migratoria entre los gobiernos del presidente Santos y del presidente Duque.

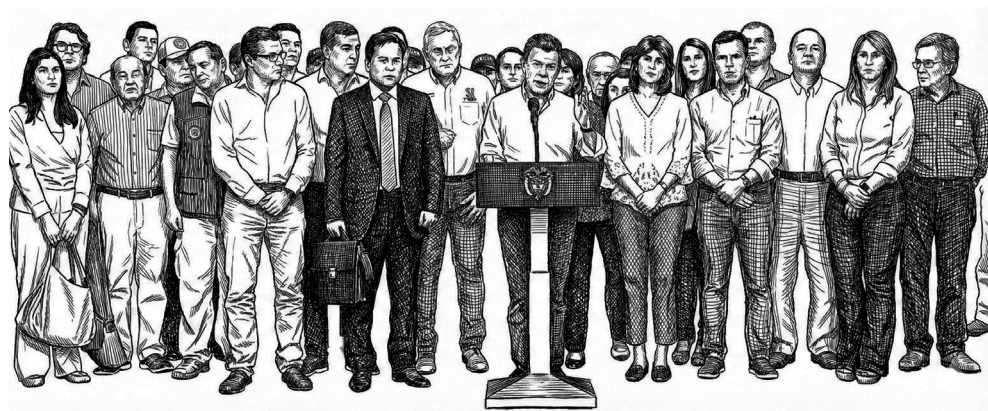
F.M: Mire, yo lo que creo es que aquí definitivamente hay tres mensajes. El primero, nuevamente, que no fue un tema solo del Ejecutivo. Fue un tema del Estado colombiano. La Contraloría General generó unos estudios para mirar

cómo se iban a invertir los recursos en el tema de la migración. El Congreso, vuelvo a repetirlo, hizo unas comisiones accidentales. Estaba la Defensoría del Pueblo, estaba la Procuraduría General. Es decir, aquí había muchos actores, los alcaldes actuando y hablando sobre el tema. Había más o menos un consenso generalizado en el Estado colombiano de que esto era un tema.

Lo segundo, había en la psiquis colombiana, de manera además legítima, un agradecimiento, no tanto de los más jóvenes, pero sí de los que sabían que Venezuela también había recibido a un sin número de colombianos, cuya cifra no está clara, quienes en las épocas muy complejas del conflicto en Colombia estuvieron allá. Esa era una razón que no la tengo documentada ni probada científicamente, pero creo que había la sensación de que hoy los venezolanos son los que están en estas circunstancias y tenemos que ser generosos en ese sentido.

Y tres, se fue construyendo sobre lo que había. En el gobierno de Santos empezaron los Permisos Especiales de Permanencia, se dio el permiso del RAMV, pero el proceso evolucionó, porque 10 años después uno es mucho más inteligente.

En un momento cuando empezaron a salir los permisos especiales, y fue Perú el primero que lo sacó con el liderazgo del presidente Pedro Pablo Kuczynski, eran permisos de dos años. Hoy la gente dice: “bueno, los hubiéramos hecho más largos”. Claro, es que nadie pensaba que esto iba a durar todos los años que iba a durar.



Juan Manuel Santos al término de la reunión de Evaluación y Situación Migratoria Fronteriza

En ese momento era una respuesta de ese nivel y creo que cuando el presidente Duque llega y se encuentra con que hay unas instituciones, unas circunstancias creadas, le da un impulso con toda la fortaleza institucional y con toda la convicción política de qué era lo que había que hacer, así fuera costoso en opinión pública, porque a pesar de ese 60% favorable del que hablamos en el 2018, eso empezó a caer y hoy es totalmente al revés: el 60% de la población cree que no se debe hacer eso.

Aunque no es un tema tan importante de opinión pública en Colombia, como lo es en otros países, pienso que eso fue positivo. Yo estuve en los dos gobiernos, Christian Krüger estuvo en los dos gobiernos, Víctor Bautista estuvo en los dos gobiernos, al igual que varios otros funcionarios. Eso ayudó a que algunas de esas políticas salieran adelante. Muchas de las personas que están en Cancillería, que son personas de carrera y que a veces se nos olvida reconocer, traían esa memoria institucional. Ahí está la embajadora Manjarrez que lideró la Ley Migratoria.

Es decir, fue una conjunción de factores donde también a nivel técnico se conservó un conocimiento que permitió guardar algunas cosas y que esto, además, haya seguido hasta hoy.

OV: Colombia ha hecho un proceso de regularización que es admirado en el mundo y ha sido muy ambicioso. ¿Cómo fue ese diálogo al interior del gobierno en un contexto en el que la gente no hablaba de regularización migratoria? De hecho, recuerdo que alguna vez escribí un artículo señalando que se estaban generando falsas expectativas con la regularización, pero eso que dije fue desmentido por la propia gestión gubernamental. ¿Cómo fue esa conversación al interior del gobierno para apostarle a la regularización?

F.M: Cuando entrevisten a Christian Krüger, a Juan Francisco Espinosa y al equipo de Cancillería que estuvo detrás de esto, aunque no quiero ganar indulgencias con avemarías ajenas, yo estuve en parte de la conversación. Pero de nuevo, fue un proceso evolutivo. Los primeros PEP se sacaron en 2017 y luego se empezaron a sacar más, después el de estudiantes, hasta que al final se decidió unir todo esto y hacer el gran Estatuto.

Pero quiero reconocer que en mi primera reunión con el presidente Duque me acuerdo que dijo: “hay que buscar un Estatus de Protección Temporal (TPS) para los venezolanos”. Es decir, desde el primer día él tenía la claridad política de que esto era una decisión que había que hacer para protegerlos de

manera integral. Y habiendo vivido mucho tiempo en Estados Unidos tenía la idea clara del TPS. Me acuerdo que en ese momento, con la viceministra Adriana Mejía, nos fuimos a revisar qué había al respecto y cómo habían funcionado los TPS. Había una claridad absoluta y meridiana sobre ese proceso.

Lo que pasa es que legalmente tampoco era tan fácil hacerlo. Esos procesos eran costosos, tenían muchas circunstancias, pero creo que se fue dando de manera evolutiva y en un momento había tanta variedad de permisos con temporalidades distintas, que fue necesario hacerlo en una vez. En América Latina ha habido más de 90 TPS en los últimos 20 años. Tenemos una publicación sobre eso en el BID donde se ve que no es una práctica tan ajena y se da para ciertas nacionalidades.

Lo que sí es delicado en este proceso es la temporalidad porque nunca se puede dejar un proceso de regularización abierto para siempre. Ponías un plazo de seis meses, los que acaban de llegar hasta ayer y en 20 días íbamos a recibir otra vez un artículo tuyo diciendo: “bueno, ¿y qué vamos a hacer con los de ayer y los de las dos semanas después?” O sea, es un proceso infinito, que nunca se iba a acabar porque la gente seguía llegando. Sirven, funcionan, son unas herramientas magníficas, pero siempre hay que estar pensando en que esto no es una meta.

Esto es más bien una meta volante si usamos el argot ciclista, no es la meta final porque cada vez vas a tener más circunstancias para volverlo a hacer. Creo que es un proceso y lo que ha logrado el gobierno de Colombia con el Estatuto, y casi 2 millones de personas que hoy tienen el PPT, definitivamente pone a Colombia en un ranking importante a nivel mundial.

OV: A partir de su trayectoria en los asuntos migratorios globales y regionales, ¿cómo aprecia la gestión colombiana del fenómeno de la migración venezolana?

F.M: Estoy donde estoy porque tuve el inmenso honor y la posibilidad de estar en ese momento histórico de Colombia. Y por eso hoy puedo estar acá y puedo estar hablando de esto porque tuve la experiencia en terreno y porque tuve además unos colegas maravillosos y unos presidentes decididos y unas instituciones que funcionaron. No tengo ninguna duda de volver a decir que lo que ha hecho Colombia es realmente muy positivo, creo que nos tenemos que sentir orgullosos como colombianos de eso que pasó.

Pero repetirlo en otros países no es tan fácil porque las condiciones no son las mismas y debemos también ser un poco pragmáticos y realistas en eso. No son las mismas condiciones de opinión pública, no es el mismo flujo, los flujos han cambiado, primero eran hombres jóvenes solos, ahora es un tema donde van más mujeres, donde hay procesos de reintegración y unificación familiar, hay más niños, hay migración inversa en este momento y los retos cambian.

No se puede pensar que las recetas que se usaron en un país en un momento dado van a funcionar en todos los países en todos los momentos. No es así. Incluso por dos razones súper importantes que son institucionales. Tener un proceso coordinado ante una circunstancia que requería una respuesta multiagencial, fue útil. Brasil también lo usó. Desde la Casa de Presidencia de ese país se organizó la “Operación Acogida” que fue una operación masiva donde recibían a los migrantes con el ejército liderando. Pero no por una cosa solo securitista, sino de infraestructura y de control: organizaban a las personas, les hacían un *triage* e incluso los mandaban a sitios de recepción como São Paulo, por ejemplo. Por eso creo que la institución funciona.

Lo segundo es dónde está la entidad migratoria. Estamos trabajando en un estudio para mirar cómo es distinta una respuesta en un país donde la entidad de migración está en un Ministerio de Seguridad. Si la entidad migratoria está en un Ministerio de Seguridad, la visión de la migración será una visión de seguridad. Al ministro de Seguridad lo van a llamar al Congreso a juzgarlo por los temas de seguridad.

Por lo tanto, es muy importante en migración el tema institucional. Tomo una frase de Michael Clemens, un profesor a quien admiro inmensamente y que trabaja estos temas de migración desde hace muchos años, quien decía: “miren, la migración no es buena ni mala, depende cómo se maneje y cómo se ejerza la política pública”. Yo creo que lo de Colombia ha sido importante, creo que ha sido ejemplo para otros países.

Creo también, para ser justo, que otros países han hecho unos esfuerzos súper importantes, en general los ha hecho América Latina. Creo que las circunstancias son distintas y tenemos que innovar en las respuestas.

OV: Hablaba de la coordinación que se dio entre países, que fue un ejercicio bastante llamativo en el caso del Grupo de Lima y del Mecanismo de Quito. ¿Cómo fue ese proceso de abordar el tema migratorio incluyendo incluso a las autoridades del régimen venezolano?

F.M: Yo en particular no tuve, ni he tenido, ni creo que tendré en el corto plazo ninguna relación con las autoridades venezolanas. Obviamente Migración Colombia seguro tenía alguna por los temas de frontera, de los puentes, de los puntos, pero no fue una relación fácil, por lo menos en mi experiencia, en lo que a mí me tocó.

Pero con los otros países, sí. Había que controlar y coordinar muchas cosas. Acuérdense, además, que llegó la pandemia y entonces había unas circunstancias epidemiológicas complicadísimas. Entonces, no dejaban moverse a la gente y se cerraron las fronteras. Ese fue un ejercicio que lideró mucho más Cancillería. Creo que los temas, además de las comisiones binacionales, empezaron a incluir de manera mucho más sustancial el asunto migratorio.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) desarrolló mucho más la unidad que tiene de los temas migratorios para empezar a discutir el tema y Cancillería tuvo un rol súper importante, no solo con los donantes sino con los países regionales a través de algunos de estos mecanismos, los institucionales como los de la CAN u otros organismos *ad hoc* que se crearon, como el proceso de Quito y el Grupo de Lima, para empezar a decir: “esto es un tema de todos, organicemos el tema y empecemos a compartir información”.

En la pandemia, por ejemplo, alcanzamos a hacer una reunión en Cúcuta con 10 ministros de salud de la región, donde se estaba tratando de llegar al acuerdo de hacer un mecanismo de intercambio de información epidemiológica que permitiera identificar si a la persona la vacunaban llegando a Cúcuta en donde teníamos el ejercicio de vacunar.

OV: Finalmente, ¿cómo ha impactado en su vida toda esta experiencia que se ha acumulado con el tema migratorio?

F.M: No tengo duda alguna en decir que fue absolutamente transformador en el sentido de entender un tema del cual yo había sido director de migración por la agencia de inteligencia hace muchos años. Pero era para mí un tema administrativo: los aeropuertos, el pasaporte, la seguridad, no desde el punto de vista humano.

A mí me ha sensibilizado y he entendido que además hay una literatura sobre migración, me ha permitido acercarme al arte que se hace con los temas migratorios y a no verlo solo desde la tragedia.

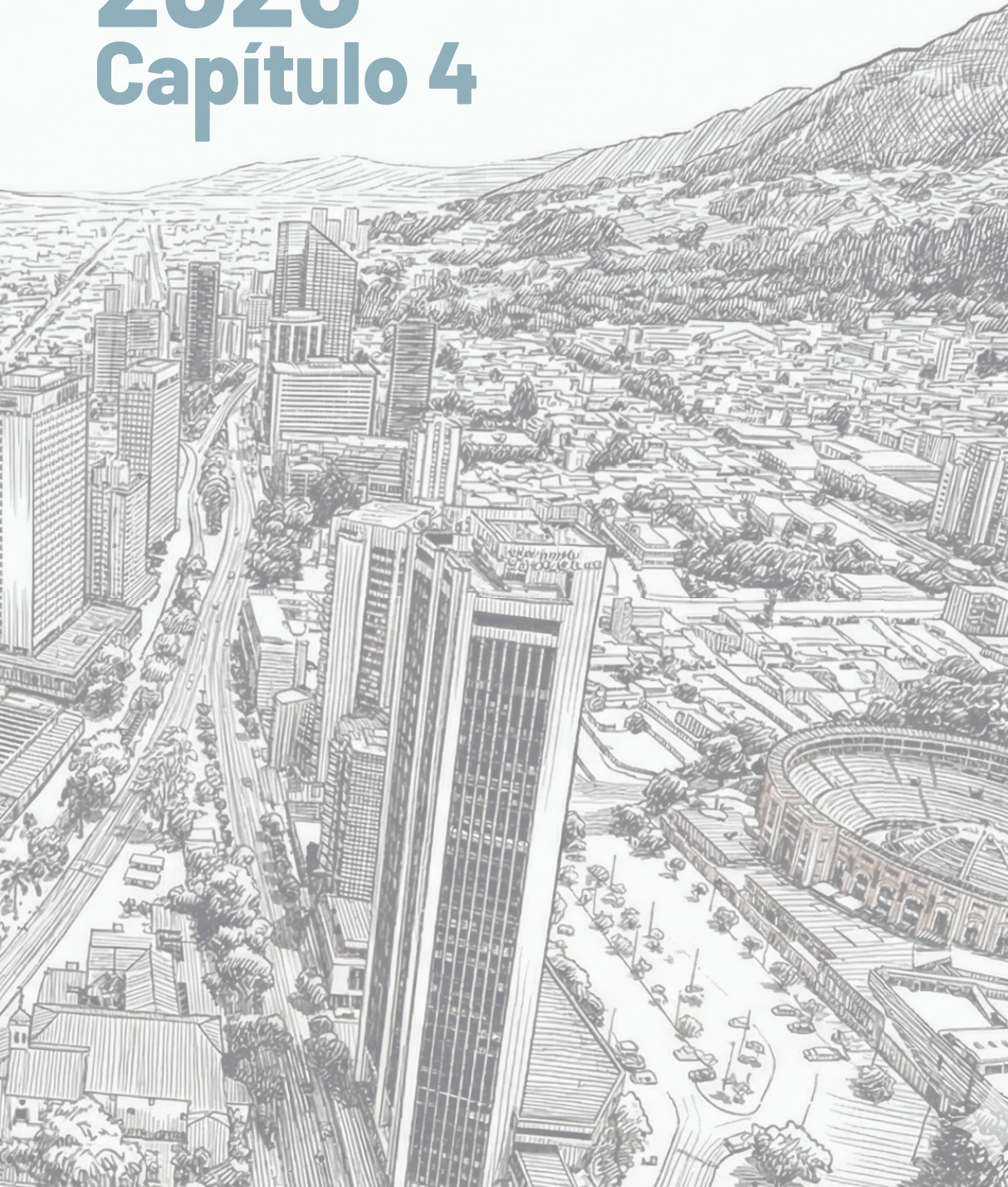
Creo que hay en el mundo y en América Latina un tema de cambio demográfico donde la población de Europa está envejeciendo y va a necesitar mano de obra. Incluso en América Latina también, en países como Uruguay o Costa Rica donde hay movilidad laboral temporal, pues la cosecha cafetera en Costa Rica la recoge la comunidad indígena panameña *Nué Buglé*, y unas mujeres nicaragüenses que bajan a Costa Rica. La migración también me ha enseñado que aquí hay que cambiar el discurso y la narrativa no solo para verlo desde la tragedia, la crisis, todo esto que hemos hablado, sino desde la oportunidad económica y desde el mecanismo de desarrollo.

Yo no tengo duda alguna. Ya empiezan a salir los estudios de impacto fiscal en algunos de los países que indican que lo que le pasó a la región con la migración venezolana es un bono demográfico, un bono social y un bono económico y lo que hay que hacer, como dice Michael Clemens, es hacer la política adecuada para aprovecharlo.



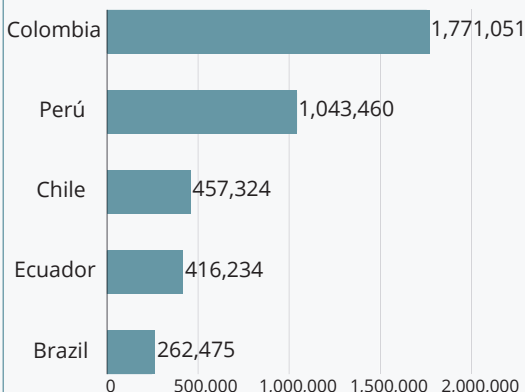
2020

Capítulo 4



DATOS MIGRATORIOS 2020

Venezolanos Refugiados y Migrantes en América Latina: Noviembre 2020



5.4M

Personas refugiadas y migrantes venezolanas en el mundo

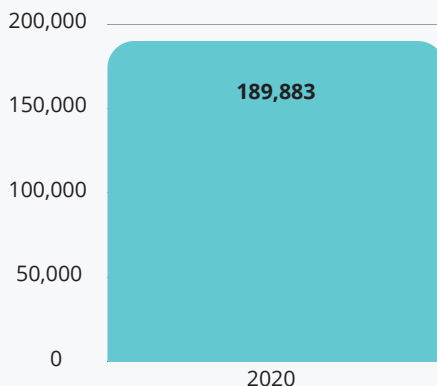


4.6M

Personas refugiadas y migrantes venezolanas en América Latina y el Caribe

Fuente: Plataforma R4V

Entrada de venezolanos a Colombia por año



Población proveniente de Venezuela residiendo en Colombia

1.717.352
A octubre de 2020

Fuente: Datos abiertos Migración Colombia

POBLACIÓN CON ESTATUS REGULAR

770.246
Octubre de 2020

Fuente: Datos abiertos Migración Colombia

MIGRACIÓN PENDULAR

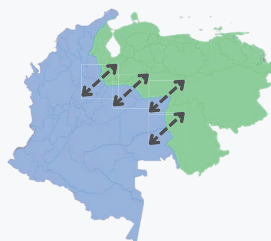
4.986.099
Venezolanos con TMF en
septiembre de 2020

Fuente: Datos abiertos Migración Colombia

POBLACIÓN CON ESTATUS REGULAR

947.106
Octubre de 2020

Fuente: Datos abiertos Migración Colombia



**CIUDADES CON MAYOR NÚMERO DE
MIGRANTES VENEZOLANOS EN 2020**

705.597

Venezolanos con
Permiso Especial de
Permanencia (PEP)

127.884

Permisos renovados de
la fase III, desde julio 2020

127.884

Venezolanos con Permiso
Especial de Permanencia para
el Fomento de la Formalización

10.139

Venezolanos con PEP VI

Fuente: Plataforma R4V

**MIGRACIÓN EN TRÁNSITO
HACIA TERCEROS PAÍSES**

52.797

Permisos de tránsito
temporal (PIP-PTT)

84.161

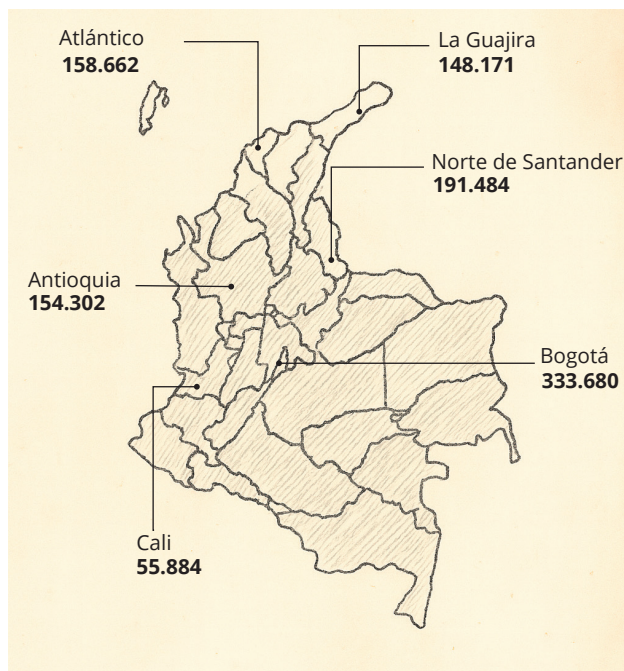
Salidas desde Colombia
hacia otros destinos

118.495

Salidas hacia Venezuela por
Puestos de Control Migratorio

Fuente: Plataforma R4V

**CIUDADES CON MAYOR NÚMERO DE
MIGRANTES VENEZOLANOS EN 2020**



Fuente: Datos abiertos Migración Colombia

La realidad global se impone a la crisis venezolana

El 4 de febrero de 2020, en el discurso del Estado de la Unión ante el Congreso de los Estados Unidos, uno de los invitados especiales del presidente Donald Trump fue el presidente interino encargado de la transición, Juan Guaidó. A quien el mandatario norteamericano dedicó unos segundos y saludó como el legítimo presidente de Venezuela, quizás el único momento en que demócratas y republicanos aplaudieron al unísono en medio de la polarización política. Un discurso que también sería recordado porque al finalizar la presidenta de la Cámara de Representantes, la demócrata Nancy Pelosi, rompió el texto del presidente Trump.

La mención en el discurso y la posterior reunión de carácter bilateral de Trump con Guaidó en la Casa Blanca, al día siguiente, fue quizás el momento más importante de la estrategia de internacionalización de la crisis venezolana y el denominado “cerco diplomático”. Pocas veces un gobierno de los Estados Unidos da tanta relevancia a un actor político latinoamericano. La estrategia dirigida por Washington se caracterizaba por el apoyo de la comunidad internacional a la oposición democrática con el objetivo de

generar la mayor presión posible contra el régimen de Nicolás Maduro, apostando a una fractura del sector militar o a una salida negociada.

La crisis venezolana afectó a los países de la región, que se vieron obligados a acoger a la población que salía producto de la Emergencia Humanitaria Compleja. El apoyo a la oposición por la comunidad internacional y la búsqueda de una salida democrática eran las principales consecuencias del impacto de la migración. Pero también era una respuesta de sectores demócratas que habían tenido que enfrentar en la primera década del siglo XXI la internacionalización de la Revolución Bolivariana y la injerencia del chavismo en los sistemas políticos de América Latina, incluso de Europa.

La región había dado un giro a la centroderecha, y los gobiernos de Colombia, Perú, Bolivia, Argentina, Paraguay, Ecuador, entre otros, que habían enfrentado a los aliados del chavismo en sus respectivos países, llegaban al poder y no olvidaban la intromisión de la Revolución Bolivariana. En Argentina, por ejemplo se recuerda el denominado caso de Antonini Wilson o el “Escándalo del Maletín”, que dio lugar a las acusaciones sobre la supuesta financiación del chavismo a los esposos Néstor y Cristina Kirchner por 21 millones de dólares en campañas electorales. También en Paraguay, en donde la salida del presidente Fernando Lugo, decretada institucionalmente por el Congreso, dio lugar al episodio en el cual el entonces canciller venezolano, Nicolás Maduro, solicitó al mando militar paraguayo restituir el gobierno de su aliado.

La Revolución Bolivariana, como lo hiciera la Revolución Cubana en la segunda mitad del siglo XX, buscó exportar su modelo a la región e intervenir en la política interna de varios países. Pero, a diferencia de los cubanos, que patrocinaron grupos subversivos y la conquista del poder por las armas, el chavismo pretendió replicar la fórmula de la conquista del poder por las urnas y el cambio del sistema político a través de la transformación institucional para imponer gobiernos revolucionarios aliados.

El régimen venezolano ha jugado un papel central en la erosión democrática de la región: la polarización de las sociedades en torno a discursos populistas; el cambio institucional de los Estados en dirección a la instauración de modelos semiautoritarios o incluso abiertamente dictatoriales; la dependencia del Estado y la degradación socioeconómica de la población como herramienta de subordinación y dominación política; y el incentivo soterrado a la emigración de los detractores.

La crisis no solo era un asunto de los venezolanos, sino que ha puesto en riesgo la consolidación de la democracia en la región. Incluso, causó su retroceso. A finales del siglo XX la única dictadura era la cubana y, en el primer cuarto de siglo XXI, cuatro países son gobernados por dictaduras: Cuba, Nicaragua, Venezuela y El Salvador. Esta última, paradójicamente, un régimen de derecha, pero usando la misma fórmula venezolana para hacerse del poder e imponerse.

El denominado “cerco diplomático” aumentó el costo del sostenimiento de la dictadura en Venezuela. Varios países, encabezados por los Estados Unidos, impusieron sanciones unilaterales a los representantes del régimen chavista y, desde 2019, esas sanciones se extendieron a sectores estratégicos del Estado venezolano. En 2007, el gobierno norteamericano había iniciado la inclusión de destacados chavistas en marcos sancionatorios por sus vínculos con el narcotráfico, pero las nuevas sanciones buscaban limitar el acceso a recursos del régimen, particularmente los devengados del sector petrolero.

Las sanciones internacionales como herramienta diplomática no suelen tener éxito; por el contrario, se convierten en un instrumento que alimenta las narrativas de los sancionados, quienes dejan de lado sus responsabilidades, olvidan las causas que han dado lugar a las sanciones y construyen un discurso asegurando que los problemas son causados por ellas, lo que les permite cosechar apoyo internacional bajo ese argumento.

La consolidación de la dictadura venezolana en 2017 había causado que muchos de sus defensores y beneficiarios internacionales guardaran silencio frente a lo que sucedía, pero la imposición de sanciones permitió construir una narrativa para defenderla, incluso para negar que la Revolución Bolivariana había llevado al país a la Emergencia Humanitaria Compleja, la cual aún es atribuida a las sanciones internacionales.

No obstante, las sanciones profundizaron y agravaron la Emergencia Humanitaria Compleja. El régimen transfirió a la población el costo de su sostenimiento en el poder; además, aprovechó incluso las sanciones para justificar la escasez de medicamentos y el acceso a vacunas en la pandemia, a pesar de que las sanciones excluyen los suministros médicos. El acceso a bienes y servicios se complejizó y los ciudadanos venezolanos tuvieron importantes dificultades para usar el sistema financiero internacional. Muchos bancos de la región, particularmente de Colombia, evitaban hacer

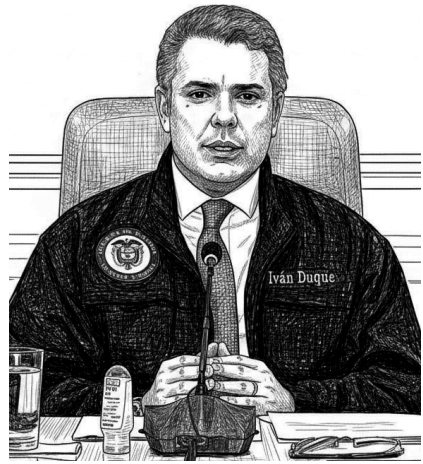
transacciones, ante el temor de ser instrumentalizados por testaferros del régimen y hacerse acreedores a las medidas de las autoridades norteamericanas.

El año 2020 fue el año de la pandemia de la Covid-19, o coronavirus, la cual causó la muerte confirmada de más de siete millones de personas en el mundo, pero cuyo número real de defunciones totales es incierto, pues en los años posteriores han continuado falleciendo por las secuelas de la enfermedad. Igualmente, el contagio estimado es de casi 700 millones de personas. Esta enfermedad obligó al cierre de fronteras y las medidas de confinamiento fueron implementadas en la mayoría de los Estados.

Paradójicamente, Venezuela, que enfrentaba dinámicas de escasez de bienes y servicios desde 2014, al inicio de la crisis económica, agravadas posteriormente en 2017 por la inseguridad jurídica de la consolidación de la dictadura, sería uno de los países de la región que logró sortear las medidas de restricción de la pandemia en 2020. El cierre del comercio internacional para evitar la expansión del virus y la posterior crisis de los contenedores no afectó a Venezuela tanto como a otros países de la región. La curva de aprendizaje del régimen y de la sociedad venezolana por la Emergencia Humanitaria Compleja, aparentemente, facilitó la adaptación a la pandemia de la población venezolana. No obstante, la falta de transparencia de las autoridades sanitarias chavistas, no ha permitido saber cuál fue la dimensión real de la Covid-19 en el vecino país.

La Emergencia Humanitaria Compleja, las sanciones internacionales y la pandemia explican la caída de la esperanza de vida de los venezolanos, y el elemento en común en los tres casos, es la gestión del chavismo. Fueron las decisiones políticas, sociales y económicas las que llevaron a la crisis humanitaria; las sanciones internacionales fueron el resultado de la imposición de la dictadura y de la violación de derechos humanos que el régimen eligió para sostenerse en el poder; y las consecuencias de la pandemia, aún desconocidas, son el resultado del costo que ha pagado el pueblo venezolano por la subordinación del país al proyecto político de la Revolución Bolivariana. En las democracias, el bienestar de la población está por encima de cualquier proyecto político; en los regímenes autoritarios, la supervivencia del proyecto político está por encima del bienestar de los ciudadanos.

La pandemia también significó un reto para la población residente en la frontera entre Colombia y Venezuela por la falta de canales de diálogo entre los gobiernos nacionales. Desde el inicio de la crisis migratoria en 2015, la frontera fue cerrada intermitentemente por el régimen venezolano. Fue la crisis de salud pública y las subsecuentes medidas sanitarias para retrasar la llegada de la Covid-19 las que llevaron al gobierno Duque a cerrar por primera y única vez la frontera.



Iván Duque

El primer incidente fronterizo en medio de la pandemia ocurrió por la quema de basuras del lado venezolano, lo que afectó la calidad del aire de la capital nortesantandereana. Desde la ruptura de relaciones diplomáticas y consulares en 2019, un grupo de organizaciones de la sociedad civil, gremios económicos y autoridades locales de los dos lados de la frontera venían trabajando para establecer canales de diálogo. La iniciativa denominada Puentes Ciudadanos sería clave para la resolución de la crisis ambiental por la quema de basuras y la posterior reconstrucción de la relación bilateral.



Trocha

Otro efecto del rompimiento de relaciones en la zona limítrofe fue el fortalecimiento de la presencia y control territorial de organizaciones criminales y actores subversivos que llenaron el vacío generado de presencia estatal. Los cierres fronterizos crearon nuevos mercados para la criminalidad, destacándose el tráfico de migrantes, la trata de personas y el paso por trochas, los cuales se sumaron al contrabando, tráfico de armas, narcotráfico, minería ilegal, entre otras actividades altamente lucrativas. Esta situación dio lugar a

particulares niveles de convivencia con las autoridades territoriales y cuerpos de seguridad, especialmente del lado venezolano.

Desde el intento de ingreso de la ayuda humanitaria en febrero de 2019, algunos desertores de los militares y de los cuerpos de seguridad venezolanos se quedaron en la zona de frontera, especialmente en los departamentos colombianos de Norte de Santander y La Guajira, al suponer que el Estado colombiano sería complaciente o tolerante con el entrenamiento de unidades armadas que buscarían el cambio político en Venezuela. Las autoridades, los cuerpos de seguridad y la inteligencia colombiana detuvieron, confiscaron armamento y dismantelaron este tipo de actividades, y condicionaron la regularización migratoria de los exmilitares al abandono absoluto de cualquier actividad de seguridad en territorio colombiano.

No obstante, fue desde territorio colombiano que se inició la Operación Gedeón, compuesta por exmilitares venezolanos y mercenarios norteamericanos en mayo de 2020, la cual llegó a la costa de Macuto a 36 kilómetros de Caracas, y pretendía la extracción de Nicolás Maduro, tras la recompensa de 15 millones de dólares ofrecida por los Estados Unidos en marzo de ese mismo año. La operación dirigida por Cliver Alcalá y el ex “boina verde” de los Estados Unidos, Jordan Goudreau, fracasó; se trató más de un evento mediático que una verdadera incursión militar. Entre los detenidos estaba el hijo del general Raúl Isaías Baduel, amigo de Chávez y exministro de Defensa que cayó en desgracia luego de negarse a apoyar la reforma constitucional de 2007.

Los norteamericanos detenidos se convertirían en moneda de cambio para las autoridades venezolanas en posteriores negociaciones con los Estados Unidos. Se cuestionó la vinculación o conocimiento que tenía el gobierno interino de Juan Guaidó sobre la operación. Posteriormente, Goudreau



Movilización

demandó en el condado de Miami a J.J. Rendón, polémico asesor político vinculado con Guaidó, por un pagaré de 1,45 millones de dólares, y se adelantaron investigaciones en Colombia y los Estados Unidos por los hechos ocurridos.

Dicho episodio era muy grave para el Estado colombiano, que históricamente había acusado a las autoridades chavistas de ofrecer resguardo en su territorio a grupos criminales colombianos que pretendían atentar contra la institucionalidad del país. Incluso, el presidente Duque había entregado un informe de 128 páginas al Secretario General de Naciones Unidas en el marco de la Asamblea General de 2019 sobre la presencia del ELN en territorio venezolano. Si bien ese informe fue cuestionado por errores en la referenciación de fotos, se enmarcaba dentro de la línea de denuncias que desde el 2008 venían haciendo las autoridades y cuerpos de seguridad colombianos. El Estado colombiano no podía tolerar que desde su territorio se prepararan acciones contra el régimen venezolano, independientemente de que se tratara de una dictadura.

Si bien la oposición venezolana se ha caracterizado a lo largo de estos años por la confrontación contra el chavismo desde la democracia y apostando por una salida electoral, cuando algunos de sus liderazgos le han apostado a las salidas de fuerza, el chavismo termina fortaleciéndose. El golpe de Estado de 2002 o el paro sabotaje de 2002-2003 no dieron el resultado esperado, y a pesar de que tampoco se ha logrado el regreso a la democracia por las urnas, sí se ha deslegitimado el régimen y desenmascarado su carácter dictatorial.

El chavismo, que en el pasado se solía presentar como un proyecto democrático, granjeando el apoyo y la simpatía de la izquierda latinoamericana y europea durante los años de Hugo Chávez, ha demostrado que el proyecto revolucionario venezolano tenía el mismo objetivo que en el siglo XX tuvieron las insurgencias, esto es, instaurar un gobierno dictatorial una vez conquistado el poder. Derrotar al chavismo en los espacios electorales ha evidenciado el verdadero propósito de la Revolución Bolivariana.

No obstante, en ciertas oportunidades algunos líderes opositores decidieron actuar por fuera de los espacios democráticos y apostaron por una salida de fuerza. También se han dado casos de actores violentos que decidieron entrar en confrontación con el chavismo. Por ejemplo, la denominada Operación Libertad, en la madrugada del 30 de abril de 2019, cuando, después de la fuga de Leopoldo López de su prisión domiciliaria, un grupo de hombres de la

Guardia Nacional y algunos militares pretendían tomarse la base aérea de La Carlota, en el centro geográfico de Caracas, en medio de un gran levantamiento popular convocado en redes sociales por Juan Guaidó y Leopoldo López, el cual finalmente no ocurrió.

De lado de los actores violentos está el caso del expolicía del cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC), Óscar Pérez, quien, el 27 de junio de 2017, después de la publicación de un video en internet, sobrevoló en un helicóptero el Tribunal Supremo de Justicia, disparando y arrojando por lo menos cuatro granadas. Posteriormente, Pérez apareció furtivamente en algunos actos de la oposición y, aparentemente, cometiendo acciones contra los cuerpos de seguridad. En enero de 2018, Óscar Pérez y sus acompañantes fueron dados de baja en una acción violenta de uso desproporcionado de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad. Esa acción se denominó Operación Gedeón, homónima de la que años después lideraría Goudreau en las costas venezolanas.

El 2020 cerraría con dos eventos electorales que transformarían el panorama venezolano. En los Estados Unidos, las elecciones presidenciales, que ganaría el demócrata Joe Biden en medio de la polarización. La campaña se caracterizó porque el caso venezolano estuvo más presente. En varias oportunidades, el candidato republicano a la reelección advirtió que, si perdía, los Estados Unidos se convertirían en Venezuela. La crisis venezolana se usó políticamente para atizar la polarización, algo similar a lo ocurrido en la campaña colombiana de 2018. Con la derrota de Trump, la Revolución Bolivariana entraría en una ronda de negociaciones con los Estados Unidos, impulsada por Juan González, director del Consejo Nacional de Seguridad para el Hemisferio Occidental de la Casa Blanca, de origen cartagenero.

En Venezuela se realizaron las elecciones de Asamblea Nacional el 6 de diciembre de 2020, con una participación de 30%, según el oficialismo, y de 16%, según la oposición. El chavismo tiñó de rojo el parlamento venezolano ante la negativa de la oposición a participar, quedando con 253 de los 277 escaños, dado que el Consejo Nacional Electoral cambió la configuración, con el aumento de 110 escaños más. La nueva distribución aseguró la victoria del oficialismo. El 18 de diciembre, sin mayor recato, el chavismo cerró la Asamblea Nacional Constituyente, el órgano creado en 2017 para cambiar la Constitución, sin realizar tal cambio, y cuyo mayor aporte fue la expedición de la denominada Ley Contra el Odio de 2017, principal instrumento de persecución política del régimen venezolano contra opositores y detractores.

La pandemia

Las manifestaciones de migrantes venezolanos que tuvieron lugar a finales de marzo de 2020 en varias ciudades colombianas, cuando el país y el resto del mundo comenzaban la cuarentena para hacer frente a la pandemia de la Covid-19, hacían presagiar que las cosas no iban a ir muy bien para cientos de miles de venezolanos que, a duras penas, sobrevivían en Colombia bajo difíciles condiciones de vulnerabilidad después de abandonar su país.

Los venezolanos intuían, especialmente aquellos que tenían un estatus migratorio irregular, que para entonces eran la mayoría, que si su situación económica y social era difícil en condiciones de normalidad, el panorama lucía muy sombrío si la actividad económica se detenía, las calles se vaciaban y la población se aislaba. Por eso, algunos de ellos, en una confusa convocatoria por redes sociales, sintieron la necesidad de expresarse en la vía pública clamando por ayuda y protección, tal y como ocurrió en la Plaza de Bolívar de Bogotá.

Las conclusiones que sacaban los migrantes no eran difíciles de calcular. Si la inmensa mayoría de ellos trabajaba en el sector informal de la economía, si buena parte salía a las calles para resolver de alguna manera el sustento diario, la paralización que se avecinaba les iba a hacer la vida muy difícil, si no imposible. Era, sin duda, la situación más problemática que iba a vivir la migración venezolana.

La informalidad conlleva la falta de ingresos fijos, por lo que la ausencia de estos abocó a los migrantes a un escenario muy desafiante en algo tan básico como comprar comida para la alimentación de la familia y el pago por la vivienda que, en Colombia, tiene como modalidad entre los sectores más vulnerables lo que se conoce como el “pagadario” que es, como la expresión lo indica, el desembolso día a día de una cantidad convenida con el propietario de una vivienda por el derecho a vivir en una habitación.

La situación llegó a ser tan extrema que pronto se comenzó a ver en las vacías calles de las grandes ciudades a migrantes gritando de cara a los edificios, clamando por comida y dinero. También se hicieron muy visibles, en medio del silencio urbano que reinaba, a jóvenes venezolanos que tenían formación musical debido a su paso por el Sistema de Orquestas y Coros Juveniles e Infantiles de Venezuela, tocando sus instrumentos o haciendo gala de sus

dotes para el canto lírico, a la espera de recibir algunas monedas. Esta fue una situación que se sumó al drama que vivió toda la población vulnerable del país.

Hubo un oficio que no se suspendió durante la cuarentena, el de reparto domiciliario a través de aplicaciones digitales, un trabajo de carácter informal que ejercían de manera mayoritaria migrantes venezolanos, quienes durante la pandemia poblaron calles y avenidas con sus bicicletas y motos, conectando a las familias que estaban confinadas con los proveedores de alimentos y otros bienes.

La falta de ingresos fue generando que muchos migrantes fueran expulsados de las viviendas que habitaban, lo que llevó a algunos a tener que vivir en la calle o a juntarse con otros familiares o conocidos en viviendas con un alto índice de hacinamiento, algo que iba contravía de las recomendaciones hechas por las autoridades sanitarias que invitaban a medidas de aislamiento para evitar la propagación de la pandemia.

Este crítico escenario generó que, por primera vez, se registrara un descenso, aunque leve, de la población migrante venezolana en Colombia, pues algunos ciudadanos del vecino país, ante la imposibilidad de sobrevivir materialmente en territorio colombiano, optaron por regresar a Venezuela, donde tenían familiares que los podían acoger, lo que al menos les permitía tener un techo donde guarecerse.

De esta manera, se volvieron a ver caminantes por las carreteras colombianas, así como en la frontera con el vecino país, pero esta vez en sentido inverso hacia Venezuela, incluso provenientes de otros países del sur del continente, donde los migrantes venezolanos estaban atravesando situaciones similares.

Este desplazamiento de miles de personas generó una nueva crisis humanitaria que el Representante Especial de ACNUR y la OIM para los refugiados venezolanos, Eduardo Stein, resumió en la siguiente declaración: “cerca de 130.000 venezolanos tomaron la decisión de retornar a su país y se encontraron con condiciones muy distintas a las que dejaron hace meses o años. Con condiciones de muchísima mayor escasez, con dificultades de acceso elemental a alimentación y a servicios de salud” (France 24, 2021).

Los migrantes que volvieron a Venezuela no fueron recibidos de muy buena manera por el gobierno de Nicolás Maduro. Terminaron internados de manera

obligatoria en centros de aislamiento para descartar que pudiesen contagiar a la población local en caso de que llegaran enfermos. Además, las autoridades venezolanas también denunciaron que el gobierno de Duque los estaba enviando de vuelta a Venezuela para esparcir la pandemia en la nación vecina.



Claudia López

Alcaldes de diversas partes de Colombia, así como Migración Colombia, comenzaron a facilitar autobuses para que los migrantes iniciaran el camino de regreso a su país. Algunos lo hicieron como parte de una acción humanitaria para facilitarles el tránsito hacia la frontera y reducir los riesgos a los que pudieran estar expuestos durante la pandemia, pero también los hubo quienes actuaron bajo la creencia de que se trataba de una oportunidad para reducir la población extranjera en sus municipios, apreciación que resultó errada, pues al terminar la emergencia muchos de los migrantes regresaron a los

pueblos y ciudades de Colombia de donde habían partido.

Esta actitud fue calificada como xenófoba por parte de diversos actores de la sociedad colombiana, y el propio Defensor del Pueblo de entonces, Carlos Negret Mosquera, indicó que las autoridades municipales y departamentales no podían ejercer presión sobre los migrantes para que abandonasen las ciudades durante el confinamiento por la pandemia del coronavirus.

Tras los momentos más álgidos de la pandemia y la reanudación de las corrientes migratorias desde Venezuela, que incluyó el regreso de los migrantes a los países que los habían acogido previamente, varios Estados suramericanos, como Ecuador, Perú y Brasil, anunciaron planes de militarización de sus fronteras para evitar el paso de la población venezolana. Colombia puso en marcha, en esta misma dirección, la Operación Muralla con la intención de impedir el paso por las trochas. A comienzos de 2021, se produjo un grave incidente en el río Arauca, que marca la frontera con Venezuela, donde embarcaciones de la Armada colombiana provocaron el volcamiento de canoas que transportaban a migrantes venezolanos.

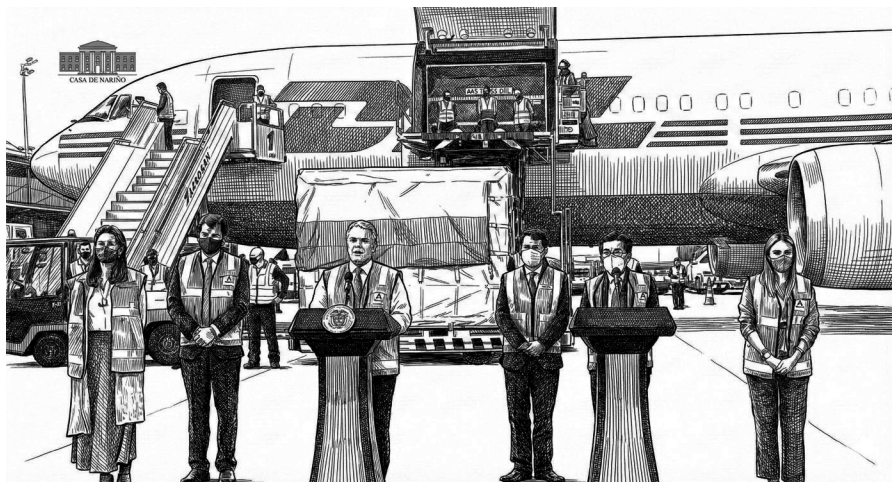
Hubo actuaciones gubernamentales polémicas como, por ejemplo, la escenificada por el presidente Iván Duque, quien en diciembre de 2020 al anunciar la estrategia de vacunación de la Covid-19, en medio de un clima de gran incertidumbre nacional, señaló que los migrantes que no tuvieran un estatus migratorio regular no serían inmunizados. Este traspiés fue posteriormente rectificado en el plan de vacunación, que en su artículo 6° señalaba que serían vacunados todos los habitantes del territorio mayores de 16 años. Finalmente, la exitosa campaña de vacunación sí incluyó a los migrantes irregulares que vivían en Colombia.

Por otro lado, diversas organizaciones defensoras de los derechos humanos criticaron que el programa Ingreso Solidario, puesto en práctica por el gobierno nacional para realizar transferencias monetarias a las familias que se estaban viendo afectadas por la pandemia, solo incluyese a la población migrante que estuviese en situación regular en el país, descartando así a los migrantes irregulares, que sólo fueron beneficiados con ayuda de carácter humanitario, como mercados y productos de aseo personal. En muchas oportunidades, esta ayuda mínima fue provista por la cooperación internacional, como en el caso de Bogotá, donde la Alcaldía estableció alianzas con ACNUR, OIM, USAID y otras organizaciones internacionales con el fin de canalizar recursos y asistencia humanitaria para los migrantes venezolanos a través de programas de alimentación, refugio y salud mental.

Un asunto que marcó un punto de inflexión en la opinión pública fueron las desafortunadas declaraciones que en diversas ocasiones dio en 2020 la alcaldesa de Bogotá, Claudia López, donde generalizó, atribuyendo a los migrantes venezolanos la responsabilidad de los problemas de seguridad que vivía la ciudad, o cuando quiso librarse de la responsabilidad de atender a los venezolanos durante la pandemia, exigiéndole al gobierno nacional que se encargara de ellos. Estas declaraciones recibieron un amplio rechazo por parte de sectores políticos, sociales, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, que obligó a la dirigente política a rectificar, luego de que intervinieran los tribunales.

En las redes sociales también se pudo identificar mucha actividad xenófoba en los dos últimos meses de 2020, donde se relacionaba a los migrantes con las percepciones de inseguridad por parte de la población, lo que fue medido por la ONG Barómetro de la Xenofobia.

Con el apoyo del Banco Mundial y de la Universidad del Rosario, en 2020 surgió la Encuesta Pulso de la Migración del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), cuyo primer reporte fue publicado en 2021 como una respuesta a las necesidades de información sobre los efectos de la pandemia de la Covid-19 en la población migrante proveniente de Venezuela.



Llegada de las primeras vacunas a Colombia

Atención de la migración en tiempos de pandemia

A inicios de 2020, la tendencia de crecimiento de la migración venezolana con vocación de permanencia parecía mantenerse, pero, al finalizar el primer trimestre, por primera vez en cinco años, mostró un descenso. Migración Colombia registró 1.825.687 personas en febrero, y para diciembre de ese mismo año la cifra disminuyó a 1.729.537, un 5,3% menos.

Durante la pandemia, los migrantes, en especial aquellos que, por su condición irregular, tenían acceso limitado a servicios de salud, vivienda digna y empleo formal, estuvieron altamente expuestos tanto a la Covid-19 como a la inseguridad económica. Esto aumentó su riesgo de exclusión, explotación laboral y estigmatización, e hizo que, a pesar de las restricciones de movilidad y el cierre de fronteras, algunos iniciaran flujos terrestres de retorno hacia su país de origen, en el caso de Colombia, de regreso a Venezuela.

Salud

El 2020 comenzó con una gestión migratoria orientada al desarrollo de nuevas versiones del Permiso Especial de Permanencia y la eliminación de barreras en el acceso a derechos de los migrantes regularizados. El 20 de enero de 2020, la Presidencia de la República y el Ministerio de Salud emitieron un decreto que permitió que los migrantes venezolanos con PEP y sus hijos menores de edad con documento de identidad válido, pudieran afiliarse al sistema de salud desde el régimen subsidiado (Decreto 64 de 2020).

Instrumentos extraordinarios de regularización

El 23 de enero se estableció un nuevo PEP para los nacionales venezolanos que ingresaron a territorio colombiano de manera regular y se encontraban en el país al 29 de noviembre de 2019; y el 28 de enero, se creó el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF), una versión que, al igual que los otros permisos, otorgaba estatus regular y el acceso a derechos, pero que además beneficiaba a los nacionales venezolanos en condición irregular que tenían una oferta laboral o una contratación de prestación de servicios.

El PEPFF era un instrumento que requería una autorización del Ministerio de Trabajo solicitada por el empleador. Este permiso laboral solo era otorgado

para trabajar formalmente con el contratante que había hecho la solicitud y tenía una vigencia equivalente al periodo de duración del contrato (Resolución 289 de 2020).

Luego de tres años de haberse creado el primer PEP y de un total de nueve versiones que incluyeron el PEP RAMV, el PEPC y el PEPFF, junto con sus correspondientes prórrogas, 2020 fue el año en el que se lanzó el último de estos instrumentos especiales de regularización migratoria. Esta vez, se dirigió a los nacionales venezolanos que ingresaron regularmente a territorio colombiano y se encontraban en el país al 31 de agosto de 2020.

Desde 2017, los Permisos Especiales de Permanencia se convirtieron en la única herramienta para contrarrestar el aumento de población venezolana indocumentada, y, si bien fue una medida positiva que logró regularizar a cerca de 700 mil personas, los esfuerzos en esta dirección seguían siendo insuficientes. A diciembre de 2020, de 1.729.537 migrantes con vocación de permanencia registrados por Migración Colombia, solo el 44,1% eran regulares, frente a un 55,9% en irregularidad. Esta condición agravó la situación de los migrantes e hizo más compleja la gestión de la emergencia social y sanitaria en este periodo.

Acciones en el marco de la emergencia sanitaria

La emergencia sanitaria a causa de la Covid-19 fue declarada por el Ministerio de Salud el 12 de marzo de 2020 (Resolución 385 de 2020), y se prorrogó cada trimestre hasta el 30 de junio de 2022 (Resolución 666 de 2020). Asimismo, el 17 de marzo, el presidente Duque declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional (Decreto 417 de 2020), lo que facilitó la implementación de políticas públicas excepcionales para afrontar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, especialmente en las poblaciones más vulnerables.

Simultáneamente, desde el 16 de marzo de 2020, Colombia cerró los pasos marítimos, terrestres y fluviales fronterizos con Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, exceptuando el tránsito por razones humanitarias y el transporte de carga (Decreto 412 de 2020). La medida se extendió hasta el segundo semestre de 2021 con periodos de apertura gradual y sectorizada.

Asimismo, en el marco de la emergencia, el 4 de abril de 2020 se creó el programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de las personas y los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no eran beneficiarios de otros programas del Estado. Consistió en transferencias monetarias no

condicionadas que oscilaban entre 80 y 160 mil pesos colombianos (entre 20 y 40 dólares), según el caso; e incluyó, entre sus grupos poblacionales, a colombianos retornados y migrantes con estatus migratorio regular y registro en el Sisbén IV (Decreto 518 de 2020). Para marzo de 2022, la cobertura del programa Ingreso Solidario alcanzó 4 millones de hogares y, de ese total, cerca de 40 mil hogares migrantes venezolanos habían sido seleccionados para recibir ayuda monetaria (Jiménez, P., 2022). El programa estuvo vigente hasta diciembre de 2022, como lo dictaba la Ley 2155 de 2021.

Entre las acciones orientadas a contener y mitigar la pandemia, el Ministerio de Salud publicó el documento *Lineamientos para la prevención, detección y manejo de casos de Covid-19 para población migrante en Colombia*, dirigido a las entidades territoriales y las entidades prestadoras del servicio de salud; en él, reconoció la urgencia y pertinencia de adoptar acciones inclusivas y no discriminatorias en la atención médica a los migrantes con sospecha de contagio o contagio de la Covid-19, sin importar su estatus migratorio (Ministerio de Salud, 2020).



Bus en Cali

Retorno de población a Venezuela

Por otra parte, mientras se mantenía el aislamiento preventivo obligatorio, varios entes territoriales empezaron a advertir flujos y represamientos de migrantes venezolanos en tránsito hacia su país de origen. Por esta razón, Migración Colombia estableció mecanismos para el retorno voluntario de esta población que garantizaran la preservación de los protocolos departamentales y municipales de salud pública, el control de las empresas de transporte y la verificación migratoria (Resolución 1265 de 2020).

Armonización de normas de control migratoria y extranjería

Igualmente, tras un quinquenio migratorio muy dinámico y la ejecución de múltiples políticas públicas de diferente orden, en septiembre de 2020, Migración Colombia emitió una normativa única en la que actualizó, armonizó y simplificó el ordenamiento jurídico referente al control migratorio y la gestión de extranjería (Resolución 2061 de 2020), la cual,

dentro de sus varias disposiciones, incluyó el PEP como medida de regularización excepcional.

Generación de datos y acceso a la información

El año 2020 concluyó con el lanzamiento del Observatorio Nacional de Migración y Salud (OMS) del Ministerio de Salud y Protección Social, una de las plataformas de información más importantes del Estado colombiano, que genera conocimiento y facilita la disponibilidad de información para la planeación, monitoreo y evaluación de las acciones dirigidas a la atención en salud de la población migrante.

El primer año de la pandemia puso en relieve las profundas desigualdades que afectan a las personas migrantes, incluso a aquellas en condición regular. Muchas de ellas no tenían acceso a servicios de salud y enfrentaron serias dificultades para cumplir con el distanciamiento social debido a condiciones precarias de vivienda y empleo. Las limitadas condiciones de vida de esta población claramente no eran un problema aislado, sino factores de riesgo para toda la sociedad.

El enorme desafío que implicó la gestión de la pandemia en Colombia, con una población migrante venezolana que para entonces rondaba los 1,7 millones de personas en alto grado de irregularidad, dejó grandes lecciones al gobierno nacional y a los gobiernos locales para la política migratoria que se desarrollaría el año siguiente.

Tabla 8
Marco normativo general para la atención y gestión
de la migración procedente de Venezuela 2020

Nº	Fecha	Norma	Asunto	Referencia
1	2020/01/20	Decreto 64	Modifica y adiciona artículos del Decreto 780 de 2016 relacionados con la afiliación al régimen subsidiado.	Colombia. (2020, 20 de enero). Decreto 64 de 2020. Diario Oficial.
2	2020/03/12	Resolución 385	Declara la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 y se adopta medidas para su contención.	Ministerio de Salud y Protección Social. (12 de marzo). Resolución 385 de 2020. Diario Oficial.
3	2020/03/16	Decreto 412	Dicta normas para la conservación del orden público y la protección de la salud pública.	Colombia. (2020, 16 de marzo). Decreto 412 de 2020. Diario Oficial.
4	2020/03/17	Decreto 417	Declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.	Colombia. (2020, 17 de marzo). Decreto 417 de 2020. Diario Oficial.
5	2020/03/30	Documento TED	Define lineamientos para la prevención, detección y manejo de casos de Covid-19 en población migrante.	Ministerio de Salud y Protección Social. (2020, 30 de marzo). Documento TED.
6	2020/04/04	Decreto 518	Crea el programa Ingreso Solidario para hogares en pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.	Colombia. (2020, 4 de abril). Decreto 6 518 de 2020. Diario Oficial.
7	2020/05/28	Resolución 1265	Establece acciones institucionales para el retorno voluntario de migrantes venezolanos.	Ministerio del Interior. (28 de mayo). Resolución 1265 de 2020. Diario Oficial.
8	2020/09/01	Resolución 2061	Expide la Resolución Única de Trámites en materia de gestión de extranjería.	Ministerio del Salud y Protección Social. (1 de septiembre). Resolución 2061 de 2020. Diario Oficial.
9	2021/09/14	Ley 2155	Expide la Ley de Inversión Social y dicta otras disposiciones.	Colombia. (2019). Ley 2155 de 2021. Diario Oficial.

Elaboración propia con base en el marco legal colombiano.



Entrevista a Juan Francisco Espinosa¹

“El Permiso por Protección Temporal dignifica a la persona”.

Observatorio de Venezuela:

Su gestión en Migración Colombia coincidió con la emergencia sanitaria de la Covid-19. ¿Qué implicaciones tuvo este contexto en la gestión migratoria de 2020, el año más crítico de la pandemia?

Juan Francisco Espinosa:

Yo volvería un poquito más atrás. Miren, yo era viceministro de Justicia y, a fines de 2019, el presidente Duque me pidió, dada la coyuntura en migración, que lo acompañara en esa área. Mis antecedentes en temas migratorios estaban asociados a temas de lavado de activos, a tráfico y trata de migrantes porque había sido director de la UIAF, la Unidad de Inteligencia Financiera de Colombia.

¹ Entrevista realizada el 15 de julio de 2025 a Juan Francisco Espinosa, Consultor de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Director de Migración Colombia (2020 - 2022).

Cuando llegué a Migración Colombia tenía un conocimiento, pero mi plan era más trabajar temas de tráfico y trata y, obviamente, en la función pública, uno busca optimizar procesos. Yo, francamente, no sabía mucho de la pandemia y me sonaba a algo muy lejano. Cuando empezamos, cuando yo entré y empezaron a decirme: “bueno, jefe, ¿qué vamos a hacer con el SARS?” yo les decía: “bueno, el SARS no, el virus de China, ¿y qué tiene que ver con nosotros?”. Fui muy inocente y esto empezó a caminar muy rápido. Fue un momento muy interesante en la historia migratoria del país, de Migración Colombia y de mi trabajo porque realmente las primeras medidas contra la Covid-19 las tomamos nosotros. ¿Por qué? Porque la Covid no era una amenaza interna, era una amenaza externa, era exógena, venía de fuera del país.

La primera encuesta de salud la hicimos nosotros. Obviamente coordinada con el Ministerio de Salud, pero ahí empezamos a recibir información clave para poder proveer al ministerio. Toda esta historia muy rápidamente terminó en que tocó restringir vuelos, tocó cerrar el espacio aéreo colombiano, que fue una decisión compleja. Tuvimos que cerrar fronteras y en ese fenómeno se nos afectaron muchas cosas, una de ellas fue el promedio diario de pasos de Venezuela a Colombia que era de 55 mil personas. Esas personas no iban a poder pasar, pero muchas de ellas tenían tratamiento médico. Había, por ejemplo, en la zona de frontera de Cúcuta, personas que necesitaban pasar a diálisis renal diaria. Entonces, ¿qué íbamos a hacer con ellas?

Pero más importante, teníamos niños que estudiaban en Colombia y que todos los días pasaban en bus, había un transporte que los esperaba en el puente, los llevaba a su centro de estudio y ustedes saben, además, que en Colombia la alimentación está vinculada a la educación. Eran niños que en pandemia no solo no dejarían de estudiar, sino también de comer. Ahí creamos un corredor humanitario. Ese corredor humanitario fue otro desafío gigante porque era escoger específicamente quién podía pasar y por qué.

Y pasó una cosa de no creer: se nos quedaron los colombianos atrapados en el exterior. Muchos niños y jóvenes. Tuvimos niños de colegio que estaban en el intercambio en Canadá, por ejemplo, y que se quedaron atrapados porque se cerró la operación aérea. Y teníamos muchachos en universidades que los empezaron a sacar o que sencillamente el cupo de crédito o dinero se les acabó.

Entonces las familias empezaron a decir: “ya él no tiene donde dormir, ya tiene que abandonar donde está habitando”. Terminamos montando una

agencia de viajes informal que se llamaba *La Milagrosa*, porque realmente lo que hacíamos era buscar cómo traer a colombianos alrededor del mundo sin tener los aviones. El resultado fue más de 500 vuelos y más de 54 mil colombianos que trajimos. ¿Cómo? Hablando con los gobiernos.

Determinado gobierno necesitaba llevarse su misión diplomática desde Colombia. “Listo, autorizamos el ingreso del avión, pero si el avión viene lleno”. “¿Cómo así?”. “Sí, necesitamos traer colombianos”. “Bueno, está bien, reciprocidad. En otros casos, tocaba pagar los cupos de cada uno de los viajeros, entonces eso implicó otro movimiento migratorio importante.

Y recuerden que hubo un capítulo especial de los cruceros. Colombia no era muy intensiva en cruceros, no lo es, pero empezaron a dar vuelta los cruceros por el hemisferio y nadie los quería recibir. No los querían recibir porque las morgues de los cruceros estaban saturadas, tenían cadáveres que no estaban tratando de manera adecuada en algunos casos y tenían el virus latente. Nosotros lo que estábamos buscando era demorar el ingreso del virus a Colombia. Fue una época muy interesante.

Se detuvo el tránsito hacia el Darién, pero quedamos con haitianos atrapados. Piensen que quedamos con haitianos, por ejemplo, en Ipiales en la frontera con Ecuador, que no tiene las capacidades para albergarlos y eran personas que querían moverse, pero no se podían mover. Fue un momento bastante particular que tuvo impactos en todos los sentidos, pero sin duda representó unos desafíos migratorios bien interesantes.

OV: El instrumento que más se utilizaba en el momento de la Covid-19 fue el Permiso Especial de Permanencia, el PEP, que tuvo más o menos unas nueve versiones y justo después se creó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV). Quisiera preguntarle, ¿por qué se crea este Estatuto y en qué se diferenció de las políticas que ya se utilizaban para regularizar a la población migrante?

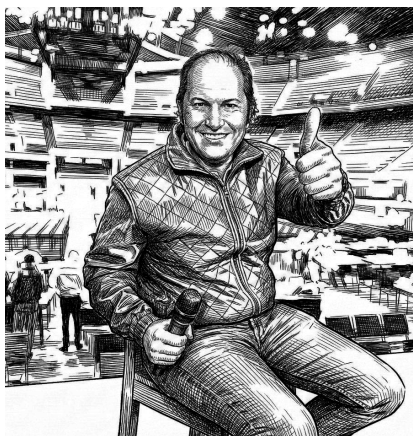
J.F.E.: Lo primero es que el PEP fue un esfuerzo extraordinario. Yo creo que fue un invento muy positivo que se dio en un momento en que se necesitaba, pero que tenía una vocación distinta. El Permiso Especial de Permanencia se hizo pensando en un término más corto, en una solución más corta. Un poco lo que se pensó fue en cómo proteger a la población migrante en un espacio temporal reducido mientras se solucionan las cosas.

Por eso, el PEP tenía un término de renovación cada dos años. Ese PEP buscó de manera bien intencionada generar integración y generar inclusión. Lo que pasa es que en su naturaleza no tenía respaldo biométrico y era una impresión. Es decir, los PEP se imprimían en papelerías y la persona directamente lo podía hacer. Eso generó que, por ejemplo, al sector financiero le costara mucho trabajo aceptar el PEP para productos financieros porque decían: “yo no tengo con qué cotejarlo y no hay una biometría que me permita verificar que esta persona es quien dice ser”. En Migración Colombia hice un par de renovaciones del PEP, pero lo que empecé a ver es que el porcentaje de irregularidad empezó a ganarle al porcentaje de regularidad.

Entonces, la curva que venía mejorando en términos de regularización gracias al PEP, se invirtió, y ya íbamos en el 53% de irregularidad. Y, matemáticamente, si tú tienes que hacer renovaciones cada dos años pues nunca vas a tener una renovación del 100%. Por lo tanto, la base se va a deteriorar y cada día había menos PEP renovados. Y fuera de eso, cuando hacíamos algunas verificaciones, encontrábamos que había muchos PEP falsificados.

Lamentablemente, hubo una red detrás que abusó del Estado colombiano, que abusó de la gente y empezó a emitir unos PEP en papelería totalmente falsos. La gente actuaba con la convicción de que tenía un documento auténtico y no lo era. Entonces, dada esa situación, definitivamente necesitábamos hacer algo muy distinto.

Y una de las cosas que hicimos fue precisamente sentarnos con el sector financiero y decirles: “¿por qué no hay mayor inclusión financiera en Colombia?” Y la respuesta era: “porque el PEP no es un documento con el



Juan Francisco Espinosa

cual nosotros podemos cotejar. Cuando un colombiano va a buscar un producto financiero, nosotros tenemos interfaz con la Registraduría y podemos verificar que efectivamente es la persona. Esto no existe para la población migrante”. “Y si nos inventamos un documento que tenga biometría y que tenga forma de verificación, ¿ustedes se comprometen a generar mayor inclusión?” Nos respondieron que sí. “Listo, nos vamos a ver más adelante, entonces”.

Lo segundo, súper importante, el presidente Duque lo había anunciado en campaña, que él quería hacer un proceso de regularización, incluso mencionó un estatuto temporal.

En mi caso, la pandemia nos aceleró la crisis, porque recuerden que muchos de los venezolanos en Colombia por su dependencia de los mercados informales tienden a ubicarse en las grandes ciudades. Esa dependencia de los mercados informales está asociada a que haya un comercio, y ese comercio depende de que haya gente. Como hubo el *close out*, como hubo ese cierre que nos confinó a todos, pues ese mercado se deprimió totalmente. Esas personas que vivían del día a día no tenían cómo conseguir sustento y muchas estaban en “pagadarios”. Y, en el pagadario, si no se paga la noche, no hay dormida. Y estábamos hablando de familias.

Los colombianos estábamos viendo cómo en las calles había familias de venezolanos con niños aguantando frío, pidiendo ayuda y el actuar del colombiano, que es de sobrereacción y de altísima solidaridad, incluyéndonos a nosotros, incluyéndome a mí como director de Migración Colombia del momento, era salir rápido a regalarles chaquetas, sacos y mercado, pero eso servía para ese día, no más que para ese día.

Entonces, respecto a esa situación, recuerdo un viaje que hice a Pamplona. Entre esa ciudad y Cúcuta había demasiados caminantes, demasiados niños y una cosa muy bonita y rara, había muchas mandarinas. Había mucha gente vendiendo mandarinas y yo que iba en una patrulla de migración, lo que hacía era parar para comprarlas y regalarlas. Pero llegó el momento en que se me acabaron las mandarinas, no había más mandarinas.

Cuando regresé a Bogotá, recuerdo que reuní al equipo y le dije: “estamos haciendo un trabajo muy mal hecho. Mal, esto está muy mal, esto no puede seguir pasando en el país. Esto hay que repensarlo”. Y el equipo me dijo: “pues, director, hay un tema que tenemos que podría funcionar”. Dije:

“bueno, vamos a explorarlo”. Y ahí se empieza a hacer el ETPV y todas las ventajas que creo que tuvimos.

OV: Justamente, usted hablaba de la integración financiera y creo que eso demuestra que el ETPV ha sido una de las políticas más ambiciosas de Colombia que se inició desde la virtualidad, que es algo muy particular. ¿Cuáles fueron los principales desafíos y ventajas que ofreció esa metodología?

J.F.E.: Creo que, en términos generales, a nosotros, la pandemia, el confinamiento y sus restricciones, nos obligaron a dar saltos que no los hubiéramos dado, francamente. Tuvimos que incluir una fase virtual en el Estatuto, no porque tuviéramos una mente privilegiada, sino porque no había otra forma.

Y era un tema de cómo hacíamos para tener un proceso de documentación masivo en donde no podía haber filas, en donde no podíamos meter tanta gente en una oficina. Eran demasiadas restricciones y, por supuesto, la respuesta fue la tecnología.

El Estatuto tiene muchas claves internas. Una de ellas es que siempre van a encontrar los colores amarillo, azul y rojo. Esos colores, precisamente, lo que hicieron fue combatir el miedo frente a una “venezolanización”, si me permiten el término, porque siempre había colombianos que decían: “uy, pero entonces ahora esto se va a volver Venezuela”. No, no, no, esto es Colombia: Colombia abrazando gente. Por eso, siempre lo tuvimos en clave amarillo, azul y rojo. El amarillo representó la etapa de pre registro, la etapa virtual, y ahí el miedo era a que los sistemas colapsaran, que es lo que sucede muchas veces, llevar a la virtualidad algo y que la cantidad de solicitudes colapse el sistema y salga mal.

Entonces, el desafío era: “¡jojo! porque cuando sean las 0 horas vamos a tener miles de personas intentando ingresar”. Y, el segundo desafío, iba a ser que hay personas que no saben manejar un dispositivo electrónico. Entonces, hubo toda una red, tanto de voluntarios como de personas pagadas por la cooperación internacional, ayudando a diligenciar esos datos.

Acuérdense de que el Estatuto se anuncia en febrero de 2021, el decreto es de marzo, su entrada en vigor es mayo y ahí arrancamos a hacer los pre registros, con tesoros ocultos como la encuesta de caracterización socioeconómica para

tener algo de información que nos orientara en políticas públicas. La tecnología jugó un papel central no por voluntad sino por necesidad.

O.V: ¿Qué retos tuvo Migración Colombia durante la implementación del ETPV y cómo fue la articulación con otras entidades del Estado?

J.F.E.: Hoy en día, pienso que yo fui muy afortunado porque este fue un proyecto del corazón del presidente Duque. Y eso implicó que él me empoderó. Yo iba al Consejo de Ministros y los ministros que eran mis compañeros me tenían que apoyar en esta tarea. Esa era la instrucción del Presidente. Eso hace que los compañeros de gobierno digan: esto es un tema al que hay que ponerle atención. Y, además, fue un tema que se fue llevando el corazón de las personas y del propio gobierno porque fue un proyecto demasiado bonito que no tuvo distinción ni banderas políticas. Creo que, también, los seres humanos buscamos a veces espacios de calma, de proyectos bonitos e inspiradores que no estén asociados a un color o a una bandera.



Juan Francisco Espinosa

Lo segundo, en ese sentido, es que este fue un proyecto en el cual hubo actores transversales que lo acompañaron de manera permanente, lo que requería una organización total todo el tiempo, que alguien colaborara en cada uno de los sentidos. Tuvo un seguimiento permanente y una estrategia. Es decir, cuando nosotros anunciamos el Estatuto que precisamente se hizo en el mes de febrero, ya teníamos toda una estrategia que incluyó la comunicación. Y la comunicación no solo era a Colombia, era también hacia el interior de

Migración Colombia porque una de las preocupaciones era: cómo hacemos para decirle a los funcionarios de la organización que van a hacer más trabajo por la misma plata y que fuera de eso se van a tener que salir de una visión de *law enforcement* o de cumplimiento de la ley.

Las autoridades migratorias normalmente están encasilladas en un *law enforcement* o en un cumplimiento de la ley y llevarlos a hacer una labor humanitaria es un poco desconcertante. Es desconcertante tanto para el

migrante como para el funcionario, por lo que tocó hacer unas sesiones de explicación de por qué esto era importante y por qué tener corazón no nos hacía más débiles. El mensaje fue: “tranquilo, porque tu visión de *low enforcement* no se va a dañar cuando tú muestras que tienes corazón y que puedes hacer las cosas bien y que puedes abrazar a un niño que lo necesita”.

OV: Mencionaba la estrategia al interior de la organización, pero hablando de la estrategia de comunicación hacia el exterior, fue muy visible una comunicación directa con la comunidad venezolana, sobre todo a través de Facebook Live en ese momento. ¿Cómo fue el proceso de establecimiento de esta estrategia y cómo se obtuvo ese canal directo con la comunidad venezolana? ¿Cuál era la importancia que ustedes veían detrás de eso?

J.F.E.: Cada vez que uno como funcionario público no habla claro, no comunica de manera correcta y se inventa más y más trámites con la fiel y leal convicción de que lo que está haciendo es buscar transparencia y evitar corrupción, muchas veces el resultado es que se eleva la tarifa de la corrupción. Entonces, lamentablemente cuando uno no está hablando claro y cuando uno no está dirigiéndose directamente a las personas que deben hacer un trámite, permite que haya organizaciones criminales y bandidos que sí empiezan a hablar, pero empiezan a hablar a su conveniencia. Por ejemplo, empiezan a decir: “oye, eso del Estatuto tiene costo. Tú no lo has pagado, por eso no te ha salido”. “Oye, mira, tienes que contratar a una persona que te lo saca rapidito”. “Oye, te conseguimos un cupo más rápido”, etcétera.

Entonces, como estábamos con las restricciones de la pandemia tuve que hacer un Facebook Live con Ángela Orozco, que era la ministra de Transporte, quien me dijo: “Juan, tú estás a cargo de este tema, salgamos juntos a esto”. Yo, francamente no tenía mucha idea del tema. Cuando salí y cuando vi cómo era el funcionamiento dije: “esto está buenísimo y hay que implementarlo”. Me comprometí con el pueblo venezolano en Colombia a que iba a hacer un Facebook Live semanal. El jefe de comunicaciones me dijo que me había enloquecido, que eso era insostenible y le dije que no, que lo íbamos a hacer y que lo íbamos a lograr y en efecto lo hicimos. Casi me enloquezco. Y él también. Pero fue muy apasionante para el equipo porque al final teníamos unos números que no tenía nadie en el gobierno nacional.

En términos de participantes, de reproducciones y de preguntas, un Facebook Live era un espacio de más de 3 mil preguntas. Preguntas desde: “¿me puedo

casar?” hasta “¿puedo sacar una licencia de conducción?”, unas cosas muy bonitas y dicientes en donde ese pueblo venezolano grababa los segmentos.

Y cuando tenía un problema decía: “mira, no me puedes decir eso porque el director de Migración Colombia dice que eso no es así”. Había videos corticos que les servían para pelear con el sector financiero, con eso iban a donde el cura para que les casara, donde el notario, etcétera. Realmente fue muy bonito, pero muy esclavizante porque si lo dejábamos de hacer, pues empezaba a levantarse la voz de por qué no estábamos comunicando y la sospecha de que hay algo que no nos quieren contar.

De manera informal, les cuento que, en algún momento, dije: “la gente está trabajando y no está viendo los Facebook Live. Hagamos uno de noche”. Entonces, hicimos uno de noche. Eso me lo aguantaron los funcionarios una sola vez. Después me dijeron: “no, no, no, jefe, esto no, esto es inaguantable”. Llegamos a las tres de la mañana a la casa, esto no se puede. Entonces empezamos a hacerlos a nivel local en todo el territorio nacional. ¿Para qué? Para que también la gente de los municipios viera y oyera este cuento. Empezamos a viajar por todo el país y entregábamos documentos, hacíamos procesos de preregistro, hacíamos biometría, armábamos brigadas de vacunación contra la Covid-19, inclusión financiera e incluíamos un Facebook Live desde allá.

Incluso, en una de las entregas masivas en el Movistar Arena, transmitimos un Facebook Live y tenía su atractivo, era interesante para la gente y para nosotros, pues es una herramienta muy poderosa, pero muy peligrosa porque salen muchas preguntas y hay que reaccionar muy rápido. Para mí fue muy interesante y duro porque fue un día muy pesado.

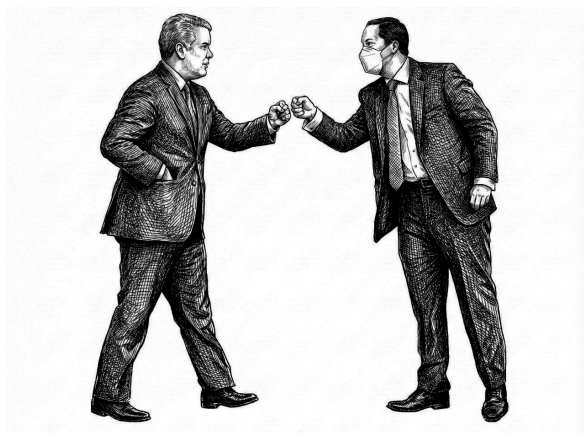
OV: Otro de los rasgos característicos que tuvo la implementación de este Estatuto fue la publicación de datos en tiempo real. ¿Por qué se decide asumir esta estrategia de transparencia total y cuáles fueron las ventajas y los retos?

J.F.E.: Eso tiene dos explicaciones, una general y es que yo soy un convencido de que la gestión pública tiene que ser transparente y real. Y transparente y real no es ir a una rueda de prensa cada equis tiempo, sino que es mostrar los datos para que la gente pueda usarlos. ¿Eso qué quiere decir? Que los centros de pensamiento puedan hacer su trabajo. Eso quiere decir que los entes de control puedan hacer su trabajo y que en general la ciudadanía pueda decir que esto está bien o que esto está mal. Que el dato salga mal no

es el problema, el problema es por qué el dato sale mal. Creo que como país y como sociedad, la función pública tiene que ir hacia la publicación de datos, ojalá en tiempo real. En este caso no era excusa no hacerlo.

Pero, además, cuando lanzamos el Estatuto hubo una negociación un poco inequitativa con el presidente Duque en donde él me dijo: “bueno, Juan, ¿cuántos documentos va a entregar?” Y yo, de pronto con mucho optimismo, le dije: “un millón”. Entonces, él me dijo: “listo, Juan, un millón”. Y empezamos a hacer el seguimiento semanal. Esa fue otra presión.

Esto implicó que yo tenía todos los días una llamada a las 5 de la tarde con todo el equipo nacional para que ellos rindieran parte de cuántos preregistros, cuántas biometrías, cuántas entregas, qué novedades había. Esto era todos los días a las 5 de la tarde. Hubo momentos en que no me quisieron mucho y yo no lo rebajaba. Estando en el exterior me conectaba o si no alguien lo tenía que hacer y tenía mi reporte propio en Excel y lo discutía. Esto no me da, esto sí me da. Entonces, la razón de ser fue, uno, transparencia y que fuera público y, dos, cumplirle la meta al Presidente que, finalmente, a Dios gracias, se logró.



Iván Duque - Juan Francisco Espinosa

O.V: Sin duda, todo un reto. Quisiera volver al punto de la comunidad venezolana y cómo fue construir estos lazos de confianza. Quisiera saber su opinión sobre el impacto del Permiso por Protección Temporal (PPT) en la vida de los migrantes. ¿Realmente ha cumplido con las expectativas con las que se creó este instrumento?

J.F.E.: Esta es una pregunta un poquito más compleja, por lo siguiente. El Estatuto Temporal de Protección, siempre lo dijimos, es una obra de infraestructura y es una llave, pero no garantiza que pasen cosas porque eso requiere unos esfuerzos adicionales.

Por otro lado, la regularización no puede ser el instrumento que garantice derechos. Los derechos existen per se, haya regularización o no, es decir, el respeto a la vida, a la salud, a la educación de una persona, no puede depender si se tiene una condición regular o irregular. Lo que pasa es que la regularización, en este caso, el Estatuto, es un acelerador que tiene que generar un avance más rápido y una mayor garantía de derechos.

Lo duro, en principio, fue regularizar. Yo creo que Colombia tiene que sentirse muy orgullosa, al igual que todos los que participamos en este proceso que fuimos miles de personas. Tenemos que sentirnos orgullosos de haber hecho un proceso tan grande en tan corto tiempo y en circunstancias tan difíciles. Pero ese es el punto de inicio. De ahí en adelante viene un proceso mucho más complejo que es el de la integración. Entonces, como llave de acceso, yo creo que el Estatuto Temporal es revolucionario.

Y tiene muchos tesoros. Primero, una cobertura de 10 años, es absolutamente generosa. Esa discusión fue gigante, pero lo hicimos para 10 años. Segundo, es un documento que dignifica. Cuando uno ve la foto de ese carné, de ese documento, es un documento bien hecho, bonito, hecho con gusto, y es un mensaje para la persona. Es un mensaje donde le dice: tú eres bienvenido a este país, tú tienes derechos y tienes deberes, pero puedes exigir ambos. Entonces, bienvenido a un nuevo resurgir, a una segunda oportunidad. Eso es un mensaje muy poderoso. Claro, de ahí en adelante como sociedad tenemos que avanzar y mejorar y no podemos desfallecer.

¿Y esto qué quiere decir? Pues hombre, si cuando tuvimos la cédula de ciudadanía nueva acá en Colombia, en algunos lugares nos decían: “no, regáleme la otra, déjeme ver la otra”. Pues, imagínense ustedes con un Estatuto Temporal que la gente no conocía, pues era totalmente posible que un cajero de un banco dijera: no, yo esto no se lo recibo. Este es un esfuerzo que requiere persistencia en el tiempo. Hoy tiene que seguir dándose el esfuerzo. Esto es un tema que nos corresponde a todos, es decir, esto es un documento válido, hay que avanzar.

¿Dónde están los problemas? Yo me acuerdo de la licencia de conducción en Soledad, Atlántico. Pues tenemos que ir para Soledad a solucionar el

problema porque no puede ser que nos pase eso. Tenemos en Chachagüí un tema, pues nos tenemos que ir a Chachagüí a solucionar el tema y así en todo el país, pero es un tema que nos cuesta tiempo y que es normal que nos cueste tiempo. Como garantía y como puerta de entrada me parece que es un esfuerzo extraordinario y Colombia tiene que sentirse orgullosa. Como proceso de integración nos falta mucho y es un tema de tiempo y dedicación.

O.V: Me voy a salir un poco de la conversación del pasado para irnos al futuro. Migración Colombia es una institución relativamente joven que ha enfrentado y que seguramente seguirá enfrentando contextos migratorios complejos. ¿Qué requiere esta institución para hacer frente a esos desafíos que representa la movilidad humana en esta región?

J.F.E: Miren, esta es una organización muy bonita. Es una entidad nueva que ha sido bien dirigida, que ha tenido la fortuna de tener directores estables y directores que han sembrado y que han sido personas muy positivas. Es una organización que tiene un perfil de cumplimiento de la ley. En su origen y en muchas de las personas que trabajan ahí, eso hace que sea una organización que deba estar liderada desde el ejemplo. En el caso mío, yo, desde el primer día que entré, me puse el uniforme y me lo quité el día que salí de la organización, todos los días con uniforme. ¿Por qué? Porque esa es una forma en la cual uno transmite ejemplo y transmite que es parte de una fila grande. No importa dónde esté uno en esa fila, pero uno es parte de esa fila.

Eso es importante en este tipo de organizaciones. Esta organización tiene gente maravillosa. Tiene gente con unas capacidades impresionantes, tiene personas que pueden detectar un pasaporte falso con solo tocarlo, con solo leerlo, que tienen capacidades de detección inmediata de tráfico y trata de personas.

Creo que es una entidad que toca seguir apoyando, es una organización que nos tiene que hacer sentir orgullosos. Por mi trabajo viajo por el mundo de manera permanente y comparo y corrijo y digo: “esto está mal, esto está mal, esto está mal”. Y puedo decirles que el nivel de Migración Colombia es bastante alto, bastante positivo. ¿Hay cosas que mejorar? Claro. Siempre vamos a tener que mejorar cosas y de eso se trata la vida.

Creo también que es una organización que tiene con qué, que tiene un personal positivo, pero que hay que seguir formando día a día, capacitando, incrementando sus capacidades, no dejando que se desactualice y siempre teniendo claro que ser una entidad que busca la seguridad de un Estado no

quiere decir que no pueda respetar los derechos humanos y tender una mano amable y cálida cuando una persona lo necesita.

OV: Durante estos últimos 10 años, Colombia ha sido reconocida internacionalmente por la política migratoria, sobre todo frente a la migración venezolana. Uno de los elementos que ha permitido esa respuesta ha sido la voluntad política de los gobernantes y de las personas que toman decisiones sobre la política migratoria. ¿Cómo evalúa usted esa voluntad política en los últimos 10 años?

J.F.E: Creo que este no es un país racista. Creo que este no es un país xenófobo. Yo creo que este es un país en el cual nosotros estamos más cerquita de lo que creemos y estamos más unidos de lo que pensamos. Nosotros no nos formamos con procesos migratorios fuertes. Entonces, por ejemplo, uno ve la Argentina y la Argentina está acostumbrada y en su ADN están los procesos migratorios y el tener diversidad de nacionalidades. Nosotros no. Entonces, cuando Colombia pasa de tener 50 mil venezolanos a casi 3 millones, pues es un boom muy fuerte y es un impacto fuerte que hay que entenderlo en las personas que dicen: “¿qué pasó aquí?” Y hay que ayudar al pueblo y a Colombia a entender qué pasó. Yo creo que ese fue un trabajo que hicimos.



Juan Francisco Espinosa

Empezamos a hablar muy abiertamente de migración y creo que nuestros gobernantes siempre lo entendieron y lo han entendido. Creo que las medidas del presidente Santos en términos migratorios fueron muy positivas y las medidas del presidente Duque también fueron muy positivas. Yo no veo que nosotros tengamos una política intermitente en términos migratorios.

Pienso que el actual gobierno, por ejemplo, ha dado continuidad a muchos esfuerzos en temas migratorios pensando, no en temas políticos, sino en decisiones correctas. Entonces, creo, francamente, que nuestros líderes políticos sí tienen una visión de protección migratoria, de entendimiento y un pensamiento de diversidad humana y un pensamiento de que quizás la forma más absurda de discriminar es la nacionalidad o una frontera. Eso no nos hace mejores ni peores. Somos seres humanos al fin del día con circunstancias de felicidad, de tristeza, de horror, de muchas cosas al tiempo, pero seres humanos, al fin y al cabo.

O.V: Quisiera preguntarle ahora que se desempeña como funcionario de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ¿cómo percibe precisamente este panorama migratorio regional y cómo impacta y cómo seguirá impactando a Colombia?

J.F.E: Miren, el ser humano se mueve y se mueve por naturaleza. Esta es la historia de la humanidad. Esto siempre ha pasado y va a seguir pasando. Creo que hay historias de migración que nos ponen felices. Cuando un amigo, una amiga, un hijo o un familiar se van a estudiar y aprender cosas en el exterior y a ser infinitamente felices es motivo de alegría. O cuando sale una oportunidad laboral o cuando se quiere pasear o cuando es una oportunidad deportiva, cultural, lo que sea, eso va a seguir sucediendo.

Creo que es importante que mantengamos abierta la conversación y la discusión. La migración uno debe equipararla a una casa. No nos gusta que alguien entre a la casa sin autorización, no nos gusta que alguien entre a la casa y haga algo para lo cual no lo invitamos, eso es normal. Pero eso no quiere decir que esa persona sea mala o no. Con esto lo que quiero decir es que creo que en los gobiernos tenemos que seguir conversando y entendiendo que somos seres humanos con movilidad, que eso va a seguir sucediendo. Y que la realidad del mundo nos va a llevar a una mayor movilidad por las necesidades, por ejemplo, de mano de obra.

Cuando estamos trabajando en el metro de Bogotá, pues se necesita personal extranjero altamente especializado porque aquí puede que no haya un

especialista en esa materia y está bien que venga y desarrolle su labor. Claro, tiene que hacerse de manera adecuada con los permisos, etcétera, porque es nuestra casa. Pero también puede que mis sueños estén en otro país y yo tengo que poder ir a ese otro país con el cumplimiento definido de los requisitos.

Creo que el tema migratorio no va a parar, el tema migratorio va a estar ahí, va a estar constante y hoy en día veo una fuerza extraordinaria y espectacular de migración intrarregional. Es decir, hoy veo mucho interés en relacionarnos con el vecino, en tener oportunidades con el vecino, en movernos para ciertas cosas, en tener esquemas de migración circular. Voy, trabajo con estacionalidad y vuelvo, o voy, hago ciertos trabajos y vuelvo. El teletrabajo está cambiando muchas cosas, los trabajos remotos, los desarrollos tecnológicos, en fin, esto va a seguir moviéndose y me parece importante que nunca perdamos de vista que son personas.

Creo que una de las críticas mayores que siempre he tenido es que hay veces en las discusiones de migración que uno siente que están hablando de muebles o de seres inertes y uno dice: “oye, para un momento porque de lo que estás hablando es de una persona como tú”. Entonces, hablemos en esos términos y busquemos soluciones y mecanismos que permitan que las cosas pasen, porque la migración solo enriquece.

Y ustedes lo han visto en muchísimas ciudades cosmopolitas del mundo en donde el hecho de que haya migración enriquece la gastronomía, enriquece la cultura, enriquece el deporte, enriquece la vida, alegra la vida. La migración es eso. La migración es cómo de una manera organizada permitimos que pasen cosas y crezcamos juntos.

OV: Para finalizar, quisiera ir a un área más personal ¿cómo ha impactado en su vida la experiencia que ha acumulado en temas migratorios?

J.F.E: Tuve la fortuna de conocer el país gracias a Migración Colombia. En mis trabajos anteriores, públicos y privados, he tenido que viajar, pero con Migración Colombia tuve que ir a sitios a los cuales francamente no hubiera ido si no hubiera sido por trabajo, porque son lugares recónditos en donde tocaba ir en chalupa, avión, helicóptero o caminata para finalmente lograr llegar a un punto o a un hito de culminación del país. Entonces, me permitió conocer unos sitios, unos lugares del país maravillosos y una gente extraordinaria. Eso para mí es definitivo.

Pero lo segundo es que me permitió tener muchas conversaciones. Soy un orgulloso papá de una chiquita con una condición especial. Creo en Dios y creo que hay cosas que pasan y estando precisamente en un albergue en Cúcuta, antes del Estatuto, hubo un chiquito con una condición especial considerable que se me acercó y me dio un abrazo espontáneo y yo ese abrazo lo sentí como un abrazo de mi hija. Y era un chiquito venezolano.

Ese tipo de cosas a mí me llenaron de energía, de ganas y decir: toca hacer algo, toca meterle más el hombro a esto, toca solucionar cosas porque esto no nos puede seguir pasando como sociedad. Entonces, para mí, la migración fue un periodo de la vida, incluyendo la pandemia, muy duro de ánimo, de tratar de mantener controlada la cabeza, de tristeza, de preocupación, como lo teníamos todos, pero también de crecimiento personal.

Esto no hizo nada distinto que volverme una persona mucho más humana y pensada en eso, en cómo ayudamos a seres humanos y cómo la solidaridad es lo que definitivamente mueve las cosas. Hay personas que tienen los medios de lograr que pasen cosas. Hay personas que no tienen el más mínimo medio y si alguien no se interesa por ellos, nunca les va a pasar cosas buenas. Entonces, creo en eso.

Nosotros somos resultado de muchas casualidades positivas porque las cosas hubieran podido ser distintas, nos ha podido tocar otro lugar y otras condiciones. Creo firmemente en el compromiso de que cuando uno ha sido privilegiado pues hay que transferir ese privilegio y hay que lograr incrementar ese privilegio.

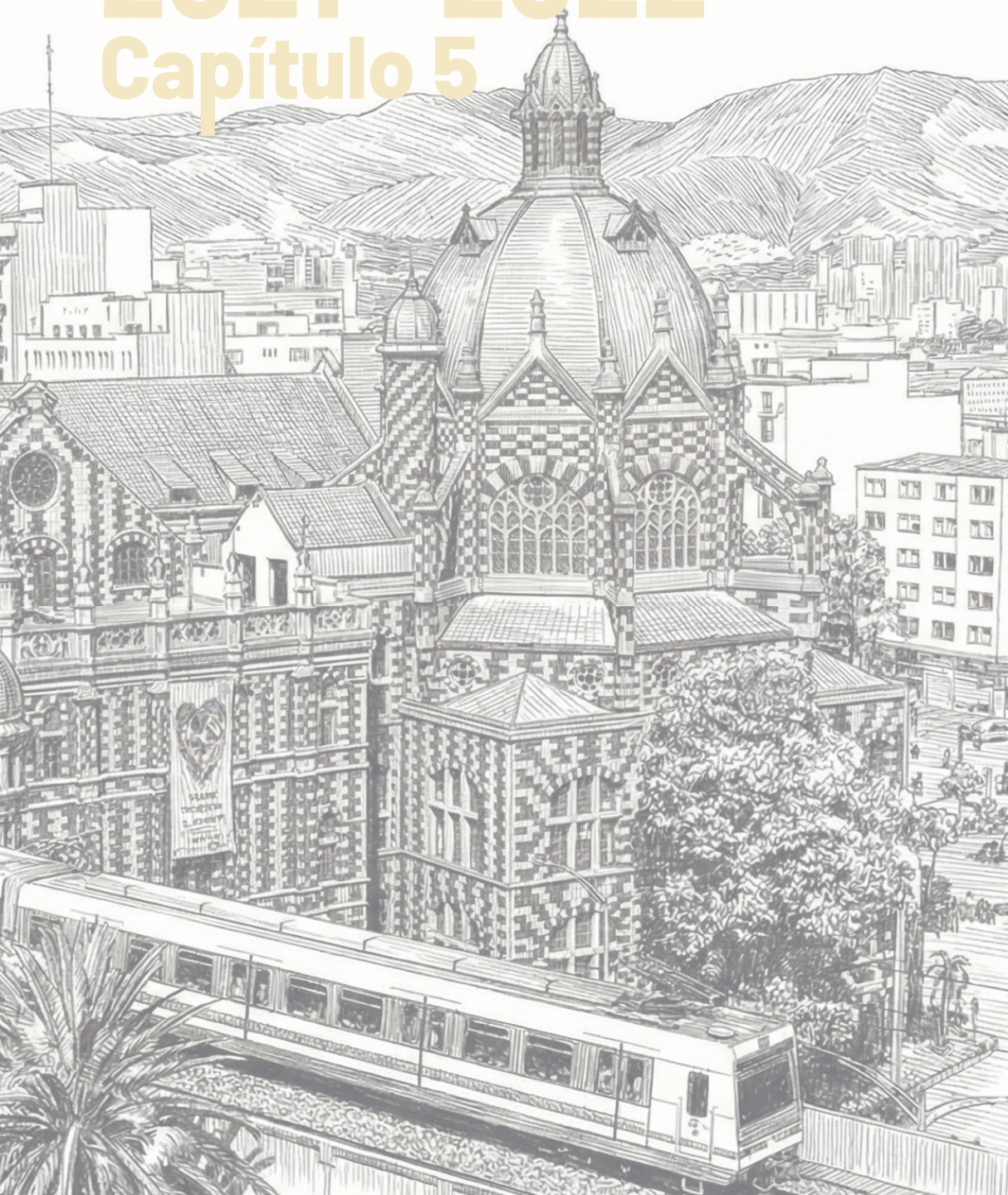
Todo eso me lo dio la migración y mi paso por Migración Colombia y quedé enamorado del tema, y he seguido trabajando, ya no solo en Colombia, sino a nivel hemisférico, apoyando personas, buscando el respeto de derechos y el incremento del respeto de derechos y creo que tratando de construir una mejor sociedad.

Es un granito de arena y a veces eso se ve como muy poquito, pero me permite dormir contento y creo que ojalá más personas pudiéramos dedicarnos a pensar más en los demás. Muchas gracias por estar aquí hoy. Muchas gracias a ustedes.



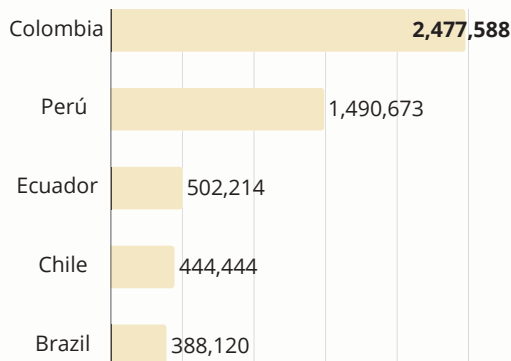
2021 - 2022

Capítulo 5



DATOS MIGRATORIOS 2021-2022

Venezolanos Refugiados y Migrantes en América Latina: Noviembre 2022



7.13M

Personas refugiadas y migrantes venezolanas en el mundo (Nov. 2022)

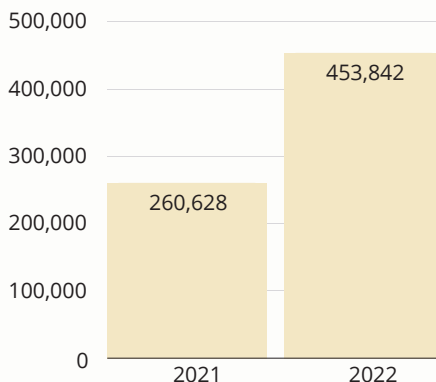


5.99M

Personas refugiadas y migrantes venezolanas en América Latina y el Caribe (Nov. 2022)

Fuente: Plataforma R4V

Entrada de venezolanos a Colombia por año



Población proveniente de Venezuela residiendo en Colombia

1.842.390
A agosto de 2021

2.896.748
A diciembre de 2022

Fuente: Datos abiertos Migración Colombia

ESTATUS DE LA POBLACIÓN VENEZOLANA EN 2021

344.688
Regulares

1.182.059
En proceso ETPV

315.643
Irregulares

Fuente: Datos abiertos Migración Colombia a agosto de 2021

ESTATUS DE LA POBLACIÓN VENEZOLANA EN 2022

294.401
Regulares

613.681
En proceso
Estatuto temporal de protección

1.693.816
Autorizados
Permiso de Protección Temporal

294.850
Irregulares

Fuente: Datos abiertos Migración Colombia a diciembre de 2022



Fuente: Bitacora Migratoria - Observatorio de Venezuela

El 13 de octubre de 2021, el ex-presidente Iván Duque entregó el primer Permiso por Protección Temporal a un migrante venezolano

2.471.437

Migrantes
finalizaron pre-registro
del RUMV

Diciembre 2022

1.632.817

Permisos por
Protección Temporal
aprobados

Diciembre 2022

1.492.275

Permisos por
Protección Temporal
entregados

Diciembre 2022

MIGRACIÓN POR EL DARIÉN 2021

133.000
Personas

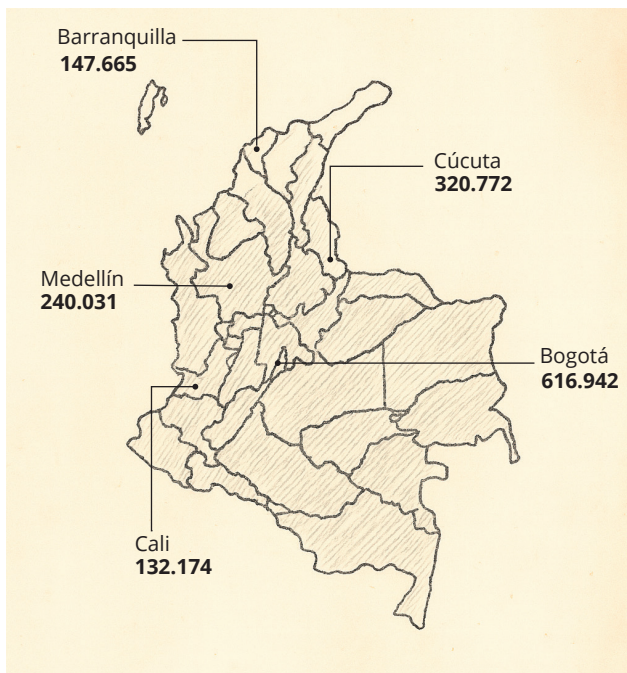
Fuente: OIM

MIGRACIÓN POR EL DARIÉN 2022

250.000
Personas

Fuente: OIM

CIUDADES CON MAYOR NÚMERO DE MIGRANTES VENEZOLANOS EN 2022



Fuente: Datos abiertos Migración Colombia

Voluntad Política

Desde noviembre de 2007, la relación entre el Estado colombiano y la Venezuela de la Revolución Bolivariana pasó por diferentes episodios altamente complejos y en algunos momentos se pensó que sería posible una confrontación bélica entre los dos países. Las autoridades colombianas han denunciado que el ELN y las FARC, y posteriormente sus principales disidencias han utilizado el territorio venezolano como retaguardia estratégica; además, se han evidenciado niveles de convivencia entre estos grupos con varias autoridades chavistas en los estados fronterizos o con el propio régimen de Nicolás Maduro.

La firma de los acuerdos de paz, la migración, el cierre de pasos y la ruptura de relaciones diplomáticas transformaron la frontera entre los dos países y favorecieron la aparición de un nuevo posicionamiento de grupos criminales y nuevos actores delincuenciales en el territorio. El espacio dejado por las FARC y el recambio generacional del ELN derivaron en disputas por el control del Catatumbo en el lado colombiano y por las rentas criminales en el estado Apure en el lado venezolano.

Miguel Botache Santillana, alias Gentil Duarte, y su disidencia de los Grupos Armados Residuales o posteriormente identificada como el Estado Mayor Central entraron en confrontación en territorio venezolano en marzo de 2021 con los cuerpos de seguridad de Venezuela, la disidencia de la Segunda Marquetalia, el ELN y actores de la criminalidad venezolana como el Tren de Aragua, en una disputa por el control territorial y de las rentas criminales. El episodio provocó el desplazamiento de aproximadamente 5 mil personas entre venezolanos y colombianos hacia el departamento colombiano de Arauca, así como la muerte de aproximadamente 17 militares venezolanos y el secuestro de otros ocho.

En Venezuela se ha perdido el control territorial y el monopolio de la fuerza. Los cuerpos de seguridad han establecido acuerdos con los actores armados presentes en el territorio y reciben los beneficios de las rentas criminales, cuando no participan directamente de ellas. La incapacidad de estos cuerpos de seguridad para controlar el área obedece a la falta de comunicación y a la divergencia de intereses entre las unidades presentes en el terreno y las órdenes provenientes de Caracas.

Los enfrentamientos entre organizaciones armadas colombianas en territorio venezolano han dejado como saldo la muerte de importantes cabecillas. Del lado de la Segunda Marquetalia, fallecieron en Venezuela Henry Castellanos Garzón, alias Romaña; Seuxis Pausías Hernández, alias Jesús Santrich; y Hernán Darío Velásquez, alias El Paisa; y resultó gravemente herido Luciano Marín Arango, alias “Iván Márquez”. De los Grupos Armados Residuales, murió, en un ataque con explosivos, su máximo líder, Gentil Duarte. Todos ellos fueron importantes comandantes de las extintas FARC.

El desenlace de esa confrontación aparentemente concluyó con el avance territorial, el control y la legitimidad social del ELN sobre las poblaciones ubicadas en la frontera del lado venezolano desde 2021. Dicho avance se expandió a territorio colombiano con el objetivo de controlar el Catatumbo en los primeros meses de 2025. Por visibilizar esta situación y denunciar cómo las autoridades venezolanas, ante la imposibilidad de controlar el área, arremetieron contra la población civil, fue detenido arbitrariamente en julio de 2021 Javier Tarazona, director de Fundaredes, ONG venezolana que hace seguimiento a los temas de seguridad y derechos humanos.

El cambio más importante en materia de seguridad en la zona de frontera y al interior de Venezuela ha sido la expansión del ELN. Dicho grupo armado ha tenido una presencia histórica en la frontera, particularmente en Norte de

Santander y Arauca. El paso a Venezuela ha formado parte de su estrategia de posicionamiento y de supervivencia en los momentos de crisis. Se tiene certeza, por parte de las autoridades militares colombianas, de que varios de los mandos del ELN, entre ellos Gustavo Aníbal Giraldo, alias Pablito Arauca, están radicados en Venezuela.

El crecimiento exponencial de la presencia del ELN en Venezuela a lo largo de los últimos años se explica por la pérdida de capacidad de las autoridades chavistas en el territorio, la legitimidad social que ha conseguido el grupo armado con la población, el acceso a importantes rentas criminales, y la falta de diálogo entre las autoridades de ambos Estados.

El ascenso de Nicolás Maduro a la presidencia en Venezuela significó un cambio en las relaciones de poder al interior del chavismo. Los militares, actores fundamentales de la Revolución Bolivariana, obtuvieron acceso a los grandes negocios del Estado como la explotación petrolera, la minería, la distribución de alimentos, la banca y los medios de comunicación, en el marco de la estrategia de Maduro para controlarlos. En otras palabras, los militares fueron desplazados de las labores de seguridad a actividades más lucrativas.

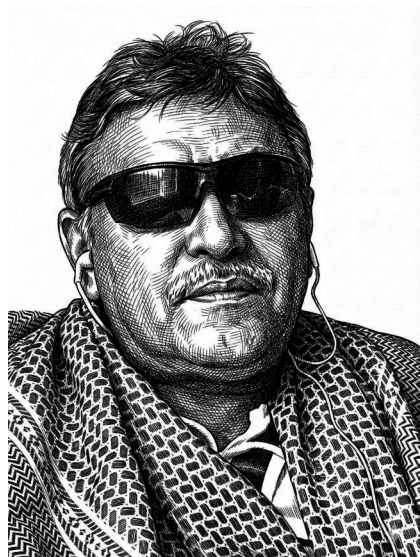
Dicho cambio causó la pérdida del control territorial y del monopolio de la fuerza del Estado. Las organizaciones criminales se fortalecieron en torno a las rentas ilegales y empezaron a ejercer dominio sobre la población. Cuando las autoridades venezolanas intentaron retomar el control, les resultó imposible, lo que llevó al chavismo a pactar con el ELN y cederle el control de importantes zonas estratégicas al grupo de origen colombiano. Allí donde los grupos criminales hostigaban a los habitantes, llegó el “orden guerrillero” del ELN y reemplazó al Estado, otorgándole la legitimidad social de la que nunca había gozado en Venezuela.

En todo caso, el ELN, un grupo guerrillero de orden federal y asambleario, penetró las estructuras civiles y de seguridad de la Revolución Bolivariana, especialmente los Consejos Comunales y la Milicia. De ser un grupo proveniente de Colombia que incursionaba en territorio venezolano, pasó a convertirse en un grupo con miembros venezolanos, embebido en la estructura social y con control territorial. Un grupo que actúa en Venezuela con la permisividad y colaboración de la Revolución Bolivariana, pero que no está subordinado a esta.

La minería ilegal, el control de los pasos irregulares en las trochas, el contrabando y el tráfico de drogas y armas, constituyen algunas de las rentas que fortalecieron la estructura guerrillera del ELN, que en Venezuela actúa como grupo paramilitar. El carácter binacional del ELN lo ha llevado a intentar consolidarse en un actor armado hegemónico en la zona de frontera, sin las FARC y con unas disidencias fragmentadas, a lo que se suma la falta de coordinación y confianza entre los cuerpos de seguridad de ambos países, lo que ha dado lugar al mayor crecimiento de este grupo armado.



Las autoridades colombianas han declarado que varias de las más graves acciones terroristas de este grupo se han planificado desde territorio venezolano, como el atentado contra la Escuela de Cadetes de la Policía General Santander en Bogotá, en enero de 2019, que rompió la negociación que adelantaba el Estado colombiano desde el gobierno de Juan Manuel Santos.



Jesús Santrich

Uno de los fenómenos más llamativos relacionados con lo ocurrido con los grupos armados colombianos en Venezuela es la convivencia entre la Segunda Marquetalia y el ELN. En el pasado, la confrontación entre el ELN y las antiguas FARC causó algunos de los episodios más violentos del conflicto armado, pero en los últimos años, al sur del estado Zulia y al norte del Táchira, la disidencia de la Segunda Marquetalia aparentemente construyó una alianza con el ELN, dando lugar al cultivo de cocaína en territorio venezolano y favoreció la repartición de algunas de las rentas criminales del área.

No sucedió igual en la relación entre el ELN y la disidencia del Frente 33, que también busca hacerse con el control de la región del Catatumbo colombiano. Dicha disidencia cobró notoriedad por el carro bomba que se le atribuye contra la Trigésima Brigada del Ejército Nacional el 15 junio de 2021 en la ciudad de Cúcuta, y por el posterior atentado contra el helicóptero en el que viajaba el presidente Iván Duque, al cual le dispararon desde tierra, el viernes 25 del mismo mes, cuando se desplazaba entre Sardinata y la capital nortesantandereana.

Los cierres de frontera y la migración crearon mercados informales en la zona metropolitana de Cúcuta, pero también llevaron a la desaparición de otros. Los llamados “pimpineros”, personas que compraban combustible en Venezuela y lo traían a Colombia en pimpinas, recipientes de veinte litros, para venderlo en las calles, fueron reemplazados durante algunos años por los carretilleros, personas que transportaban mercados y productos por los puentes ante el cierre vehicular de la frontera, una serie de economías de la informalidad fronteriza que sirvieron de sustento para muchos.

En la misma dirección, al paso por las trochas y los caminos verdes de personas, mercancías y enseres, se sumó un creciente mercado de trata y tráfico de migrantes, en el que participan las diferentes organizaciones criminales del área: el ELN, disidencia del Frente 33, la disidencia del Frente Acacio Medina, la guerrilla venezolana Fuerzas Bolivarianas de Liberación (FBL), el Tren de Aragua, los AK-47, y otras organizaciones criminales menores, que se disputan las rentas criminales, el control de la economía informal y la extorsión a los sectores formales.

En la desértica frontera norte entre el departamento colombiano de La Guajira y el estado venezolano del Zulia, los cierres y controles impuestos desde Caracas y Bogotá tuvieron muy pocos efectos. La geografía de la zona permitió que el área se dinamizara ante los cierres y controles de la frontera entre Cúcuta y San Cristóbal. La población de Maicao, en La Guajira, fue un paso importante en las dinámicas del contrabando en la segunda mitad del siglo XX, pero la confrontación entre los gobiernos de Duque y Maduro llevó a que una parte del comercio bilateral formal recurriera a las viejas rutas de los “bachaqueros”.

De otro lado, la llegada de Joe Biden, un presidente del partido demócrata a los Estados Unidos, dio pie a la búsqueda de una negociación para la transición a la democracia y una salida pacífica de la crisis en Venezuela. Los acercamientos entre los negociadores se dieron de espaldas a Colombia, a

pesar de que Bogotá albergaba la embajada venezolana de los Estados Unidos y su personal responsable. James Story, diplomático norteamericano de carrera, fue asignado como encargado de negocios cuando la embajada operaba desde Caracas en 2018, y en Bogotá fungió como embajador para Venezuela hasta mayo de 2023. Casi cinco años como responsable de la relación con el régimen venezolano.

El Estado colombiano se enteró por los medios de comunicación de las negociaciones. El gobierno Duque, que se decantó por la estrategia de máxima presión contra el régimen de Maduro durante la administración Trump, fue aislado por la administración Biden de la negociación con Venezuela, tanto en los diálogos de agosto de 2021, en México, como en los posteriores de marzo de 2022, algo que sería confirmado después por la canciller y vicepresidenta Marta Lucía Ramírez.

Las negociaciones se interrumpieron por la extradición a los Estados Unidos, en diciembre de 2021, de Alex Saab, quien inicialmente fue arrestado en Cabo Verde a mediados de 2020. Saab es un ciudadano colombiano aliado de la Revolución Bolivariana, y acusado de ser uno de los testaferros de Nicolás Maduro y una de las piezas claves para entender cómo el régimen evadía las sanciones internacionales y operaba por fuera del sistema financiero internacional.

El año 2021 será recordado en Colombia por el estallido social, una serie de movilizaciones contra el gobierno del presidente Iván Duque, producto del descontento popular por la reforma tributaria en medio de la crisis socioeconómica causada por la pandemia. Particularmente, se cuestionó el papel que jugó la policía en la contención de las movilizaciones y protestas, lo que derivó posteriormente en una reforma en el Escuadrón Móvil Antidisturbios, ESMAD.

La tensión social marcaría el tono de la campaña electoral y las elecciones presidenciales de 2022. A diferencia de 2018, todos los candidatos se mostraron proclives a la recuperación de las relaciones con Venezuela y la normalización de la frontera. Solamente el candidato Federico Gutiérrez, exalcalde de Medellín, pugnó por un discurso duro contra el régimen venezolano y obtuvo la tercera votación, con el 23% de los votos. Los dos candidatos que pasaron a la segunda vuelta, Rodolfo Hernández con 28% y Gustavo Petro con el 40%, se mostraron favorables a retomar el diálogo con Venezuela. Durante la campaña, Venezuela fue un tema frecuente en los debates, pero, la mayoría de las veces, era un tema abordado sin sobresaltos.

La presidencia fue conquistada por Gustavo Petro Urrego, un exmilitante del M-19, guerrilla desmovilizada a finales de los años 90, y quien tenía una relación cercana con el chavismo. Armando Benedetti, uno de los principales aliados políticos del presidente Petro y su mano derecha durante la campaña, fue nombrado embajador de Colombia en Venezuela. Benedetti rápidamente se reunió con los altos jerarcas de la Revolución Bolivariana y llegó a decir que, bajo su gestión, el comercio bilateral podría alcanzar los 10 mil millones de dólares en intercambio comercial.

Del lado venezolano, fue nombrado Félix Plasencia como embajador en Colombia, quien fue brevemente canciller de Venezuela entre 2021 y 2022. El nuevo representante diplomático es muy cercano a la vicepresidenta Delcy Rodríguez, quien maneja las relaciones estratégicas del régimen con Rusia y los países árabes, y quien es considerada la responsable de la relación con Colombia en la sombra.

Formalmente, la relación se retomó con la presentación de credenciales de los embajadores en agosto de 2022. El 14 de septiembre, se designó a Venezuela como país garante en el proceso de paz con el ELN, y el lunes 26 del mismo mes, se reabrieron los siete pasos fronterizos entre los dos países para el comercio.

El 1° de noviembre de 2022, después de nueve años, un presidente colombiano viajó a Venezuela y se reunió con Nicolás Maduro en el Palacio de Miraflores. Los anuncios más importantes del encuentro bilateral fueron las propuestas colombianas para que Venezuela regresara al Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Comunidad Andina de Naciones. Paralelamente, se firmó una declaración conjunta para activar mecanismos de seguridad en la zona de frontera.

El ETPV: un paso gigante

Tras varios años de tantear diversas estrategias para abordar el reto migratorio, con resultados que si bien iban en la dirección correcta no parecían suficientes para el tamaño del desafío que Colombia tenía por delante, en 2021 el Estado colombiano se embarcó en un proyecto de largo aliento que buscó la regularización en el país de la extensa población venezolana a través del Estatuto de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV).

El ETPV fue anunciado el 8 de febrero de 2021 por el presidente Iván Duque, en una iniciativa que el diario El País, de España, no dudó en afirmar que “que pone a Colombia a la vanguardia de las políticas migratorias en América Latina y le concede a su gobierno una considerable reputación internacional como el principal país de acogida de la diáspora de la vecina Venezuela” (El País, 2021).

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Filippo Grandi, quien acompañó a Duque en el Palacio de San Carlos, sede de la Cancillería, calificó el anuncio como “el gesto humanitario más importante que se ha hecho en el continente desde la Declaración de Cartagena de 1984” sobre refugio (El País, 2021). Otros gobiernos, como el de Estados Unidos y la Unión Europea, también elogiaron la iniciativa colombiana.



Iván Duque - Filippo Grandi

La medida gubernamental, con una vigencia de 10 años, inédita en procesos similares llevados a cabo en otras latitudes, buscó regularizar en el primer año a un millón de venezolanos que se encontraban indocumentados en Colombia, otorgándoles una documentación similar a la cédula de ciudadanía colombiana que se conoció como el Permiso por Protección Temporal (PPT), aunque finalmente logró incorporar a 1.979.452 venezolanos, según datos de Migración Colombia a enero de 2025. Este instrumento incluyó a quienes ya tenían el Permiso Especial de Permanencia (PEP) y a aquellos que habían excedido la vigencia de sus visados.

Las autoridades colombianas también instaron a quienes habían solicitado protección internacional a que se inscribieran en el ETPV, pues no estaba permitido permanecer en ambos sistemas al tiempo. Muchos solicitantes de reconocimiento de refugio terminaron optando por el Estatuto debido a que, como demandantes de protección internacional, no estaban autorizados para trabajar, y con el ETPV sí. Esta situación fue ampliamente criticada por organizaciones civiles y defensoras de los derechos humanos que vieron esta disposición oficial como una manera de reducir las largas listas de espera para acceder al reconocimiento como refugiado.

El propósito de extender por una década el vigor del Estatuto fue dar tiempo suficiente a los migrantes para que durante ese lapso pudiesen completar los requisitos para acceder al sistema de visas de residencia regular y poder cubrir los costos de éste, tomando en cuenta que, con el paso del tiempo, podrían estar más estabilizados económicamente.

La idea del ETPV fue avanzar en el proceso de integración económica y social de la población venezolana asentada en Colombia, facilitándoles el camino para que pudiesen acceder al mercado laboral y a servicios básicos como agua potable, electricidad, gas y vivienda, así como salud, educación y otras prestaciones del Estado. Plenamente identificados los migrantes, las autoridades también buscaban abrirles la puerta del sistema financiero, un elemento fundamental para acceder a trabajos formales e iniciar y desarrollar emprendimientos.

El proceso, que constaba de varias etapas, se inició el 5 de mayo de 2021 a través de la apertura del Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV), que se hizo de manera virtual. Este primer paso consistió en identificar, caracterizar y consolidar la información de la población migrante elegible. Los migrantes debían completar un formulario en línea con sus datos personales y cargar documentos. Se trató de un gran reto para los solicitantes,

pues además de tener que realizarlo en plena emergencia sanitaria, requería disponer de computadoras, teléfonos inteligentes e Internet, además de un nivel de alfabetización digital básico.

A pesar de las dificultades, que incluían un temor latente entre los migrantes a quedar expuestos en registros, este peldaño inicial fue superado con gran éxito, pues miles de ellos comenzaron a inscribirse desde el primer día, ayudándose unos con otros y con la colaboración de entidades de las Naciones Unidas como ACNUR y OIM, así como de organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación.

Las autoridades de Migración Colombia desplegaron una activa campaña comunicacional de acompañamiento a través de su portal web y de las redes sociales. Especial mención merecen las sesiones que se llevaron a cabo a través de Facebook Live, que era la red social más utilizada por los venezolanos, donde el propio director del organismo de control migratorio respondía preguntas y aclaraba dudas de los migrantes. Migración Colombia también inició un procedimiento de información estadística que permitía seguir día a día el avance del RUMV. En junio de 2021, el organismo migratorio comenzó a instalar los primeros Puntos Visibles, con el apoyo de la cooperación internacional, para facilitar la inscripción de los venezolanos y agilizar el registro biométrico.

Las principales críticas a este primer ciclo se centraron en la falta de información hacia aquellos migrantes que se encontraban en zonas sin acceso a Internet, especialmente las áreas rurales donde había población venezolana trabajando en oficios agropecuarios, así como en la escasa información no digital que pudiera llegar a los sectores migrantes más vulnerables sin acceso a tecnología telefónica celular o computacional.

Los medios de comunicación también destacaron la participación de tramitadores que ofrecían ayudar por elevadas sumas de dinero, y que muchas veces introducían las informaciones requeridas con errores o, en ocasiones, cometían burdas estafas.

Debido a la alta demanda del RUMV, la plataforma digital dejó de funcionar en diversas oportunidades, sobre todo al comienzo, pero con el tiempo se fue estabilizando. Esto generó que, en ocasiones, los usuarios se trasladaran de un territorio a otro con la esperanza de introducir sus datos, lo que generó problemas posteriores a la hora de la entrega de los PPT. La constante

movilidad que caracterizó a la migración venezolana en esa época también generó inconvenientes similares.

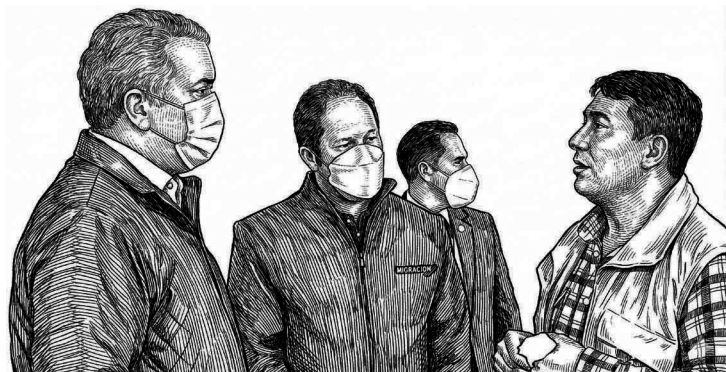
El RUMV incluía una amplia encuesta de sociocaracterización con más de 80 preguntas a cada solicitante, cuyos resultados se entregaron sólo de manera parcial, a pesar de que se trataba de un instrumento de gran utilidad para la planificación de políticas públicas tanto nacionales, departamentales como municipales, al igual que para las organizaciones que canalizan la ayuda humanitaria y las entidades dedicadas a la investigación del tema.

El 1 de septiembre de 2021 comenzó la segunda fase del ETPV, conocida como el Registro Biométrico, que requirió un despliegue nacional con equipos humanos y tecnológicos de Migración Colombia, por lo que fue esencial la colaboración de los gobiernos municipales. Para esta actividad también se contó con la ayuda de OIM y ACNUR, así como de organizaciones de la sociedad civil que cumplieron un importante papel en la logística y en la orientación de los migrantes.

La población venezolana, también en esta oportunidad, acudió masivamente a los puntos de captación de los datos biométricos, demostrando una vez más su interés en regularizar su situación migratoria, lo que ratificó que se trataba de una migración con vocación de permanencia.

El Registro Biométrico tampoco estuvo exento de algunos problemas como consecuencia de la dimensión del operativo, de la amplia participación de personas registradas y de los lapsos de tiempo que se habían establecido, aspectos que fueron subsanados a medida que el proceso avanzaba. Retrasos en la asignación de citas, inasistencia por parte de algunos de los migrantes convocados, datos erróneos en el RUMV, nombres y apellidos equivocadamente digitalizados, así como la necesidad que tuvieron algunos participantes de repetir varias veces el proceso, son algunos de los ejemplos de los contratiempos que se presentaron.

El 13 de octubre de 2021, el presidente de Colombia, Iván Duque, hizo entrega personalmente del primer Permiso por Protección Temporal (PPT), con lo que se dio inicio a la tercera etapa del ETPV. El beneficiario fue Oscar Soto, ingeniero metalúrgico de 49 años, quien llegó al país en 2017 cruzando la frontera en canoa y, desde entonces, desempeñó diversos oficios como la fabricación de tráileres en Yopal, Casanare.



Entrega del primer PPT

El 1° de junio de 2022, el presidente Iván Duque anunció que se entregó el PPT a un millón de venezolanos, a quienes a partir de esa fecha se les abrió la posibilidad de acceder al sistema subsidiado o contributivo de salud, a la bancarización y a la vivienda, entre otros servicios y derechos. La entrega de los PPT ha sido un proceso que no ha cesado hasta la fecha de la publicación de este libro, aunque el grueso de las entregas que se iniciaron en 2021 se hizo a lo largo de 2022.

Esta fue una etapa compleja que requirió la colaboración de los gobiernos locales, de la cooperación internacional y de organizaciones no gubernamentales a través, por ejemplo, de jornadas masivas que se organizaron en lugares emblemáticos de las principales ciudades, como instalaciones deportivas y de espectáculos. La primera de estas experiencias tuvo lugar en 2022 en el Movistar Arena de Bogotá, donde entre el 24 y el 30 de enero se entregaron 52.180 PPT y, posteriormente, se repitieron jornadas similares en Medellín, del 16 al 20 de febrero, y Cali, del 17 al 20 de febrero, entre otras. También se realizaron entregas en centros comerciales (Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, 2022).

Esta etapa no estuvo exenta de dificultades que se expresaron a través de la tardanza y desorganización denunciadas por los migrantes en algunos sitios y oportunidades. Uno de los principales retos a los que se ha enfrentado el PPT es su aceptación plena por parte de la sociedad receptora, de manera que efectivamente sea un instrumento integrador para los migrantes. En este sentido, temas como su utilización masiva y efectiva en sistemas de servicios públicos y privados o de entidades financieras resultan fundamentales, pero no fue automática desde que entró en vigor, aunque sí ha venido avanzando.

A pesar de que el ETPV ha sido catalogado como una experiencia exitosa, que ha permitido regularizar y abrir, en consecuencia, el camino hacia la integración de un gran sector de la migración venezolana, todavía persisten en Colombia cifras importantes de irregularidad migratoria debido a que el flujo de personas provenientes de Venezuela ha continuado desde la fecha de corte del 31 de enero de 2021 establecida en el Estatuto. Casi 2,5 millones de personas han salido de Venezuela desde ese año y un número indeterminado de ellas ha arribado a Colombia en 2025, según la plataforma R4V.

Un bienio muy movido

Entre otros hechos importantes relacionados con el acontecer migratorio en el bienio 2021-2022 se encuentra la cancelación en julio de 2021, por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), de 42 mil cédulas de identidad colombianas de ciudadanos colombo-venezolanos, aduciendo inconsistencias en la información presentada. La polémica medida dejó en el limbo a estas personas que, de la noche a la mañana, quedaron como irregulares en el país y con graves riesgos de ser sacados del sistema de seguridad social o del sistema financiero, por citar solo algunos ejemplos. En febrero de 2022 estas cédulas fueron removidas del censo electoral. La profunda vulneración de derechos que se generó llegó a instancias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Corte Constitucional, que revocó posteriormente la decisión.

El 4 de agosto de 2021 fue sancionada la Ley de Política Integral Migratoria (PIM), que recoge y unifica normas vigentes de sectores e instituciones que regulan diferentes aspectos de la migración relacionados con los colombianos en el exterior, los retornados, los migrantes con vocación de permanencia y en tránsito, así como el refugio y la apatridia. Este mismo día se expidió la Ley de Fronteras.

En 2021, durante la gestión de Lucas Gómez, la Gerencia de Fronteras cambió su nombre al de Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante de Colombia y fue adscrita formalmente al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), en un movimiento para darle más institucionalidad a esa instancia encargada de coordinar la política y las acciones migratorias del país.

Sin embargo, este impulso que se le quiso dar a la institucionalidad migratoria duró poco, pues como parte de las medidas de recorte de gastos tomadas por el nuevo gobierno de Gustavo Petro, que asumió la presidencia

en agosto de 2022, la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante de Colombia fue eliminada en diciembre de ese año y sus funciones fueron formalmente trasladadas al Ministerio de Relaciones Exteriores. Cabe señalar que la gran mayoría de estos costos eran sufragados por la cooperación internacional y que esta oficina tenía un perfil altamente técnico.

Aunque el Ministerio de Relaciones Exteriores es el ente rector de la política migratoria colombiana, este drástico cambio tuvo importantes consecuencias, en tanto que los asuntos migratorios, concretamente aquellos que tenían que ver con la coordinación de la respuesta institucional, quedaron sin un responsable claro debido a que la Cancillería no contaba ni con la estructura ni con el personal para abordarlos. La decisión gubernamental recibió fuertes críticas de las organizaciones civiles y de la academia que atendían y daban seguimiento a estos temas.

El 11 de julio de 2022, al final del gobierno del presidente Duque, se aprobó el CONPES 4100, que definió la política que se implementaría de manera progresiva hasta 2032, con el objetivo de adaptar la respuesta institucional a las nuevas necesidades en materia de integración social, económica y cultural de la población migrante venezolana y su aporte al desarrollo del país.

Una barrera recurrente y que ha impedido que la mano de obra venezolana altamente calificada construya su proyecto de vida en Colombia, ha sido la certificación de sus estudios y títulos profesionales. La incorporación por parte del Ministerio de Educación, en julio de 2022, del PPT como documento válido para el trámite de convalidación de títulos fue un paso importante en la integración de los profesionales venezolanos en Colombia.

Una experiencia que resultó muy positiva, y que mostró las bondades de la coordinación entre el gobierno nacional y la cooperación internacional, fue la creación de los Centros *Intégrate*, impulsados por USAID, que buscan promover la integración socioeconómica de la población migrante venezolana, colombianos retornados y comunidades de acogida, a través de oficinas que, a modo de ventanilla única, ofrecen orientación a los usuarios.

El programa de los Centros *Intégrate* se inició el 17 de mayo de 2022, al final de la administración de Iván Duque, con la apertura del primer centro en Bucaramanga, al que siguieron otros en Barranquilla, Bogotá, Cali, Cartagena, Cúcuta, Medellín, Riohacha, Santa Marta, Juradó, Maicao, Necoclí, Arauca y Soacha, para un total de 16 centros en 14 ciudades. En

2024, bajo la presidencia de Gustavo Petro, fueron transferidos a manos del gobierno nacional, a través del Ministerio de Igualdad y Equidad, que amplió así su cobertura. Se trata de una experiencia exitosa de continuidad administrativa entre la cooperación internacional y el Estado.

El 10 de junio de 2022, Colombia, junto a otros 20 países del hemisferio, adoptó la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección en la IX Cumbre de las Américas, cuyo propósito primordial fue la definición, por primera vez, de un marco de cooperación para abordar los desafíos migratorios de manera conjunta en el continente americano para una migración segura, ordenada y regular, con el fin de garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y personas apátridas, independientemente de su estatus migratorio. Esta reunión fue precedida por la Cumbre Ministerial sobre Migración celebrada en Bogotá en octubre de 2021, presidida por la canciller colombiana, Marta Lucía Ramírez y el secretario de Estado de los Estados Unidos, Antony Blinken.



Antony Blinken - Iván Duque - Marta Lucía Ramírez

La implementación del referido hito diplomático y de los compromisos allí adoptados por los Estados se vio truncada a raíz de la llegada a la presidencia estadounidense de Donald Trump, quien cambió radicalmente la política migratoria y la cooperación técnica y financiera hacia la región. Además,

hubo un distanciamiento de varios gobiernos latinoamericanos en cuanto a las políticas de regularización e integración de las poblaciones migrantes.

En 2022, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través del Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela que había sido creado el año anterior, puso en marcha el Índice Multidimensional de Integración de Migrantes (IMI), una herramienta pionera en América Latina (similar a instrumentos existentes en Canadá y Australia) para evaluar de manera integral la inclusión socioeconómica de la población migrante, especialmente de la proveniente de Venezuela, y medir así los avances que se venían haciendo en la sociedad colombiana. Lamentablemente, este valioso avance no ha tenido continuidad.

Por otra parte, el cambio de gobierno nacional vino acompañado de la designación, el 28 de septiembre de 2022, de Fernando García Manosalva como nuevo director de Migración Colombia, quien como parte de los cambios introducidos en las políticas institucionales, priorizó desde el inicio de su gestión la realización de mesas llamadas Diálogos Fronterizos por la Vida, un espacio interinstitucional y multisectorial concebido para escuchar a las comunidades en diversas regiones del país, actividad que ya sus predecesores habían realizado en años anteriores.

Precisamente, durante la campaña electoral presidencial que se desarrolló en el primer semestre de 2022, el tema migratorio estuvo ausente en la discusión pública porque la mayoría de los candidatos lo evitaron, al considerarlo un asunto espinoso que generaba costos políticos. De modo que fue difícil determinar con claridad cuáles serían los lineamientos que regirían al respecto, aunque todos los aspirantes se comprometieron en términos generales a continuar el ETPV y facilitar la integración de los migrantes.

Además de la eliminación de la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante de Colombia, el inicio del gobierno del presidente Petro no fue muy auspicioso en lo atinente al fenómeno de la movilidad humana procedente de Venezuela, debido a que dejó de ser un tema prioritario en la agenda gubernamental que favoreció principalmente la reanudación de las relaciones diplomáticas, consulares y comerciales con Venezuela.

Las nuevas autoridades impusieron una nueva narrativa sobre la migración venezolana que, en ocasiones, coincidía o se acercaba a la del gobierno de

Nicolás Maduro que, sin aportar datos fehacientes, señalaba que los migrantes estaban regresando a Venezuela, después de negar por mucho tiempo que existiese una crisis migratoria en el país. Entre los nuevos funcionarios del gobierno colombiano era frecuente escuchar la necesidad de “desvenezolanizar” la migración en Colombia, incorporando en el discurso a otros flujos migratorios, algo que es positivo, pero que contrasta con el hecho de que más del 90% de los migrantes proceden del país vecino.

En noviembre de 2022, se produjo una reunión entre autoridades de Colombia, Panamá y Costa Rica en la Ciudad de Panamá, donde se acordó la creación de un Observatorio Regional de Flujos Migratorios para intercambiar información. Asimismo, la Cancillería de Colombia anunció la creación de un viceministerio de Fronteras y Movilidad Humana que se materializó en octubre de 2025.

En diciembre de 2022, Migración Colombia creó el Certificado de Trámite del PPT, con el que se acreditaba a los migrantes que se encontraban tramitándolo pero no lo habían recibido, de tal forma que pudieran acceder a servicios, en un claro reconocimiento de que había importantes retrasos en la entrega de este.

El año 2022 fue también un período de reconocimientos para Colombia. El Centro de Integración Local para Migrantes (CILM) de Barranquilla resultó distinguido por ONU Hábitat como la mejor práctica en integración socioeconómica de la población migrante. De igual forma, Medellín fue premiada por el Fondo Global de Ciudades por la Migración del Consejo de Alcaldes para la Migración por su iniciativa de auxilio habitacional para personas en condición de movilidad humana, así como por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por su trabajo en contra de la trata de personas.

La apuesta por la integración

Durante 2021 y 2022, la migración venezolana con vocación de permanencia en Colombia reanudó su tendencia de crecimiento, y pasó de 1.729.537 a finales de 2020 a 2.896.748 al cierre de 2022, el mayor número que ha registrado Migración Colombia entre 2015 y 2025. Este período se caracterizó por la formulación y el despliegue nacional de políticas públicas migratorias de amplia cobertura en identificación, documentación, regularización y acceso a derechos.

Las políticas impulsadas contaron con un fuerte apoyo de recursos técnicos y financieros de la cooperación internacional, el respaldo de los gobiernos locales y de la gran respuesta de la sociedad civil organizada y de la población migrante, que participaron de manera masiva en los procesos de registro e implementación. El trabajo conjunto permitió materializar medidas de alto impacto social e institucional, y además ayudó a hacer más transparentes los datos migratorios.

Vivienda

Una de las primeras acciones realizadas en 2021 fue la inclusión de la población migrante venezolana con estatus regular en el programa Semillero de Propietarios del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Este es un subsidio familiar creado para que los miembros mayores de edad de un hogar migrante¹ pudieran suscribir contratos de arrendamiento (Decreto 57 de 2021).

Desde octubre de ese año, la medida fue financiada en 25 municipios con recursos del Programa de Vivienda Resiliente e Incluyente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Programa de Integración Socio-Urbana de Migrantes en Ciudades Colombianas del Banco Mundial (Resolución 0570 de 2021). En junio de 2022, se reglamentaron aspectos sobre las condiciones de la asignación y financiación de los subsidios

¹ Hogar migrante es aquel conformado por una o más personas de nacionalidad venezolana que integren el mismo núcleo familiar, incluyendo los cónyuges, las uniones maritales de hecho, las parejas del mismo sexo, y/o el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional, y cuyos miembros mayores de edad residan en Colombia y cuenten con cédula de extranjería vigente, Permiso Especial de Permanencia (PEP) vigente o el instrumento que defina el Gobierno nacional, junto con otros requisitos señalados en el Decreto 57 de 2021.

(Decreto 1104 de 2022), y en abril de 2023 este mecanismo fue ampliado a un total de 56² municipios (Resolución 271 de 2023).

A pesar de la inclusión de la población migrante venezolana en el Programa Semillero de Propietarios, persistían barreras para lograr su acceso formal a la vivienda; en algunos casos, porque los arrendatarios desconfiaban de la capacidad de pago de los servicios públicos de las familias migrantes. Por tanto, se hizo necesario ofrecer garantías a los propietarios ante los riesgos asociados a la celebración de los contratos de arrendamiento con los hogares beneficiarios del subsidio y, el 12 de mayo de 2023, se establecieron las condiciones para incluir en la subvención una póliza de seguro del pago de administración, servicios y contragarantías por 6 meses (Resolución 1226 de 2023).

Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos

Como ya se señaló, el 1 de marzo de 2021, el gobierno nacional lanzó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), un mecanismo implementado por Migración Colombia que ha identificado y permitido el acceso a derechos fundamentales a cerca de dos millones de migrantes. A diferencia de su antecesor, el PEP, que tenía una duración de dos años, el ETPV es un instrumento de documentación y regularización de diez años que estará vigente hasta el 30 de mayo de 2031 y que se abrió para todos los migrantes venezolanos, sin importar su situación migratoria en Colombia (Decreto 216 de 2021).

El acceso a esta política fue un proceso gradual de tres fases. Comenzó el 5 de mayo de 2021, cuando se habilitó la inscripción virtual en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) y la encuesta de sociocaracterización. Hasta el 28 de mayo de 2022 pudieron registrarse los migrantes regularizados con PIP, PTP, PEP o PEPFF vigente, y con Salvoconducto SC-2 en virtud del trámite de reconocimiento de refugio; y también, los migrantes que se encontraban en territorio colombiano de manera irregular al 31 de enero de 2021 y que pudieran aportar una prueba sumaria de su permanencia en Colombia (Resolución 971 de 2021).

² El Banco Mundial financió el programa en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Pereira, Santa Marta, Valledupar, Riohacha, Sincelejo, Arauca, Yopal, Soledad, Bello, Villa del Rosario, Ciénaga, Soacha, Floridablanca, Fonseca, Maicao, San Juan del Cesar, Saravena, Tibú, Villavicencio, Itagüí, Quibdó y Buenaventura. El Banco Interamericano de Desarrollo financió este programa en los municipios anteriormente mencionados y en Rionegro, Puerto Carreño, Santafé de Antioquia, Inírida, Tame, Marinilla, Los Patios, Arauquita, Ocaña, Chía, Madrid, Mosquera, Jamundí, Yumbo, Zipaquirá, Uribia, Tunja, Armenia, Dosquebradas, Apartadó, Facatativá, Palmira, Malambo, Barrancabermeja, Girón. Piedecuesta, Envigado, Ibagué, Popayán y Manizales.

Asimismo, el RUMV estuvo habilitado para los nacionales venezolanos que ingresaron a Colombia de manera formal por un Puesto de Control Migratorio entre el 29 de mayo de 2021 y el 28 de mayo de 2023³. Actualmente, el registro solo está disponible para los niños, niñas y adolescentes que estén matriculados en una institución educativa en los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media; así como también para los menores vinculados a un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) o un Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA). A octubre de 2025, se había registrado un total de 2.608.912 migrantes.

La segunda fase del ETPV fue el reconocimiento biométrico de los inscritos en el RUMV. Este fue un componente fundamental que inició el 1 de septiembre de 2021 y consistió en el agendamiento de citas para que los migrantes asistieran de manera presencial a uno de los 104 puntos habilitados por Migración Colombia en el territorio nacional, con el propósito de recabar huellas, fotografías y verificar su identidad. A enero de 2025⁴, la biometría ha permitido identificar a 2.302.657 migrantes venezolanos y ha sido esencial para su documentación y regularización a través de la expedición del Permiso por Protección Temporal (PPT), cuya entrega, correspondiente a la tercera y última fase del proceso, inició el 13 de octubre de 2021. Este es un documento legítimo de identidad que hasta el momento se ha otorgado a 1.979.452⁵ personas.

El ETPV ha permitido la incorporación de alrededor de dos millones de personas en el sistema administrativo del Estado, brindándoles la posibilidad de acceder formalmente, y con mayores garantías, a derechos fundamentales como salud, educación y empleo. Hasta el momento, esta ha sido la política pública de mayor alcance en el control y protección de la población venezolana en Colombia, en la región y en el mundo, lo que ha generado al país, al gobierno y a las entidades responsables, un amplio reconocimiento por parte de la comunidad internacional.

³ Hasta noviembre de 2023 podían finalizar el proceso quienes ingresaron regularmente a Colombia.

⁴ Al momento de publicar este libro, el dato más actual sobre personas con registro biométrico corresponde a enero de 2025.

⁵ Este dato fue publicado en la página web de Migración Colombia con corte al 22 de enero de 2025, pero la página registra que su última modificación fue el 26 de agosto de 2025. Esta información no coincide con los datos publicados en el Tableau Public de la misma entidad migratoria, en el que se registra que 1.947.552 migrantes fueron regularizados con PPT a corte de julio de 2025. La última modificación del Tableau Public fue el 14 de octubre de 2025. La variación de la información muestra una reducción de 31.900 regularizados, pero no se presenta ninguna explicación al respecto.

La implementación del ETPV implicó grandes esfuerzos para la institucionalidad colombiana en términos administrativos, operativos y de articulación. Sin embargo, el alcance de la medida no hubiera sido posible sin los importantes recursos recibidos de la cooperación internacional; el trabajo conjunto de los gobiernos locales; la gestión solidaria de diferentes organismos de la sociedad civil; y la firme voluntad de los migrantes por regularizarse, pese a las varias limitaciones y falencias que presentó esta política tanto en la fase virtual, como en la presencial.

Posicionamiento del Permiso por Protección Temporal

Tomando en cuenta que el PPT se concibió como un documento legítimo de identidad que permite el acceso a derechos y servicios, fue indispensable formalizarlo e incluirlo en varias plataformas de servicios antes de que este empezara a expedirse en octubre de 2021. En agosto de ese año, se incorporó en los sistemas de información del Sistema de Protección Social (Resolución 1178 de 2021) y, en septiembre, fueron definidas sus características físicas y de seguridad, y fue adoptado como documento válido de identificación (Resolución 2289 de 2021).

Posteriormente, el 12 noviembre de 2021, la Superintendencia Financiera emitió la Circular 07, reiterando la validez del PPT para la identificación de los migrantes en la apertura y contratación de servicios financieros. El Departamento Nacional de Planeación expidió una circular a los coordinadores departamentales, administradores municipales y secretarios de planeación para que los entes territoriales permitieran el acceso a la encuesta Sisbén a los portadores del PPT. Asimismo, el Ministerio de Educación Nacional realizó ajustes a sus sistemas de información y atención para incluir este nuevo documento. Todas estas disposiciones fueron reafirmadas en la Directiva Presidencial 05 del 31 de mayo de 2022, en la que se reiteró que el PPT permite a los migrantes venezolanos el acceso a la oferta institucional en las mismas condiciones que la población colombiana.

En esta misma dirección, el 25 de abril de 2022 se facultó que los migrantes venezolanos con documento de identidad válido en Colombia pudieran acceder al régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud a través del mecanismo de contribución solidaria⁶. Este mecanismo permite que personas no pobres ni vulnerables, pero que no cumplen los requisitos para cotizar en el régimen contributivo, puedan acceder a la salud

⁶ La contribución solidaria está dirigida a personas que pertenecen al Grupo D de la clasificación del Sisbén IV.

(Decreto 616 de 2022). Asimismo, el 25 de julio de 2022 se incluyó el PPT en el trámite de convalidación de títulos en educación superior para quienes no contaran con cédula de extranjería o pasaporte vigente (Resolución 014448 de 2022).

Política Integral Migratoria

En el ámbito jurídico, otro hecho destacado fue la aprobación de la Ley 2136 del 4 de agosto de 2021, por medio de la cual se establecieron las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria Colombiana (PIM). La norma reiteró que el Ministerio de Relaciones Exteriores es la autoridad encargada de la formulación y ejecución de la política migratoria y que instancias como el Sistema Nacional de Migraciones, la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones y el Fondo Especial para las Migraciones son los espacios ministeriales para la articulación interinstitucional y la financiación de la política migratoria.

Asimismo, la PIM creó la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones (MNSCM), con el objeto de abrir un mecanismo de participación de colombianos en el exterior, colombianos retornados y migrantes regulares en la formulación e implementación de la política pública migratoria. Este espacio hace parte del Sistema Nacional de Migraciones.

La Ley 2136 de 2021 reunió asuntos relativos al acompañamiento de la población retornada; a la integración socioeconómica de los migrantes; al fortalecimiento de las comunidades de colombianos en el exterior; a la extranjería, la nacionalidad y la documentación migratoria; protección internacional de extranjeros; y competencias y funciones de Migración Colombia. Principalmente, la PIM unificó de manera estructurada varios temas que ya se habían definido legalmente en el Decreto 1067 de 2015 o contaban con algún desarrollo previo, pero que estaban dispersos en distintas normas y documentos. Integrar estos contenidos dio mayor coherencia y claridad jurídica al marco migratorio, pero, a 2025, la reglamentación ha avanzado muy poco, lo que sin duda hace que en varios aspectos la ley sea inaplicable.

Ley de Fronteras

El 4 de agosto de 2021, en el mismo acto que se promulgó la PIM, el gobierno nacional emitió la Ley de Fronteras, que estableció un régimen especial para los departamentos y municipios que integran las zonas fronterizas. Entre los múltiples temas que le competen a la norma, se incluyó la necesidad de

ordenar trámites aduaneros, sanitarios, migratorios, de seguridad, tránsito y transporte (Ley 2135 de 2021). El desarrollo de este ordenamiento ha sido parcial, y una gran parte de su articulado aún no se ha reglamentado.

Anulación de registros de nacimiento y cancelación de cédulas

Mientras se ampliaban los marcos normativos e institucionales migratorios desde enfoques de derechos e integración, la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) decidió anular los registros de nacimiento y cancelar las cédulas de ciudadanía a 42.960 personas a quienes se les reconocía la nacionalidad colombiana, acusándolas de falsedad documental (Resolución 7300 de 2021).

La mayoría de los afectados fueron colombianos nacidos en Venezuela que se habían inscrito en el Registro Civil de Nacimiento después de 30 días de su nacimiento y que se acogieron a una medida excepcional de 2017, que les permitía sustituir el requisito de la apostilla por la declaración de dos testigos. Dicha concesión dejó de estar vigente en noviembre de 2020, y la RNEC optó por aplicar de manera retroactiva la anulación de registros de nacimiento y la consecuente cancelación de cédulas.

Esta situación ocasionó daño multidimensional y prevenible a los connacionales, cuyos efectos se extendieron hacia familiares y círculos sociales cercanos. Un estudio realizado por la Universidad del Rosario, la Corporación Opción Legal, Refugiados Unidos, la Universidad Cooperativa de Colombia y el Servicio Jesuita a Refugiados, documentó en esta población daños económicos, psicológicos, sociales, identitarios, a la seguridad alimentaria, seguridad jurídica e integridad física, entre otros perjuicios.

Solo a través del pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia T-419 de 2023, que respondió a la demanda de una de las personas afectadas, fue declarada improcedente la decisión de la RNEC. Se obligó a la entidad a amparar los derechos fundamentales del demandante y a formular un plan de contingencia para identificar las razones que ocasionaron los vicios identificados en el proceso de cancelación de cédulas y anulación de registros civiles. Esta sentencia y otras similares lograron revertir la medida solo para quienes iniciaron procesos legales, dejando a la mayoría de las personas perjudicadas en estado de alta vulnerabilidad.

Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante

Como antes se mencionó, en el ámbito institucional, la Gerencia de Frontera, creada a inicios de 2018, fue elevada a ser una dependencia formal del Despacho del Jefe de Gabinete del Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE), donde pasó a llamarse, a partir del 30 de septiembre de 2021, Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante (Decreto 1185 de 2021). Se trató de una instancia que, desde su creación, había mostrado ser eficaz en la articulación interinstitucional para la gestión de la crisis migratoria y que, en la medida en que aumentaba sustancialmente la población regularizada a través del ETPV, se hacía más indispensable.

Entre las múltiples funciones de esta Oficina se encontraba la coordinación con instancias a nivel nacional y local para la implementación de estrategias de integración socioeconómica y productiva de los migrantes; el apoyo a instituciones de nivel central y territorial en el diseño de políticas de integración; la gestión de recursos de cooperación internacional; la promoción de mecanismos de coordinación con actores públicos y privados, tanto nacionales como internacionales; el diseño de estrategias pedagógicas y de comunicación; y el diseño de instrumentos e indicadores que permitieran generar conocimiento y hacer seguimiento a la respuesta institucional.

Tras cinco años de creada la Gerencia de Frontera y un poco más de un año de funcionar como Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante, esta instancia fue eliminada el 30 de diciembre de 2022, y sus competencias fueron trasladadas al Ministerio de Relaciones Exteriores, al ser esta la entidad rectora en la formulación e implementación de la política migratoria (Decreto 2647 de 2022). Fue una de las primeras decisiones de política migratoria de la administración del presidente Gustavo Petro, una medida que ha generado vacíos e incertidumbre en la coordinación de la gestión migratoria, ha debilitado la respuesta institucional en los territorios, y ha reducido la capacidad del Estado para garantizar una atención integral y sostenida que facilite la inclusión socioeconómica y productiva de la población migrante.

Investigación y generación de conocimiento

A medida que las cifras de migrantes venezolanos se sinceraban a través del registro del ETPV, en el segundo semestre de 2021 continuaron fortaleciéndose los espacios institucionales de investigación y generación de conocimiento sobre la población migrante en Colombia, con el apoyo de la



Alejandra Botero

cooperación internacional. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) lanzó el Observatorio Nacional de Migraciones con el objetivo de generar información estratégica sobre los flujos migratorios y su impacto en el desarrollo social y económico del país. Más adelante, en mayo de 2022, presentó el Índice Multidimensional de Integración Socioeconómica de Población Migrante Venezolana en Colombia (IMI), creado en alianza con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la medición del proceso de integración de la población migrante en 23 ciudades principales.

Asimismo, el DANE publicó los resultados de la primera ronda de la Encuesta Pulso de la Migración. Esta iniciativa sigue operando gracias a los recursos de la cooperación internacional. Entre 2021 y 2022, el Banco Mundial financió las primeras cinco rondas y, a partir de 2023, el BID ha respaldado el estudio, financiando las rondas sexta, séptima y octava.

Salud

Por su parte, el Ministerio de Salud, en el marco del proyecto de inversión “Fortalecimiento de la atención en salud de la población migrante no asegurada nacional”, determinó los criterios de la asignación de recursos para la financiación de las atenciones de partos y cesáreas de mujeres migrantes venezolanas no aseguradas que demandan servicios de salud (Resolución 1792 de 2021). Este programa fue subvencionado con recursos no reembolsables del BID, el gobierno de Alemania y otros recursos de la nación.

A su vez, el 14 de junio de 2022, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó el Plan Decenal de Salud Pública 2022 - 2031 que, con el propósito de impulsar acciones diferenciales para ampliar la atención a personas con vulneración de derechos, incluyó dentro de su población objetivo a personas campesinas, en situación de calle, LGBTIQ+ y migrantes (Resolución 1035 de 2022).

Estrategias de formulación e implementación de política pública

Al finalizar 2021, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) presentó el documento CONPES 4067, con una estrategia para fortalecer el uso de mecanismos de pago por resultados⁷ en programas sociales, entre ellos proyecto de inversión *Fortalecimiento de la gestión de la oferta para la superación de la pobreza*, con el objetivo de garantizar recursos para implementar programas de empleo dirigidos a población pobre y migrante.

Asimismo, tras los importantes avances institucionales reflejados desde 2018 en política migratoria y en el fortalecimiento de la atención de población migrante venezolana en Colombia, el DNP presentó el 11 de julio de 2022 el CONPES 4100 “Estrategia para la Integración de la Población Migrante Venezolana como Factor de Desarrollo para el País”. En este documento se plantearon lineamientos que se implementarían de manera progresiva por 10 años para garantizar la integración de la migración y su contribución al desarrollo sostenible. También, consideraba acciones dirigidas a ampliar la intervención del Estado en todos sus niveles administrativos, a avanzar en la definición de fuentes de financiamiento duraderas y a fortalecer la producción de información sobre la población migrante en Colombia.

Visa R Venezolanos bajo el ETPV

El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Resolución 5477 del 22 de julio de 2022, actualizó la reglamentación y los procedimientos para la solicitud, autorización y terminación de los diferentes tipos de visa en Colombia. Esta normativa buscó flexibilizar los trámites para fomentar la internacionalización de la educación superior y el emprendimiento. Para ello, reestructuró la oferta de visados en 25 clases de Visa de Visitante (V), 14 clases de Visa de Migrante (M), 6 clases de Visas tipo V de Cortesía y 4 clases de Visa de Residente Permanente.

Entre las Visas de Residente Permanente, se incluyó la Visa R Venezolanos bajo el ETPV, dirigida a aquellos migrantes que cumplieron cinco años en Colombia con el PEP y el PPT. La norma contempló que los destinatarios deberían presentar la solicitud a partir del 1 de junio de 2023. Este es un trámite que posibilita el paso del ETPV al sistema ordinario de visados, no

⁷ Los mecanismos de pago por resultados (también conocidos como *Results-Based Aid* o *Results-Based Financing*, RBF) son modalidades de financiamiento en las que los recursos se entregan únicamente si se cumplen resultados previamente definidos y verificados de forma independiente. Las transferencias se vinculan directamente al logro de indicadores medibles y se condiciona el desembolso a la verificación del cumplimiento de esas metas (Klingebiel, S. y Janus, H., 2014).

obstante, tiene un costo individual de cerca de US\$450, lo que puede convertirse en una barrera de acceso, especialmente para grupos familiares.

Convivencia ciudadana

En el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz, el 2 de agosto de 2022 se creó la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización, que busca prevenir la estigmatización social de diversos sectores poblacionales a partir de principios de respeto y defensa de la dignidad entre la ciudadanía, los funcionarios públicos y las instituciones del Estado (Decreto 1444 de 2022). Esta política reconoce a los migrantes entre sus beneficiarios, y su debida aplicación podría ser de gran utilidad para combatir la xenofobia y la exclusión, más aún en un contexto electoral como el actual. Posteriormente, el 7 de septiembre de 2023 se creó y configuró un comité técnico para la implementación de esta política (Decreto 1468 de 2023), del que se espera un impacto positivo en la sociedad colombiana.

Formato de la Certificación en Trámite del PPT

El 2022 concluyó con el anuncio de Migración Colombia de la creación y adopción del Formato de la Certificación de Trámite del Permiso por Protección Temporal como un documento de identificación provisional mediante el cual los nacionales venezolanos pudieran acreditar la solicitud del PPT. Esta certificación es válida para ingresar, permanecer, transportarse, salir del territorio y acceder a la oferta de servicios del Estado colombiano y de las instituciones particulares, mientras que la entidad migratoria estudia la solicitud y otorga el documento final (Resolución 4278 de 2022). El 31 de marzo de 2023, se estableció que la vigencia del certificado era temporal, con un plazo máximo hasta el 31 de diciembre de 2023.

Según Fernando García, el entonces director de Migración Colombia, esta medida fue motivada por las fallas que encontró su administración en el proceso de generación y entrega del PPT, y por la voluntad de la entidad migratoria de garantizar los derechos de quienes habían iniciado el proceso, muchos de ellos desde 2021. No obstante, es importante señalar que la transición y el empalme en la dirección de la entidad migratoria repercutió en el desenvolvimiento del ETPV.

A pesar de la finalidad de la medida, las características físicas y los insuficientes elementos de seguridad que tenía el Formato de la Certificación en Trámite del PPT dificultaron que instituciones públicas y privadas reconocieran la validez de este documento para la prestación de servicios a migrantes. Tanto así que el 11 de agosto de 2023, la Superintendencia

Financiera se vio en la necesidad de emitir la Circular 51 a todos los funcionarios de las entidades vigiladas, recordando que el PPT y la Certificación en Trámite del PPT eran documentos de identidad legítimos para que los migrantes venezolanos adquirieran productos y servicios financieros. Sin embargo, finalmente este documento no resultó efectivo, pues no contó con el amplio reconocimiento de la sociedad colombiana y causó confusión en la población migrante y receptora.

Tabla 9
Marco normativo general para la atención y gestión de la migración
procedente de Venezuela 2021-2022

Nº	Fecha	Norma	Asunto	Referencia
1	2021/01/19	Decreto 57	Modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015.	Colombia. Presidencia de la República. (2021, 19 de enero) Decreto 57 de 2021. Diario Oficial.
2	2021/03/01	Decreto 216	Adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y dicta otras disposiciones en materia migratoria.	Colombia. Presidencia de la República. (2021, 1 de marzo) Decreto 216 de 2021. Diario Oficial.
3	2021/04/28	Resolución 971	Implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos.	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2021, 28 de abril) Diario Oficial.
4	2021/07/27	Resolución 7300	Establece el procedimiento de anulación de registros civiles de nacimiento por las causales formales que trata el artículo 104 del Decreto 1260 de 1970 y la consecuente cancelación de cédulas de ciudadanía por falsa identidad.	Registraduría Nacional del estado Civil. (2021) Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2021, 27 de julio) Diario Oficial.
5	2021/08/04	Ley 2135	Establece un régimen especial para zonas de frontera, según lo dispuesto en los artículos 9, 289 y 337 de la Constitución Política.	Colombia. (2021). Ley 2135 de 2021. Diario Oficial.
6	2021/08/04	Ley 2136	Reglamenta la Política Integral Migratoria del Estado colombiano -PIM- y dicta otras disposiciones.	Colombia. (2021). Ley 2136 de 2021. Diario Oficial.

7	2021/08/05	Resolución 1178	Incluye el Permiso por Protección Temporal (PPT) como documento válido de identificación en el Sistema de Protección Social.	Ministerio del Salud y Protección Social. (2021, 5 de agosto). Resolución 1178 de 2021. Diario Oficial.
8	2021/09/13	Resolución 2289	Adopta el formato del Permiso por Protección Temporal (PPT) como documento de identificación para los nacionales venezolanos dentro de Colombia y dicta otras disposiciones.	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2021, 13 de septiembre) Diario Oficial.
9	2021/09/30	Decreto 1185	Modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República sobre la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante.	Colombia. Presidencia de la República. (2021, 30 de septiembre) Decreto 1185 de 2021. Diario Oficial.
10	2021/11/04	Resolución 1792	Determina criterios para la atención de partos a mujeres migrantes venezolanas no aseguradas y se definen los valores a reconocer por dicha atención.	Ministerio del Salud y Protección Social. (2021, 4 de noviembre). Resolución 1792 de 2021. Diario Oficial.
11	2021/12/20	CONPES 4067	Fortalecer el uso de los mecanismos de pago por resultados en programas sociales a nivel nacional.	Departamento Nacional de Planeación. (2021). Documento CONPES 4067.
12	2022/04/08	Resolución 572	Reitera validez del Permiso por Protección Temporal - PPT como documento válido de identificación en los sistemas de información del Sistema de Protección Social y se definen sus especificaciones.	Ministerio del Salud y Protección Social. (2021, 8 de abril). Resolución 572 de 2022. Diario Oficial.
13	2022/04/25	Decreto 616	Incorpora la contribución solidaria al régimen subsidiado en salud.	Colombia. Presidencia de la República. (2022, 25 de abril) Decreto 616 de 2022. Diario Oficial.
14	2022/05/31	Directiva Presidencial 05	Lineamientos de uso del Permiso Por Protección Temporal para Migrantes Venezolanos como documento válido para trámites estatales.	Colombia. Presidencia de la República. (2022). Directiva Presidencial 05 de 2022.

15	2022/06/14	Resolución 1035	Adopta el Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031 en el que se incluye a la población migrante en los capítulos diferenciales.	Ministerio del Salud y Protección Social. (2022, 14 de junio). Resolución 1035 de 2022. Diario Oficial.
16	2022/06/29	Decreto 1104	Ajusta el Subsidio Familiar de Vivienda en arrendamiento para población migrante.	Colombia. Presidencia de la República. (2022, 29 de junio) Decreto 1104 de 2022. Diario Oficial.
17	2022/07/11	CONPES 4100	Estrategia para la Integración de la Población Migrante Venezolana como Factor de Desarrollo para el País.	Departamento Nacional de Planeación. (2022). Documento CONPES 4100.
18	2022/07/22	Resolución 5477	Dicta disposiciones en materia de visas y se deroga la Resolución 1980 del 19 de marzo de 2014 y la Resolución 6045 del 2 de agosto de 2017.	Ministerio de Relaciones Exteriores. (2022, 22 de julio) Resolución 5477 de 2022. Diario Oficial.
19	2022/07/25	Resolución 014448	Incorpora el Permiso por Protección Temporal - PPT para la convalidación de títulos de educación superior.	Ministerio de Educación Nacional. (2022, 25 de julio) Resolución 014448. Diario Oficial.
20	2022/08/02	Decreto 1444	Crea la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización.	Colombia. Presidencia de la República. (2022, 2 de agosto) Decreto 1444 de 2022. Diario Oficial.
21	2021/10/01	Resolución 0570	Reglamenta la focalización territorial para acceder al Subsidio Familiar de Vivienda en la modalidad de arrendamiento para población migrante.	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2022, 01 de octubre). Resolución 0570. Diario Oficial.
22	2022/12/13	Resolución 2490	Por medio de la cual se modifican los artículos 3°, 4° y 6° de la Resolución 1792 de 2021 en relación con los criterios de asignación, los paquetes y valores de los servicios de atención de partos por vía vaginal o cesárea y la fecha a partir de la cual serán objeto de financiación tales atenciones.	Ministerio del Salud y Protección Social. (2022, 13 de diciembre). Resolución 2490 de 2022. Diario Oficial.

23	2022/12/30	Decreto 2647	Modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.	Colombia. Presidencia de la República. (2022, 30 de diciembre) Decreto 2647 de 2022. Diario Oficial.
24	2022/12/30	Resolución 4278	Crea la Certificación de Trámite del Permiso por Protección Temporal (PPT) como documento de identificación.	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2022, 30 de diciembre) Diario Oficial.

Elaboración propia con base en el marco legal colombiano.



Entrevista a Iván Duque⁸

“Abriría el camino para nacionalizar a los 2 millones de venezolanos beneficiados con el ETPV”.

Observatorio de Venezuela:

Empezando su gobierno, a usted como Presidente le tocó el momento más difícil de la crisis migratoria venezolana, los años 2018 y 2019, cuando varios cientos de miles de venezolanos llegaron a Colombia. ¿Cómo enfrentó esa situación?

Iván Duque Márquez:

Fue un tema que tuve la oportunidad de advertir desde cuando era Senador de la República. Lo hice en un debate que citó el Representante Federico Hoyos en su momento y me invitó a que yo fuera co-citante. El debate se le hizo a la excanciller María Ángela Holguín, donde estábamos mostrando lo que iba a ser una estampida migratoria, producto de toda la desolación, la destrucción,

⁸ Entrevista realizada el 30 de julio de 2025 a Iván Duque, Presidente de la República de Colombia (2018 - 2022).

la pérdida de capital humano, económico y social en Venezuela y para lo cual no había ninguna estrategia. Para ese momento, solamente se hablaba de permisos temporales, de algunas visas temporales y unos mecanismos para acoger casos excepcionales en los que, a mi juicio, peligrosamente se estaba tratando de abrir el espacio para utilizar la palabra “refugiado”. Esto, en mi opinión, podía ser muy peligroso porque terminaría fomentando la construcción de guetos y no la integración del migrante a una sociedad donde el migrante no viene de manera temporal, sino estructural.

Desde ahí, yo venía viendo esta situación y en la campaña presidencial de 2018 propuse la creación de un Estatuto de Protección Temporal y que ese estatuto pudiera ir dándole cabida a que estas personas que estaban ya en territorio colombiano tuvieran acceso a una cuenta bancaria, tuvieran un documento de identificación, pudieran entrar al sistema de seguridad social, pudieran también abrir una empresa. Es decir, ser plenos receptores de derechos, con la excepción de los derechos políticos de elegir y ser elegido. Esa fue la premisa.

Era un tema que veníamos observando desde la campaña y que desde el comienzo del gobierno le dimos especial atención. Aquí reconozco la labor valiosísima que adelantó Carlos Holmes Trujillo como Canciller de la República y la manera como nos integramos con Felipe Muñoz que venía de la administración anterior, a quien le pedí que se mantuviera como Gerente de Fronteras; y también estaba el doctor Christian Krüger en Migración Colombia, a quien también ratifiqué en el cargo. Fueron personas que empezaron a diseñar con nosotros el documento CONPES de atención al migrante, quienes nos ayudaron a hacer la valoración económica con el Ministerio de Hacienda de cómo podría ser la evolución a un Estatuto de Protección Temporal.

Después, con la llegada de Lucas Gómez y de Juan Francisco Espinosa, con el legado de Felipe y con el legado de Christian, pudimos a partir del año 2021 acoger a más de dos millones de hermanos y hermanas venezolanos bajo la cobertura de un Estatuto de Protección Temporal. Fue altamente aplaudido en el mundo, fue muy cuestionado políticamente acá y se llevó una buena parte de capital político, pero que, a todas luces, mostró su éxito porque fue una muy buena incorporación a Colombia. Eso nos permitió bajar las cifras de desempleo, de pobreza multidimensional y de informalidad, tres indicadores que todo el mundo pensaba que se iban a agravar con la forma en la que estábamos recibiendo a los hermanos y hermanas venezolanos.

Recibimos gran apoyo de Estados Unidos a través de USAID que nos ayudó a conformar la plataforma para la entrega de la tarjeta del Estatuto de Protección Temporal. También de la cooperación internacional de la Unión Europea, entre otros, para que pudiéramos acelerar ese proceso. Conclusión: en tiempo récord, logramos que más de dos millones de hermanos venezolanos tuvieran ese reconocimiento en territorio colombiano.

Y, voy a decir algo, aunque de pronto me anticipo a temas que puedan desarrollarse en la entrevista. Si yo estuviera hoy como Presidente de la República, creo que la siguiente cosa que haría sería abrir el camino para nacionalizar a esos 2 millones de personas que han sido receptoras del Estatuto de Protección Temporal. Si bien estaba previsto que lo tuvieran por 10 años, ya estaremos el año entrante cumpliendo la mitad de ese ciclo y, para no incorporarlos en la época electoral, lo que haría sería entregarles en 2027 a esos ciudadanos la plena nacionalidad colombiana.

OV: Expresidente, ¿puede usted profundizar sobre la génesis que llevó a la creación del Estatuto de Protección Temporal para Migrantes Venezolanos (ETPV)? Esa ha sido, sin lugar a duda, una de las políticas más audaces, importantes y reconocidas a nivel mundial en materia de protección y gestión migratoria. Seguramente, en otros lugares donde se presenten crisis migratorias podrán inspirarse en la experiencia colombiana.

I.D.M.: Mi inspiración fue justamente la política migratoria de los Estados Unidos. Es curioso que yo esté diciendo eso porque hay elementos que hoy parecieran controversiales o contradictorios. Pero lo cierto es que durante más de una década que viví en los Estados Unidos uno de los temas que a mí más me movió siempre el corazón y quizás el deseo de entenderlo desde el punto de políticas públicas, era el migrante. Porque gran parte del éxito de Estados Unidos de llegar a ser lo que es hoy, se debe a que ha sido un país de migrantes. Un país que abrió sus puertas a la migración después de la primera y la segunda Guerra Mundial y que le dio Estatuto de Protección Temporal, por ejemplo, a las víctimas del huracán Mitch en Centroamérica, que acogió con el Estatus de Protección Temporal a venezolanos, también a población haitiana y que en un momento fue solicitado por los colombianos en épocas de mucha violencia para que pudieran tener esa oportunidad.

Conocí esa política y me gustaba. Primero, porque es una política de legalización. Es un migrante que está legalizado. Segundo, es un migrante que tiene un estatuto temporal, no es a plenitud, tiene ese estatuto por cinco

años, por 10 años, por el tiempo que el gobierno estime para que pueda solventar la situación de crisis que lo forzó a migrar. Tercero, le permite incluirse en la sociedad porque tiene permiso de trabajo, porque puede ir a una escuela, porque puede ir a los servicios médicos.

Es un estatuto que, a todas luces, para mí, lo decía todo. Fue una inspiración. Siempre lo propuse en el marco de la campaña presidencial diciendo: “Venga, traigamos este ejemplo y apliquémoslo”. Ojalá lo pudiéramos haber aplicado entre varios países pues, de esta manera, hubiéramos podido también administrar cuotas de migrantes en su momento. Fue muy difícil que los demás países copiaran el tema, es un tema políticamente muy sensible. Hay países que tienen reelección, entonces era un tema que podía afectar las aspiraciones reeleccionistas o podía exacerbar sentimientos de contradicción o llevarlos a que perdieran votos en el Congreso, lo cual aquí también era posible, pero era una promesa de campaña, era un tema que yo tenía muy claro.

También hay unas bases históricas que son representativas. Nuestra primera constitución como república, que es la Constitución de Cúcuta de octubre de 1821, dice en uno de sus artículos que los extranjeros gozarán en Colombia de los mismos derechos de los ciudadanos colombianos. Y esto fue 200 años atrás. Vean esa belleza. Para mí era muy importante tener eso presente.



Adriana Mejía

Y, desde el lado de la sensibilidad familiar, yo tuve un tío, hermano de mi abuela, Antonio Toro, a quien le decíamos por cariño el tío Toño, quien, en la época fuerte de la violencia partidista en Colombia en los años 50, se fue a Venezuela, lo recibieron con los brazos abiertos e hizo allí su proyecto de vida. A veces se nos olvida que Venezuela fue así con nosotros en los momentos más aciagos de nuestra historia reciente.

Era también reforzar ese sentimiento de hermandad y con una premisa que no era menor: cuando esos vínculos se crean tan estrechos, el día en que las causas

objetivas de esa migración se superan, queda un fortalecimiento de la relación binacional que es superior a cualquier cosa. Esos fueron los elementos que me motivaron a tomar esa decisión.

OV: Expresidente, de hecho, la primera vez que lo escuchamos hablar del tema de la integración de los hermanos venezolanos a través de un Estatuto, fue en la Universidad del Rosario en un debate que hicimos con los diferentes candidatos, en el cual se pusieron sobre la mesa los temas de Venezuela y de la migración. Ese día usted ya empezaba a hablar de un instrumento en la lógica de lo que después sería el Estatuto.

I.D.M.: Así es. Pero, antes del Estatuto, vino el CONPES. Ahí se delimitó la política pública. Después, fue la solicitud nuestra a Naciones Unidas para que se creara la figura del enviado especial para la atención de la crisis, cuando se designó a Eduardo Stein. Después vino el estudio macroeconómico del Ministerio de Hacienda y después vino el lanzamiento del Estatuto. Eso nos tomó a nosotros un tiempo, prácticamente cuatro meses de 2018 y 12 meses del 2019 con una decisión muy importante en la mitad: haberle entregado la nacionalidad colombiana a más de 20.000 niños venezolanos en riesgo de apatridia, lo que nos mereció un gran reconocimiento internacional. Después vino el 2020 que fue un año de pandemia muy complicado.

Hay que reconocer que esto fue un trabajo en equipo, en esos momentos no hay triunfos individuales. El papel que jugó María Paula Correa como Jefe de Gabinete, el papel que jugó Juan Francisco Espinosa y que había jugado Christian Krüger, el papel que jugó Lucas Gómez y que había jugado Felipe Muñoz, el papel que jugaron también los cuerpos de seguridad. Es decir, se hizo un trabajo multisectorial tan robusto que cuando tomamos la decisión de abrir el camino, se lograron entregar más de 1,7 millones de tarjetas del Estatuto de Protección Temporal en menos de un año y medio.

Es la sumatoria de todas esas piezas lo que permitió que ese camino se diera, pero, en efecto, lo anuncié en la Universidad del Rosario, donde se habló de muchos temas. Y aprovecho para desmitificar cosas, pues se ha dicho que Duque llegó y rompió las relaciones con Venezuela. Falso. Cuando yo llegué a la presidencia no teníamos embajador en Caracas. Ya Maduro había expulsado desde el 2015 a miles de colombianos y al embajador. Cuando yo me posicioné no había embajador. Y nunca rompí la relación con Venezuela. Yo mantenía el cuerpo consular. Quien rompe la relación, amenaza al cuerpo consular y le da 48 horas para irse es Nicolás Maduro en febrero del año 2019. Por eso es importante poner siempre esto en lo factual.

OV: Quiero regresar a un dato que no es menor y es que a pesar de las diferencias que usted tenía con el presidente Santos, en el tema migratorio hubo continuidad. Usted lo decía, Felipe Muñoz, a quien además conocía del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y trabajaron juntos, fue una de las personas que articuló parte de esa respuesta. Se dio una lógica que es lo que hoy podemos llamar la respuesta colombiana. ¿Usted considera que debería haber una mayor institucionalización del tema migratorio?

I.D.M.: Es una gran pregunta. Hay varias cosas que es bueno también contextualizar. Uno, nunca he sido una persona que ejerzo la política con odio ni con sectarismo. Para mí los funcionarios técnicos de los gobiernos no son patrimonio de un presidente, son patrimonio de la Nación, del Estado colombiano y uno tiene que verlo con esa claridad. Me costó mucho. Hubo muchas personas, muy radicales, que decían: es que están dejando a “santistas”. Bueno, por qué les vamos a poner una categorización. Si es que Felipe Muñoz también trabajó en el gobierno de Álvaro Uribe. O Christian Krüger había hecho una labor técnica y lo conozco desde hace muchos años. Y así con muchas otras personas. Uno tiene que preservar institucionalidad, tiene que preservar carrera y tiene que preservar a personas que bien le han servido a Colombia. La política no se hace con sectarismo y uno no gobierna con sectarismo. ¿Qué se gobierna con los nuestros? Un momento, cuando hay gente que tiene un trabajo técnico que lo soporta y que ha mostrado efectividad, se trabaja con ellos.

Ahora, sí hay diferencias. Porque el manejo que le dio el gobierno Santos a la crisis fue un manejo que con la información que había en ese momento ellos pensaban que era el acertado, pues ellos no veían la estampida, o la negaban, o sencillamente no querían irritar en ese momento a Maduro por la participación que él tenía en el Proceso de Paz. Pero no nos digamos mentiras, lo que pasó en 2015 fue funesto. Que Maduro salió a expulsar colombianos de manera masiva, les marcaba las casas como en las peores épocas del nazismo y fuimos a una reunión que convocó el presidente del Congreso en ese entonces, Luis Fernando Velasco, donde yo y todos los demás miembros de distintos partidos que estábamos en ese tema firmamos y lo acompañamos. Yo no quise ir a la rueda de prensa de la Casa de Nariño porque yo no tengo sentido de hipócrita. Tenía diferencias. Mi presencia en la Casa de Nariño no era necesaria si estamos acompañando la respuesta institucional de Colombia. Eso es importante decirlo.

Y, cuando empieza el gobierno, los funcionarios se empoderaron y yo tenía clara cuál era la visión por ejecutar. Felipe Muñoz es un hombre muy práctico, de hecho me alegra que hoy esté al frente de la división de migración en el Banco Interamericano de Desarrollo. Christian Krüger ha sido una persona que estaba en el sector público y en el sector privado, muy ejecutiva, y las personas que lo sucedieron venían también de trabajar en el gobierno. Juan Francisco Espinosa, que fue el director de Migración Colombia, también había estado en el gobierno anterior en otro cargo e hizo una labor en el Ministerio de Justicia muy buena y después extraordinaria en Migración Colombia. Creo que el hecho de haber tenido un equipo, tener estabilidad y fijar política de Estado fue muy importante para que esto saliera adelante.



Fernando Calado



PPT entregado

OV: Expresidente, yo no puedo dejar de preguntarle por la relación de su gobierno con Venezuela. Su gobierno se caracterizó por un antagonismo ideológico y político con el régimen venezolano.

I.D.M.: Con el respeto que me merece, no me gusta la premisa de la pregunta. Porque mi relación con Venezuela es una y mi relación con la dictadura es otra. Mi relación con Venezuela fue fraterna. Reconocí esa hermandad binacional de décadas. Mi relación con la dictadura sí es distinta, porque nunca he sido consuetudine de dictaduras. Y a nosotros nos pasó factura la tolerancia que tuvimos con esa dictadura. Siendo yo senador, denuncié a Nicolás Maduro en la Corte Penal Internacional (CPI). Me respaldaron más de 50 firmas de congresistas colombianos y convocamos a otro tanto de congresistas de Chile liderados por Felipe Castillo en su momento. Fuimos consecuentes. Una dictadura oprobiosa, atrabiliaria, sectaria, violatoria de los derechos humanos con prácticas deleznable y sistemáticas no tenía por qué ser para nosotros un portaestandarte de la relación bilateral. Pero separando las cosas... Y, ¿por qué se lo menciono? Porque yo mantuve al personal consular y mantuve la relación consular. No había embajador porque ellos lo

expulsaron. Y entendíamos que no se podía suprimir el derecho consular, quienes lo suprimieron fueron ellos. Inclusive, en la relación comercial, nosotros nunca cerramos la frontera, que es otro mito urbano, que Duque cerró la frontera. No señor, Duque nunca cerró ninguna frontera. Sí la cerramos en época de elecciones, lo que siempre hacen todos los gobiernos, o en la época de COVID con unas restricciones en todos los puntos fronterizos.

Pero nosotros siempre separábamos esa relación política con el régimen de los otros elementos que son la tradición de entendimiento entre los Estados. No era ni siquiera un tema de antagonismo. Antagonismo es que pensemos distinto. Pero que nosotros partamos de una diferencia clara de principios y de formas de gobierno, eso no era un capricho. Nuestra posición estaba soportada en el apego que teníamos con la Carta Democrática Interamericana. Porque ellos han violado la Carta Interamericana de manera frecuente. Y, además, de manera despiadada. Ahí fue donde nosotros entramos y tomé decisiones desde el primer día. Nos vamos de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Pero no por un capricho. ¿Por qué vamos a estar en un organismo internacional que está validando la dictadura cuando la esencia nuestra es ser demócratas y respetuosos de los derechos humanos? Así fue como actuamos en ese momento.

OV: ¿Y eso en qué medida influyó en el manejo que se le dio al tema migratorio?

I.D.M.: Nosotros no hicimos el Estatuto de Protección Temporal por hacer una jugarreta política o por hacer una finta donde ganáramos espacios de oportunidad. Lo hicimos reconociendo un problema real de política pública.

Yo tuve que experimentar algo muy sensible. Yo fui a Machuca, departamento de Antioquia, en octubre de 2018, una comunidad donde hace casi 30 años el Ejército de Liberación Nacional voló un oleoducto y el petróleo se derramó en un río, y prendieron el río y quemaron a familias enteras. A veces se olvidan esas cosas que han cometido los grupos terroristas. Y cuando fui a Machuca, caminando, siento que me están jalando la mano y me volteo y veo a una niña. Una niña con una cara angelical, de 6 o 7 añitos que me dice: Duque, soy de Venezuela, quiero estudiar. Y ese rostro, esa situación, a mí me hizo entender de manera rápida que lo más difícil para un migrante es ser invisible. Esa es la peor de las condiciones que pueda tener un migrante. Que no te vean, que te exploten. Porque vas a hacer un trabajo y te dicen: “Usted dé las gracias porque le vamos a pagar algo”, no te afilian a la seguridad social, te pagan mal, comes mal, vives mal, duermes

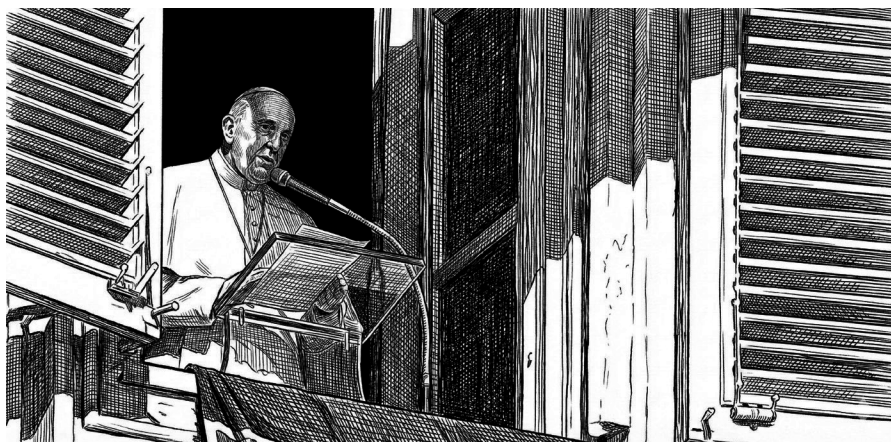
mal y nadie te incluye en nada. Esa es la invisibilidad de muchos de esos hermanos venezolanos. Y así no se puede hacer una política social.

Entre las primeras cosas que nosotros dijimos fue que no íbamos a utilizar la palabra “refugiados” y se lo dije a Naciones Unidas en su cara. No voy a quedar acá con campos como los que tienen ustedes regados en otros lugares del Medio Oriente donde nadie quiere recibir al que llega y terminan formándose unos guetos y nadie trabaja porque no tienen la oportunidad, la gente la pasa mal, no evoluciona y queda en el limbo. No, no voy a usar el término refugiado. Voy a usar el término “migrante”. Y vamos a buscar una política holística.

Por eso viene el documento de política pública. Porque mucha gente habló de “Duque oportunista”. No, señor. Buscamos en el documento CONPES una evolución y una secuencia. Y eso fue muy bonito porque cuando el migrante se vuelve visible y el migrante tiene identidad, cuando el migrante puede abrir una empresa, cuando el migrante puede trabajar en las mismas condiciones que el colombiano, cuando el migrante puede tener una cuenta bancaria, ahí cambia la invisibilidad. Por eso, la política nuestra del Estatuto de Protección se llamó “Visibles”, que era enfrentar esa exclusión violenta del migrante que desesperadamente está ansiando por una oportunidad. Y me siento muy orgulloso de haberlo hecho y lo haría una y mil veces.

Recuerdo que hubo una comunicación muy bonita con el Papa Francisco, a quien le tengo no solamente admiración, sino gratitud. Él me dijo en una llamada: cuando uno tiene la satisfacción de hacer lo correcto, uno tiene el alma sana. Pero hubo otra cosa muy importante que me dijo ese día: “Si usted fue presidente solamente para hacer esa política pública posible, valió la pena”. Nunca me esperé que eso me lo fuera a decir el Sumo Pontífice. Fue un gran aliciente porque, de hecho, cuando la anunciamos se la informé primero al Nuncio Apostólico, Mariano Montemayor; y a monseñor Luis José Rueda Aparicio, hoy Cardenal Primado. Y les dije: “Miren, vamos a hacer esto”. Y los dos me dijeron: “Bueno, que Dios lo bendiga”. Y les dije: “Gracias por la bendición, pero necesito algo más importante que eso. Necesito que le transmitan al Papa Francisco que esto va a salir y que es la implementación, en un país que no es rico”, de *Fratelli Tutti*, para mí de las encíclicas más importantes que se han producido en la era moderna de la Iglesia. Y fue muy bonito cuando yo estaba atendiendo el huracán Iota en San Andrés y Providencia y me despiertan un domingo y me dicen que habló el Papa. Y el Papa hizo una exaltación muy bonita del pueblo colombiano y de

lo que estábamos haciendo desde el gobierno para darle esa protección al migrante sin ser un país rico.



Papa Francisco

Creo que esa fue una forma en la cual Colombia le mostró al mundo grandeza y sensibilidad. Voy a contarles una infidencia porque muchas personas me decían: “Pero usted para qué está metiendo tanto a la iglesia en esto, este no es un tema religioso”. No, pero es un tema de pedagogía. Y el país que tiene más embajadores en Colombia es el Vaticano porque en toda comunidad hay un párroco. Ese mensaje de la iglesia y ese mensaje del Papa de haberle dicho al pueblo colombiano: “Venga, gracias, es algo que mató de entrada cualquier tentación de xenofobia, de exclusión o de ignorar al migrante”.

OV: Presidente, regreso al tema de las relaciones diplomáticas y consulares. En efecto, en 2019 el régimen de Maduro expulsó arbitrariamente a nuestros funcionarios. Fue una coyuntura muy difícil. El régimen rompió relaciones, venía cerrando la frontera desde 2015, venía haciendo incursiones en las zonas territoriales colombianas con sus militares y usted asumió una posición dura y particularmente no quiso jamás abrir un canal de comunicación con este régimen. De hecho, recuerdo que el canciller venezolano, Jorge Arreaza insistió varias veces y el canciller Carlos Holmes Trujillo se negaba a abrir ese canal de comunicación. Quisiera preguntarle si piensa que esto pudo jugar en contra de la población venezolana. Por ejemplo, hoy tenemos consulados, pero son poco operativos. De hecho, tenemos colombianos detenidos en Venezuela.

I.D.M.: Volvemos al tema central. La postura nuestra era de principios. Y lo que muchas veces hace daño es cuando se pierden los principios. A Churchill, que cambió varias veces de partido, le dijeron en alguna oportunidad que él era inconsistente. Y él decía: “Prefiero cambiar de partido por cuestiones de principios que cambiar de principios por cuestiones de partido”. Muy importante. Nosotros teníamos claro que esa dictadura era la perversión total. Y el hecho de haber tenido durante tanto tiempo complacencia con esa dictadura nos pasó una factura. ¿Dónde estaban los grandes jefes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia? En Venezuela. ¿Dónde estaban los jefes de la llamada Marquetalia? En Venezuela. Murieron allá. ¿Dónde estaba Pablito? ¿Dónde estaba Antonio García? Todos en Venezuela. Entonces, ¿vamos a tener relaciones diplomáticas para posar todos aquí de señorones cuando ellos tienen albergado al terrorismo allá, violando la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, emitida con ocasión a los ataques del 11 de septiembre donde dice que todo país que le dé salvaguarda, protección y edén a los terroristas es sujeto de responsabilidad internacional? La postura nuestra era clara, queríamos hacer lo que fuera posible para que acabara ese régimen. Y lo hicimos.

Y nos criticarán y a mí me criticarán porque dije que les quedaban horas. No importa. No me arrepiento. Yo me hubiera arrepentido de haberme doblegado ante la dictadura. Yo me hubiera arrepentido de tener que cambiar de principios para ajustarme de manera complaciente, para manejar una relación que no es diplomática sino hipócrita. De eso sí me hubiera arrepentido.

Fijamos una línea, pero no era una línea solamente de Colombia. Esa es la otra cosa que a la gente se le olvida. Que si Duque se inventó el Grupo de Lima. Ojalá me lo hubiera inventado, me hubiera sentido muy orgulloso. Pero es que el Grupo de Lima nació antes de que yo fuera presidente. El Grupo de Lima empezó en 2017. Estaban Perú, Ecuador, Colombia y otros países más. Y todos ellos ya habían fijado una postura frente a Maduro.

Es que se nos olvida que en mayo de 2018 el gobierno que me antecedió, el gobierno de Juan Manuel Santos, por toda esta presión internacional y el Grupo de Lima, ellos desconocen el triunfo de Maduro contra Henrique Capriles. Nadie se acuerda de eso y desde ahí se dijo que no se iba a reconocer a ese gobierno. ¿Qué hicimos nosotros? Mantener una política de Estado, de no reconocer al régimen que llevó a que en enero de 2019 ese no reconocimiento permitiera reconocer a un presidente interino elegido por la Asamblea Nacional en una figura constitucional que fue Juan Guaidó. Porque también se dice: “Duque se inventó a Guaidó”. Mentiras. Aquí hablemos las

cosas como son, en la sucesión de los hechos. Mayo del 2018, Colombia y el Grupo de Lima desconocen el supuesto triunfo en las elecciones por parte de Maduro. Por lo tanto, no reconoce al régimen que se posicionaba en enero de 2019. Consistentemente, no lo reconocimos y reconocimos al presidente interino, tanto el Grupo de Lima y más de 57 naciones en todo el mundo. Por eso es muy importante pasar de lo anecdótico a lo factual, tener toda esta sucesión de hechos y darse cuenta de que la postura nuestra fue vertical, consistente y congruente en todo momento.

OV: Expresidente, en efecto la dictadura de Maduro arranca el primero de mayo de 2017 cuando crean esa Asamblea Nacional Constituyente y desconocen el poder del parlamento. ¿Usted cree que deberíamos mantener relación con el régimen de Venezuela después de la salida del presidente Petro el 8 de agosto de 2026?

I.D.M.: Volvemos al tema de la consistencia. ¿Somos o no somos signatarios de la Carta Democrática Interamericana? Si eso es simplemente un saludo a la bandera, pues díganlo. Esa carta que se firmó era un saludo a la bandera, era de mentiras, no tiene ninguna implicación, luego nuestra política exterior se va a basar en la hipocresía. Está bien. Si esa es la decisión, pues tómela, yo no la voy a acompañar. Porque si miro las cosas consistentemente, pues consistentemente usted se da cuenta de que Maduro reemplaza a Chávez después de que Chávez se muere. Después aparece el pajarito hablándole no sé cuántas veces a Maduro y Maduro empieza a manipular todas las circunstancias para quedarse en el poder. Acuérdesse de que a ellos les tocó bancarse una elección de la Asamblea Nacional donde ganó la oposición. Que la fueron a desconocer en su momento y el general Vladimir Padrino les dijo: “No señor, hay que reconocer la Asamblea Nacional. Por eso es que existió la Asamblea Nacional, si no, también se la hubieran llevado de largo.

Entonces viene la elección en 2018 y a Henrique Capriles, que era el candidato de la resistencia democrática, le roban los comicios. Y, ¿qué hicieron los países democráticos?, ¿Qué hizo el Grupo de Lima? Todo el mundo dijo: “No señor, este robo es flagrante, no reconocemos al régimen”. ¿En qué situación estamos? En enero de 2019 hay que reconocer la alternativa al régimen que no se reconoce. ¿Quién era? Juan Guaidó. Se mantiene la consistencia. ¿Cierto? Y entonces ellos empiezan en 2019 y eche los seis años para adelante. Esto nos lleva al 2024 donde vuelve y se repite la historia.

Entonces, tumban a María Corina Machado, tumban a Corina Yoris, permiten que entre Edmundo González Urrutia, secuestran a la gente, no los dejan hacer campaña, no tienen acceso a los medios. O sea, la campaña más asquerosamente diseñada para eliminar al contrario la ganan los de la oposición y se quedan con las actas, porque la experticia de María Corina Machado en procesos de organización política es en control electoral y muestra las actas a todo el mundo. Como lo denuncié el propio 28 de julio del año pasado, antes de que salieran los resultados, dije: van a mostrar los resultados en servilleta y van a salir Colombia, México y Brasil a prestarse de organizadores. Fue tan brutal el robo y tan claras las actas que había recogido la resistencia democrática que algo de pudor tuvieron que experimentar diluyendo y dilatando el proceso.

Volvemos a la pregunta, ¿qué va a cambiar en agosto del 2026 frente a lo que pasó el año pasado? O sea, llegamos, y listo, ¿vamos a reconocer a Maduro de presidente legítimo con los robos que lo anteceden, con la consistencia de la política exterior? Aquí ya lo han reconocido tácitamente. Porque aquí no necesitan firmar ningún reconocimiento si lo han visitado más que a la casa de huéspedes de Cartagena. Van cada rato a hablar con Maduro y traen delegados de Maduro y se firma, además, violando el principio constitucional de soberanía, un famoso acuerdo binacional que requiere un tratado y ser ratificado por el Congreso de la República. Recuerdo y me da risa. Mucha gente decía: “El presidente Duque rompió las relaciones con Venezuela, ha faltado madurez, ha faltado pragmatismo”. Pero cuando sí pasaron las cosas que pasaron el año pasado, todo el mundo dijo: “Sí, hay que romper”.

Hemos sido consistentes y congruentes. Si hay algo en lo cual yo he tratado siempre de ser riguroso es en conocer la política exterior de Estado de Colombia. Yo me formé en el multilateralismo. Tengo más de 14 años de experiencia en el Banco Interamericano de Desarrollo y en Naciones Unidas en temas bastante complejos para saber que la política exterior no se maneja ni por impulsos de personalidad, ni por narcisismo, ni por oportunismo. Mi recomendación es claramente mantener la consistencia porque de lo contrario vamos a terminar siendo cómplices de la forma salvaje como se viene atacando a la oposición o a la resistencia democrática de Venezuela.

Veo dos cosas con optimismo: La declaración del Cartel de los Soles como grupo terrorista y la declaración del Tren de Aragua como grupo terrorista, porque eso le va a dar a Estados Unidos unas herramientas quirúrgicas que hasta ahora no había podido emplear.

OV: Tristemente, el tema migratorio está tomando en el mundo un tono muy negativo, ha generado costos políticos como a Ángela Merkel, la líder alemana, que terminó su carrera política un poco desbalanceada por decisiones similares a las suyas. A la mayoría de gente se le olvida, pero en septiembre de 2015, cuando se toma la decisión en Alemania de recibir a los refugiados de Siria, Afganistán e Irak, nosotros en Colombia en agosto estábamos haciendo lo mismo con el recibimiento de los colombianos expulsados de Venezuela. ¿Tiene un costo político asumir una posición en favor de la migración?

I.D.M.: Sí, porque tristemente hemos llegado a los puntos de la sobre simplificación del mensaje migratorio. Y es bueno también decirlo, no todas las migraciones son iguales. Eso es otro error. Uno tiene que saber que las migraciones tienen elementos de diferenciación. Y en el caso particular nuestro era una bendición que tuviéramos una relación tan estrecha entre la población venezolana y la población colombiana. No es lo mismo cuando usted tiene dos millones de migrantes que hablan el mismo idioma, que tienen las mismas creencias religiosas, que comparten valores de familia, que tienen muchos elementos de interrelacionamiento, a cuando usted tiene que asumir un torrente migratorio de personas que tienen ideas distintas, idiomas distintos, principios distintos. No es que esté diciendo que unos son buenos y los otros son malos, no, es porque la adaptación de cada proceso es distinta.

OV: ¿Cómo siente que lo están haciendo Colombia y la región?

I.D.M.: Respondiendo a la pregunta anterior, Ángela Merkel hizo algo valiente y el mundo se lo reconoció. Me acuerdo que se hablaba del *Merkel momento*. Pero es que no es lo mismo hacer una adopción de dos millones de emigrantes teniendo un ingreso per cápita de más de 40 mil euros que hacer una política como la nuestra con un ingreso *per cápita* por debajo de los 10 mil euros. ¿Sabe cuánto le daban los apoyos internacionales por migrante a Ángela Merkel? Eran más de 3 mil euros por migrante. Inclusive, cuando se suma el resto de las cifras eran más de 16 mil euros por migrante y aquí la comunidad internacional nos daba por mucho 500 dólares por migrante, de los cuales se desembolsaron 150 dólares.

Esas son las complejidades. La nuestra fue una decisión dura, impopular si se quiere, pero con la evidencia que hemos tenido, y en eso valoro lo que dijo un gran economista venezolano como Dani Bajar, quien ha hablado de una política migratoria consistente, congruente, pensando en la gente, pensando además en la premisa de que los migrantes no se van a devolver. Porque

cuando usted lo ha perdido todo, usted no quiere volver. Cuesta mucho volver. Al migrante, y usted lo ve en todas las encuestas de migración en el mundo, le cuesta volver. Logramos hacer una política que en el mundo ha sido aplaudida, que sigue generando estudios de caso en todas las grandes universidades y que mostró que la fraternidad con una buena estructura de política pública, con una buena base fiscal, es mucho más beneficiosa que ignorar y rechazar el fenómeno o lo que tristemente a veces ocurre que es ser xenofóbico.

OV: Expresidente, hoy se viven tiempos difíciles en el tema migratorio. Tenemos el debate entre integración y contención, pero estamos viendo también momentos de criminalización hacia la migración y también xenofobia en distintos países. ¿Cómo lo ve usted?

I.D.M.: Ahí es donde entran fenómenos que a mí me preocupan mucho sobre los gobernantes, sean nacionales o locales, que quedan presos en la ignorancia. Facundo Cabral, un cantante y compositor muy famoso, tenía un concierto donde él agregaba notas de humor y decía: “A lo que más le tengo miedo es a los boludos, porque son muchos”. Cuando uno empieza a ver que hay fenómenos de gobernantes, sobre todo locales, con una gran xenofobia frente al migrante, por Dios, a mí esa vaina me estremece. ¿Y por qué lo digo desde el punto de vista de la ignorancia? Porque cuando tenemos 2.200 kilómetros de frontera, nosotros no somos vecinos. Somos siameses. Lo que pasa aquí repercute allá y lo que pasa allá repercute acá. Entonces, ¿cómo no entender que ignorar el fenómeno era un gravísimo error?

Y, desde el punto de vista de seguridad, recuerdo que yo empezaba a ir a algunos lados y me decían: “Es que los ladrones venezolanos no sé qué, es que los venezolanos desvalijaron el carro”. Bueno, a ver, un momento, ¿le vamos a poner pasaporte a los delitos y a la cédula? ¿Y vamos a llegar al absurdo de decir: los ladrones bogotanos o los paisas o los costeños o los vallunos o los chocoanos? ¿Qué es eso? ¿Qué es esa forma de ver el fenómeno? El fenómeno se llama el delito. Porque es que nadie por el hecho de tener un pasaporte es un delincuente. Y si alguien lo experimentó fuimos nosotros los colombianos que durante muchas décadas viajamos con el pasaporte y daba terror mostrarlo porque lo primero que le preguntaban a uno era por Pablo Escobar. Entonces no le vamos a poner el pasaporte a la política de seguridad. Ah, ¿que hay fenómenos de migrantes que pueden estar ahí? Sí, claro. Como hay fenómenos de niños sicarios, como hay fenómenos también de desvalijadores, como hay muchos fenómenos de criminalidad.

Pero qué nos encontramos nosotros desde el punto de vista de la política de seguridad. El hecho de tener al migrante invisible era un incentivo perverso. ¿Por qué? Porque el jefe de la banda decía: “Venga, reclutemos a un pelado venezolano y al pelado lo capturan y le preguntan su nombre. Juan Rodríguez. Muy bien, lo procesamos, se lo llevan al juez, su nombre es Juan Rodríguez. ¿Dónde está su documento de identidad?” No, no hay documento de identidad, no hay nada. Ni registro dactiloscópico, no hay nada. Entonces tenían que dejarlo en libertad. Lo bonito del Estatuto de Protección Temporal es que, así como tenía la política social, también estaba cimentado en el pilar de la seguridad nacional. Todo el mundo necesitaba ese registro dactiloscópico y el facial y teníamos siete sellos de seguridad en la tarjeta. Cuando alguien infringía la ley sabíamos quién era, sabíamos dónde vivía, sabíamos dónde estaba ubicado. Porque de esas 1,7 millones de personas que sacaron el documento nadie fue obligado, eso es muy importante tenerlo en cuenta. Lo hicieron voluntariamente porque creyeron en la oferta de política pública. Y eso es algo maravilloso.

OV: Expresidente, una pregunta un poco más personal. ¿Cómo ha impactado en su vida la experiencia acumulada en el tema migratorio?

I.D.M.: De muchas maneras. He tenido una muy buena relación con Filippo Grandi, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con él hablamos mucho de esta política. El Papa Francisco fue otra de esas personas que tenía este tema entre ceja y ceja. Esas conversaciones sobre estos temas eran apasionantes. El secretario general de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, que también fue Alto Comisionado para los Refugiados, fue igualmente una de esas personas con las cuales se compartió mucho.

Creo que se vienen unos fenómenos muy raros en el mundo. Nadie habla de ellos. Pero China va a tener en 30 años la mitad de la población. Por la política del hijo único, China va a tener menos de 600 millones de habitantes en tres décadas. La mayor reducción de población que haya visto el mundo en su historia reciente. La pregunta es ¿qué va a hacer? China va a tener que desplegar una política migratoria. Y ya se está viendo una especie de apertura a que vengan personas de otros países y se empiecen a emplear allá.

La gente no se ha dado cuenta de que el número de nacimientos en Europa va en caída libre y en tren bala. Tiene una población mayor de 65 años en la gran mayoría de países que ya supera el 30% del total. ¿Cómo van a mantener la productividad? Van a tener que acudir a políticas migratorias.

Países como Guyana, por ejemplo, que tiene un territorio de más de 200 mil kilómetros cuadrados, una población de menos de 800 mil habitantes y 11 mil millones de barriles de petróleo que es una riqueza para ser invertida en desarrollo. Para poder hacer una transformación con la población económicamente activa que tiene no les va a alcanzar, va a necesitar una política migratoria.

Estados Unidos está viendo envejecer su población. Está viendo que una nueva generación de jóvenes que entra al mercado laboral no quiere estar haciendo trabajos manuales o trabajos de fuerza. Quieren migrar hacia otras cosas. Entonces mantener la industrialización antes de que haya una robotización masiva, los temas de agricultura, los temas de servicios, ahí hay una gran oportunidad para el migrante. Si en Estados Unidos los migrantes estuvieran quitándole empleos a los ciudadanos americanos, pues el desempleo en Estados Unidos se hubiera disparado. Claramente lo que hay es una sustitución en función laboral.

En la medida en que se empiecen a restringir todas estas políticas, pues se le va a volver a Estados Unidos mucho más costoso tener a muchas personas haciendo esos trabajos que van a necesitar una alta productividad y para ello el migrante puede tener soluciones temporales. Creo que hay que mirar la política migratoria no tanto desde el plano ideológico, porque como todas las estupideces en las políticas públicas se dice: eso es de izquierda eso es de derecha, si es de derecha me gusta si es de izquierda no me gusta. No, mirémoslo objetivamente. El manejo migratorio no puede tener un sesgo, un prejuicio ideológico de por medio. Esto hay que verlo desde el punto de vista de su practicidad, de su efecto y de la forma cómo genera bienestar social.

Hay un elemento del que nadie habla con la contundencia que debería ser y es que tenemos hoy en el mundo, por año, más de 70 millones de migrantes por el cambio climático. De países que se van a inundar, de regiones que van a entrar en sequía, de glaciares que se van a deshielar, de erosión costera. Va a haber migrantes locales y va a haber migrantes transfronterizos.

Ojalá, y yo sueño con eso, no dejemos de lado el multilateralismo que muchas veces puede ser un elemento para llegar a acuerdos. Creo que se requiere una convención internacional sobre el manejo efectivo de las crisis migratorias y donde se establezcan las herramientas disponibles. Estados Unidos fue muy exitoso con los TPS. Creo que tarde o temprano se va a tener que acudir a esas herramientas. Creo mucho en las soluciones temporales cuando hay temas de

tanta sensibilidad, pero también son necesarias para mantener la productividad, el crecimiento económico y por ende también el equilibrio social.

OV: Hace 10 años, Monseñor Ochoa, cuando comenzó la crisis migratoria en Cúcuta, decía que había que darle de comer al hambriento y de beber al sediento y el Papa Francisco ofreció sus recursos personales para ayudar a atender la crisis humanitaria que teníamos en la frontera. Usted también fue uno de los que ayudó con las dinámicas de la integración y la regularización migratoria que caracterizan la respuesta colombiana. Presidente Iván Duque, muchas gracias por habernos acompañado.

I.D.M.: Muchísimas gracias, para mí ha sido un verdadero honor compartir con ustedes este espacio, que hagamos esta colaboración y llevar estos temas a un entendimiento mucho más amplio de lo meramente coyuntural. Los felicito por el trabajo que están haciendo desde la Universidad del Rosario y creo que si hay una política que debemos exaltar ha sido esta desde el punto de vista de mostrarle al mundo cómo se puede manejar un tema que está presente desde las naciones más poderosas hasta las más débiles. Pero también me da tristeza cuando veo que se ha hecho mucha desinstitucionalización en la actual administración donde hemos pasado al desprecio y a no irritar al dictador con el tema de la política migratoria. Porque creo que no dejan de llegar los migrantes y que cada día que Maduro se quede más con el control del poder van a venir más migrantes, más población buscando esperanza.



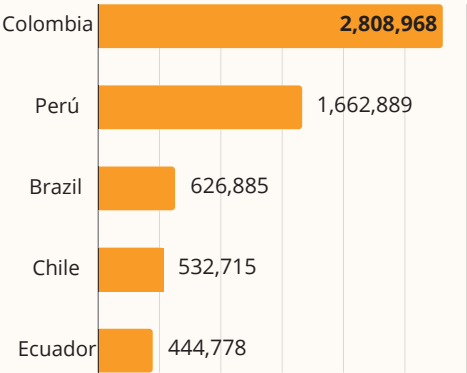
2023 - 2025

Capítulo 6



DATOS MIGRATORIOS 2023-2025

Venezolanos Refugiados y Migrantes en América Latina: Noviembre 2024



7.89M

Personas refugiadas y migrantes venezolanas en el mundo (Nov. 2024)

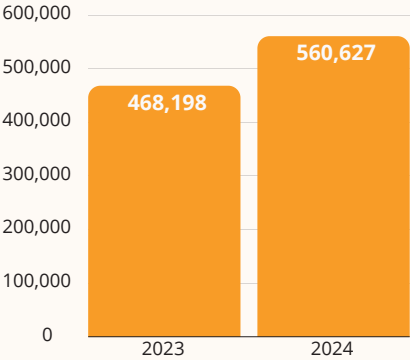


6.71M

Personas refugiadas y migrantes venezolanas en América Latina y el Caribe (Nov. 2024)

Fuente: Plataforma R4V

Entrada de venezolanos a Colombia por año



Población proveniente de Venezuela residiendo en Colombia

2.875.743
A agosto de 2023

2.894.593
A septiembre de 2024

2.810.358
A marzo de 2025

Fuente: Datos abiertos Migración Colombia

ESTATUS DE LA POBLACIÓN VENEZOLANA EN 2023 (AGO)

65.251 Regulares	1.890.185 Regularizados	416.625 En proceso de regularización	503.682 Irregulares
----------------------------	-----------------------------------	--	-------------------------------

Fuente: Datos abiertos Migración Colombia

MIGRACIÓN PENDULAR

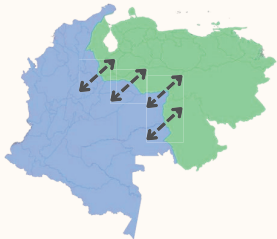
1.93M
Población Pendular (2024)

Fuente: Plataforma R4V

ESTATUS DE LA POBLACIÓN VENEZOLANA EN 2024 (SEP)

2.351.663 Regulares	457.305 Irregulares
-------------------------------	-------------------------------

Fuente: Plataforma R4V



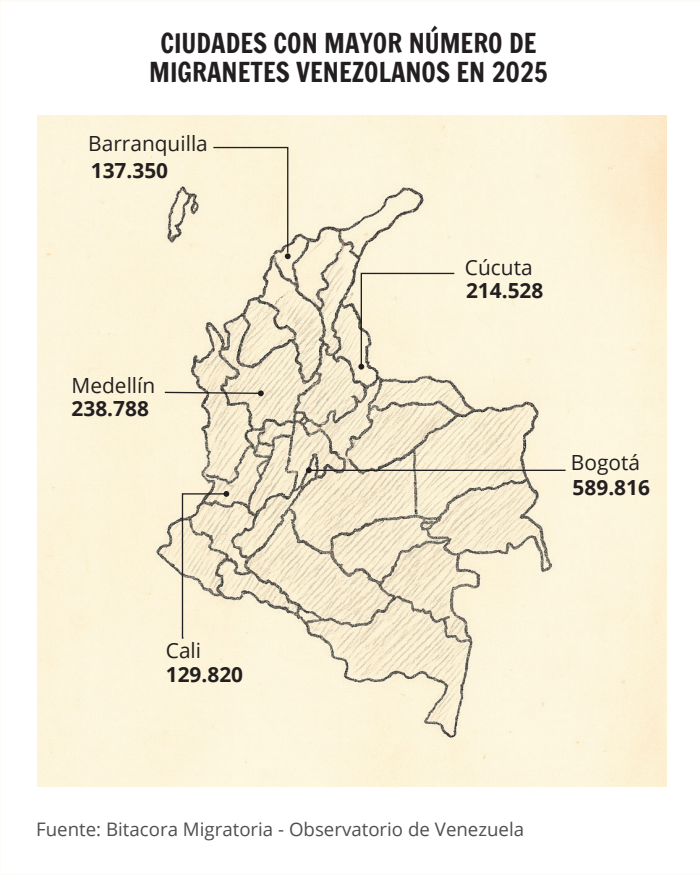
MIGRACIÓN CON VOCACIÓN DE PERMANENCIA	2023 (diciembre)	2024 (octubre)
	2.496.054 Migrantes finalizaron pre-registro del RUMV	2.505.346 Migrantes finalizaron pre-registro del RUMV
	1.987.517 Permisos por Protección Temporal aprobados	2.004.503 Permisos por Protección Temporal aprobados
	1.853.119 Permisos por Protección Temporal aprobados	1.868.264 Permisos por Protección Temporal aprobados

Fuente: Bitacora Migratoria - Observatorio de Venezuela

MIGRACIÓN CON VOCACIÓN DE PERMANENCIA
2025 (mayo)
2.574.475 Migrantes finalizaron pre-registro del RUMV
2.133.071 Permisos por Protección Temporal aprobados
1.979.452 Permisos por Protección Temporal entregados

MIGRACIÓN POR EL DARIÉN 2023
520.085 Personas
Fuente: Defensoría del pueblo

MIGRACIÓN POR EL DARIÉN 2024
302.203 Personas
Fuente: ACNUDH



Subordinación de la agenda migratoria a la agenda política con Venezuela

Más de 82 mil desplazados, 1.740 personas confinadas y 163 homicidios fue el balance consignado en el boletín de finales del mes de octubre de 2025 del Puesto de Mando Unificado (PMU) en el departamento de Norte de Santander, resultado de los enfrentamientos entre el Frente 33 de las disidencias de las FARC y el ELN por el control territorial del Catatumbo. El boletín es la constatación del fracaso de la política de la Paz Total del gobierno de Gustavo Petro y de las negociaciones del Estado colombiano con el ELN.

El 21 de noviembre de 2022, el presidente Petro inició los diálogos con el ELN, 787 días después, el 16 de enero de 2025, el grupo guerrillero desplegó acciones contra la población civil para configurar un nuevo orden en la región del Catatumbo y establecer el dominio absoluto de la frontera con Venezuela. El ELN está replicando el modelo de control territorial del eje Arauca-Apure, así como el control que ejerce desde el lado venezolano de la frontera, y para finales de 2025 planea absorber los reductos de las estructuras de la Segunda Marquetalia y de las Fuerzas Bolivarianas de Liberación.

El ELN es un grupo binacional que ha crecido significativamente en la última década mejorando sus posiciones territoriales en Colombia. Pero en Venezuela su crecimiento es exponencial el ELN hace presencia en los cuatro estados fronterizos: Zulia, Táchira, Apure y Amazonas; y extiende sus operaciones y control territorial hasta los estados de: Barinas, Bolívar, Anzoátegui y Guárico. Las estructuras civiles y armadas del grupo hacen parte de la estrategia de defensa de la Revolución Bolivariana.

Dicho grupo en Venezuela opera como una estructura paramilitar, es decir, en articulación con autoridades civiles y militares en los territorios y con la anuencia de las autoridades nacionales. Durante 26 años, la Revolución Bolivariana no reconoció la presencia del ELN en Venezuela hasta que, el jueves 2 de octubre de 2025, el ministro de Defensa, Vladimir Padrino López, admitió que el ELN tiene presencia en Venezuela y lo calificó como grupo terrorista y narcotraficante, junto a las disidencias de las FARC. Esta ambivalencia responde a una estrategia de marcar distancia con dicho grupo en medio de las tensiones por la presencia de los Estados Unidos en el Mar Caribe y el estancamiento de la negociación con el gobierno colombiano.

El crecimiento del ELN ha generado preocupación entre algunos militares chavistas. En el pasado, la relación de la Revolución Bolivariana con organizaciones criminales no ha dado los resultados esperados. Por ejemplo, las denominadas Zonas de Paz en Caracas y en algunas de las principales ciudades, donde se estableció un acuerdo velado entre criminalidad y gobierno, arrojando muy malos resultados. La hegemonía criminal en dichas Zonas de Paz compitió con los intereses de sectores oficialistas, dando lugar a episodios de confrontación extremadamente violentos para la recuperación del control, como ocurrió con diferentes colectivos chavistas y organizaciones criminales.

El ELN no está subordinado a la Revolución Bolivariana, sino que tiene alineados sus intereses con el régimen venezolano y ha logrado crecer exponencialmente por las debilidades estructurales del Estado controlado por el chavismo, pero su soberbia e historia como organización armada lo ponen por encima. En algunos momentos, se han presentado enfrentamientos de los elenos con las autoridades venezolanas, no propiamente por una política de seguridad que combata este tipo de organizaciones, sino por rencillas de carácter territorial, por las ganancias de alguna renta criminal o por el cambio de algún mando militar que afectó los intereses del grupo en alguna zona.

El modelo de Estado Comunal con el que el régimen avanza en dirección a la consolidación de la dictadura de la Revolución Bolivariana tiene inspiración cubana, al igual que el ELN. Por esta razón, los Consejos Comunales, como estructuras de organización civil promovidas y controladas por el chavismo para erosionar la democracia representativa con el fin del control social, se han convertido en el vehículo de crecimiento del ELN en Venezuela. La propuesta elena de organización política va en esa misma dirección, como queda demostrado al comparar los puntos de negociación del grupo con el Estado colombiano. Pero en el caso del hermano país, los Consejos Comunales se han convertido en el espacio de legitimación social del grupo armado, que, si bien convive y comparte propósitos, por ahora, con el chavismo, en cualquier momento se puede distanciar y dar lugar a enfrentamientos.

En el caso de la Milicia Nacional Bolivariana sucede algo similar: el gobierno venezolano permite al ELN entrenar a los cuerpos de seguridad, pero especialmente al componente de la Milicia, en guerra de guerrillas, a cambio de entrenamiento en el manejo y uso de drones, en los que los venezolanos tienen experiencia por el adiestramiento recibido de Rusia. Los militares venezolanos, que siempre han visto con suspicacia a la Milicia por lo que significa para el espíritu y la mística castrense, se preocupan aún más porque esté penetrada por el ELN.

Gracias a la expansión que logró el ELN en Venezuela, la organización busca consolidar el dominio en el Catatumbo colombiano, bajo una estrategia de absorción de los reductos de diversas organizaciones criminales y residuales presentes en el área y en una confrontación abierta con la disidencia del Frente 33. Los violentos enfrentamientos se han extendido a lo largo de 2025 y han agravado la situación para la población civil, como lo ha denunciado la Defensoría del Pueblo colombiana. El departamento de Norte de Santander enfrenta el mayor reto en materia de movilidad humana por desplazamiento interno, en paralelo a los retos de la migración venezolana que persisten.

Fraude electoral

De otro lado, la negociación que tenía como propósito el retorno a la democracia en Venezuela fracasó por el fraude electoral del 28 de julio de 2024. La negociación, en la que participaron de forma directa o indirecta los gobiernos de Estados Unidos, Noruega, Qatar y México, y que tenía como objetivo una transición pacífica y ordenada, fue burlada por el régimen venezolano, concluyendo en la consolidación de la dictadura y una etapa de represión brutal.

El gobierno de los Estados Unidos liberó en octubre de 2022 a los sobrinos de la Primera Dama de Venezuela, Cilia Flores, quienes fueron condenados por narcotráfico, y al colombiano Alex Saab en diciembre de 2023, a quien el gobierno venezolano otorgó la nacionalidad, defendió como agente diplomático y, después de su retorno a Caracas, fue nombrado ministro de Industrias y Producción del régimen. Estas liberaciones, que fueron parte de un intercambio por prisioneros norteamericanos y, en el caso de Saab, un punto de honor para que el chavismo se sentara de nuevo en la mesa después de la ronda de negociaciones de México.

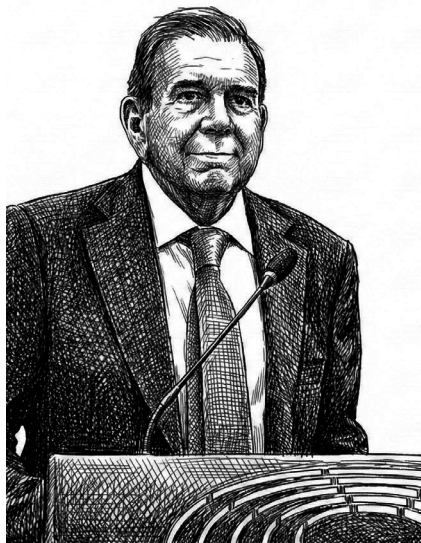
El 22 de octubre de 2023 la Oposición celebró elecciones primarias como parte de la estrategia de salida democrática, a pesar de los intentos del oficialismo por entorpecer el proceso. María Corina Machado logró el 93,35% de los votos: 2.253.825 personas la apoyaron, haciéndose con la candidatura para las elecciones de 2024, pero, sobre todo, adquirió la legitimidad para ser la nueva lideresa de la oposición. En Colombia votaron 15.587 venezolanos de un total de 50.557 inscritos en el padrón electoral, representando una participación del 30,8%, de los cuales María Corina obtuvo el 95,6% de los votos.

Para octubre de 2023, la autoridad migratoria colombiana afirmaba que la diáspora venezolana en el país era de 2.811.570 personas, de las cuales 871.874 eran menores de edad. Solo el 0,8% de los venezolanos en Colombia pudo participar en la consulta de las primarias de la Oposición. Se trataba de una población con importantes limitaciones para ejercer sus derechos políticos y, muchas veces, con temor a hacerlo, pero fundamental en el retorno a la democracia del hermano país.

A pesar de la victoria de María Corina Machado, el régimen no permitió su participación, alegando la inhabilidad impuesta por la Contraloría General de la República, cuyo titular, Elvis Amoroso, sería el rector principal del Consejo Nacional Electoral (CNE) para la elección presidencial de 2024, dejando en evidencia la falta de independencia y el control que ejerce en el proceso el oficialismo.



María Corina Machado



Edmundo González

La Oposición intentó inscribir a la profesora Corina Yoris como candidata presidencial, después de que María Corina Machado la postuló el 22 de marzo de 2024, pero se le impidió la inscripción en el sistema y no se le permitió acercarse a las instalaciones del Consejo Nacional Electoral. Finalmente, y producto de la presión internacional, el lunes 25 de marzo, el CNE habilitó una prórroga extemporánea que permitió la inscripción de Edmundo González Urrutia. El oficialismo pensó que un poco conocido diplomático de carrera y profesor universitario no tendría el peso electoral para enfrentar la maquinaria chavista y al presidente-candidato Nicolás Maduro.

En la campaña se implementó el conocido repertorio de argucias electorales del chavismo: el uso del aparato del Estado; la movilización forzada de funcionarios a los actos políticos; los aportes económicos “voluntarios” de la población en favor del partido de gobierno; el secuestro de los nombres y tarjetas de los partidos opositores para presentar candidatos colaboracionistas; y el seguimiento a las estructuras organizativas de la oposición. Pero llamó especialmente la atención el nivel de persecución contra ciudadanos por prestar algún tipo de servicio a la lidereza y al candidato de la Oposición: multas, sanciones tributarias y el retiro de licencias de funcionamiento. La inquina llegó hasta la persecución de una vendedora de empanadas.

Según la evidencia que recabó la Oposición en una estrategia de recolección de las actas mesa por mesa, Edmundo González Urrutia logró el 67% de los votos contra el 30% de Nicolás Maduro. Con el 85,15% de las actas digitalizadas y disponibles en la web creada por la oposición, 7.443.584 personas votaron por la coalición Plataforma Unitaria Democrática contra los 3.385.155 que lo hicieron por la coalición oficialista Gran Polo Patriótico Simón Bolívar.

Según los datos del CNE dominado por el chavismo, Nicolás Maduro ganó con el 51,91% contra el 43,18% de González Urrutia, con votaciones de 6.408.844 por el oficialismo contra 5.326.104 de la oposición. A diferencia de las cifras presentadas por la Oposición, en el caso del poder electoral la información entregada no se puede corroborar y, desde el día de la elección, la página web del CNE dejó de funcionar, a pesar de que todos los otros portales de las instituciones del Estado venezolano están operando con normalidad. Es la primera elección presidencial realizada bajo la Constitución de 1999 en la que el CNE no entrega resultados territoriales.

Relación bilateral

Una constante a lo largo de todo el proceso de negociación, elección y fraude es la mínima participación del Estado colombiano y sus autoridades. A pesar de ser Venezuela el principal vecino de Colombia y el país más afectado por la consolidación de la dictadura, el papel del gobierno colombiano fue débil y contradictorio. La administración del presidente Gustavo Petro pretendió, por lo menos discursivamente, jugar algún papel en el retorno a la democracia en Venezuela, pero sin mayor incidencia.

A inicios de 2023, el embajador de Colombia en los Estados Unidos, Luis Gilberto Murillo, adelantó gestiones con el gobierno norteamericano y varios gobiernos de la región para realizar una conferencia que destrabara las negociaciones entre la oposición y el oficialismo venezolano, suspendidas para ese momento. Cuando la iniciativa estaba ganando adeptos, el entonces canciller Álvaro Leyva, quizá por mezquindad con su subalterno o por la simpatía que siempre ha profesado por la Revolución Bolivariana, intervino y asumió el liderazgo, y, entonces el encuentro fracasó. De ser una conferencia de jefes de gobierno y cancilleres, se convirtió en una reunión de algunos representantes de gobiernos con presencia diplomática en Colombia y terceros secretarios. Los países no suscribieron una declaración final, y un pronunciamiento de último momento de Leyva causó molestia entre los participantes.

La representación diplomática de ambos países cambió. En el caso de Colombia, el embajador Armando Benedetti fue depuesto por el presidente tras el escándalo de la filtración de grabaciones sobre una discusión entre él y Laura Sarabia, mano derecha del presidente. El mandatario les solicitó, en junio de 2023, a sus dos funcionarios apartarse de los cargos para hacer control de daños a la imagen del gobierno. Ambos regresarían al poco tiempo a importantes cargos, sin que se resolviera la investigación que motivó su salida.

Poco antes, en enero de 2023, el embajador venezolano en Bogotá, Félix Plasencia, fue trasladado a la secretaría de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Plasencia fue, quizás, el embajador venezolano en Colombia con menor tiempo en el cargo, de septiembre a diciembre de 2022. Al inicio de su gestión, la aceptación de credenciales del embajador Plasencia fue criticada, pues, en el pasado, como canciller de Venezuela acusó al Estado colombiano de inventar lo que él llamó la “supuesta crisis migratoria”, para hacerse con recursos de la cooperación internacional.

En Venezuela fue nombrado embajador por el gobierno colombiano Milton Rengifo, quien entregó credenciales en agosto de 2023. Rengifo es muy cercano al presidente Petro, fue parte de su Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) durante sus años como congresista y, aparentemente, goza de la total confianza del mandatario. La representación diplomática colombiana en Venezuela aún no es la mitad de lo que fue: para el segundo semestre de 2025, sólo cuatro de los 15 consulados que tenía Colombia antes del rompimiento de relaciones se han recuperado, y funcionan parcialmente por los problemas estructurales para operar en un país en condición de emergencia humanitaria compleja.

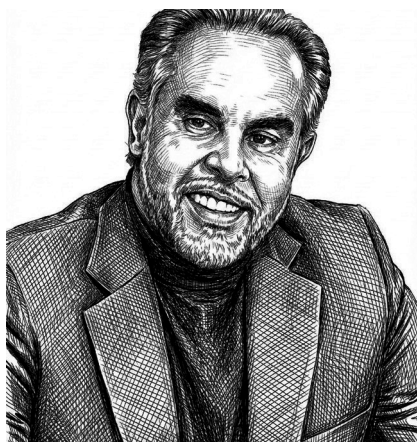
Del lado venezolano, fue nombrado Carlos Martínez Mendoza, exmilitar venezolano y aparentemente cercano a Ramón Rodríguez Chacín, quien fue clave en la relación entre los grupos al margen de la ley colombianos con el chavismo. Mendoza entregó credenciales en julio de 2023; su paso por la Embajada se ha caracterizado por el crecimiento desproporcionado de miembros de los cuerpos de seguridad venezolanos en Colombia, y el silencio de las autoridades nacionales frente a este comportamiento.

Un tema que llama la atención es la alianza energética entre Colombia y Venezuela, en la que insiste el gobierno del presidente Petro. El gobierno presiona la compra por parte del Estado de la empresa Monómeros, productora de fertilizantes e insumos para la agroindustria. El ministro de Minas y Energía, Edwin Palma, ha viajado a Venezuela y sostenido varios encuentros con el presidente venezolano para materializar este propósito. No obstante, la empresa reportó pérdidas por 83.227 millones en 2024, y, según información de Supersociedades, arrojó pérdidas sumadas de 179.957 millones en los años 2018, 2019 y 2022; pero el gobierno colombiano pareciera dispuesto a pagar por la empresa que fue y no por la que es.

En la misma dirección, la administración Petro le apunta a la dependencia energética con Venezuela como proveedora de gas. La producción y distribución de gas en Venezuela no tiene capacidad de proveer la demanda interna, tampoco tiene la capacidad de honrar los compromisos con sus países aliados en el Mar Caribe o los países del ALBA. Si bien, el régimen argumenta que es a causa de las sanciones internacionales que dificultan la operación, el sector energético venezolano carece de la inversión, el mantenimiento y el personal requerido. La ideologización de la industria petrolera y energética que inició en 2001 con el presidente Chávez es la principal causa del retroceso venezolano. Además, los costos para recuperar la infraestructura y quién los asumiría hacen inviable el proceso de conexión energética entre los dos países. Sería un mal negocio para Colombia.

En materia de comercio bilateral, el 2024 cerró con un intercambio de 1.125 millones de dólares, de los cuales 1.004 millones son exportaciones colombianas a Venezuela; un crecimiento del 287% respecto del 2021, cuando las relaciones estaban rotas y los pasos fronterizos cerrados intermitentemente. Una noticia que podría ser positiva para países con economías complementarias, pero que, con una balanza comercial tan desequilibrada, demuestra una dependencia de Venezuela a los productos colombianos y evidencia que la economía del hermano país continúa en crisis.

Los acuerdos comerciales firmados recientemente entre Colombia y Venezuela, sobre los que reposa la relación, son: Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial No. 28, adoptado en noviembre de 2011, modificado y reactivado el 16 de febrero de 2023; Acuerdo de Transporte Internacional de Carga y Pasajeros por Carretera, suscrito el 1 de agosto de



Armando Benedetti



Milton Renfigo

2014, pendiente de la notificación oficial para su puesta en vigor; Reglamento de la Comisión de Vecindad e Integración Colombia-Venezuela (CVI), suscrito el 9 de abril de 2024, que formaliza la CVI como instancia política para la cooperación e integración; Protocolo para Establecer el Régimen Legal del Uso del Puente Internacional "Atanasio Girardot", aprobado el 9 de abril de 2024; y el Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones: firmado en febrero de 2023, en revisión de la Corte Constitucional. Se prevé que estos instrumentos incrementen el comercio bilateral y brinden seguridad jurídica a los inversionistas.

El gobierno colombiano ha subordinado la agenda bilateral, incluyendo los temas migratorios, a la relación con el régimen de Nicolás Maduro, y evita hacer pronunciamientos que tensionen el diálogo con el chavismo. Penosamente, las autoridades colombianas, presidente, cancilleres, embajadores y ministros, han llegado incluso a compartir las narrativas de la dictadura, a pesar de tener evidencia, información y datos que controvierten esos discursos. En un primer momento, se pensó que dicha subordinación era para materializar la negociación con el ELN en el marco de la Paz Total, pero la firma de un acuerdo con este grupo ya no es viable bajo esta administración.

Petro y Maduro realizaron cinco encuentros bilaterales entre noviembre de 2022 y abril de 2024; después del fraude electoral del régimen, el gobierno colombiano ha evitado un nuevo encuentro y se ha limitado a no reconocer formalmente los resultados. No obstante, en la práctica, hoy la relación es más estrecha. De hecho, la radicalización del discurso del mandatario colombiano y la confrontación con el gobierno de Donald Trump en los Estados Unidos han terminado alineando las narrativas de ambos gobiernos.

Por primera vez, en 26 años de chavismo, y a pesar de la consolidación de la dictadura en Venezuela, el sistema de medios públicos colombiano (RTVC) hoy repite las narrativas de la Revolución Bolivariana, presentando reportajes e informes defendiendo las posiciones de Nicolás Maduro. Del otro lado, la polarización política del país lleva a los sectores opositores al gobierno Petro a justificar las medidas tomadas por la administración Trump en el mar Caribe, a pesar de ser violatorias del derecho internacional.

Un largo camino por recorrer

El trienio 2023-2025 vio reducidas, de manera sustancial, las iniciativas novedosas y de gran calado referidas al tema migratorio en Colombia, situación que estuvo acompañada por la narrativa de la administración de Gustavo Petro centrada fundamentalmente en la idea de que Colombia es un país de tránsito migratorio a Estados Unidos y que la migración venezolana está retornando a su país, aunque el gobierno nacional continuó aplicando el Estatuto de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) a través de la entrega del Permiso por Protección Temporal (PPT) a aquellas personas que ya lo estaban tramitando.

Comenzando 2023, Migración Colombia anunció la estrategia Plan Integral “Aún estás a tiempo” con el fin de agilizar y finalizar la entrega de los Permisos por Protección Temporal (PPT) a través de los siguientes pasos: a) validación, a través del portal web, de si se sigue interesado en continuar con el proceso, y actualización de información personal; b) invitación a descargar el Certificado de Trámite del PPT); c) llamado a consultar en la página web la lista de permisos ya listos para ser entregados; y d) registro de aquellos migrantes que tenían PEP y no realizaron el trámite del PPT, así como de las personas con salvoconducto de refugio que no hicieron el RUMV antes del 28 de mayo de 2022 y deseaban acogerse al ETPV.

A comienzos de 2023, también se levantaron los puntos de atención humanitaria dirigidos por diversos organismos de la cooperación internacional en los puentes que comunican a Colombia y Venezuela, y se redujo progresivamente la asistencia humanitaria, lo que generó preocupación entre los organismos de la sociedad civil que prestan apoyo en los temas migratorios.

El 16 y 17 de marzo de ese año, se celebró en Bruselas la *Conferencia Internacional de Solidaridad con los Refugiados y Migrantes Venezolanos y sus Países y Comunidades de Acogida*, organizada por la Unión Europea y el Gobierno de Canadá, con el cercano apoyo de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V).

En dicha oportunidad, el canciller colombiano, Álvaro Leyva, dio declaraciones muy polémicas, pues además de reclamar que no se invitase al gobierno de Nicolás Maduro, se hizo eco de las dudas del gobierno de Caracas que ponían en entredicho el censo de migrantes venezolanos y cuestionaban los destinos de los dineros internacionales.

El paso de migrantes irregulares continentales y extracontinentales por el Tapón del Darién, una ruta que abrieron desde comienzos del siglo XX, principalmente nacionales cubanos y haitianos, seguía creciendo. De 6.465 personas registradas en 2020, pasó a 133.726 en 2021, 248.284 en 2022 y 520.085 en 2023. Entre 2021 y 2023, más de 900 mil migrantes transitaron por la frontera entre Colombia y Panamá, de los cuales 38% fueron mujeres y 22% menores de edad. Desde 2022, los venezolanos comenzaron a encabezar las estadísticas de este trayecto migratorio hacia el norte del continente, representando más del 60% en 2024, entre otras 90 nacionalidades (Migración Panamá, 2025).

La ruta del Darién, que comenzó a utilizarse de manera masiva debido a las limitaciones a la movilidad de los migrantes venezolanos por parte de los países centroamericanos y de México, pasó a tener gran visibilidad en la opinión pública mundial por sus difíciles características geográficas, pues se trata de una zona selvática poco habitada, surcada por ríos y con un clima adverso, que hace la travesía muy peligrosa, lo que ha provocado numerosas muertes y heridos entre los migrantes, marcados por su gran vulnerabilidad.

Además, en esa región hay presencia de bandas criminales a ambos lados de la frontera que han realizado prácticas delictivas en contra de la población migrante, incluyendo delitos sexuales. En el caso de Colombia, el Clan del Golfo ha llegado a controlar el tráfico migratorio ante la falta de coordinación entre las autoridades colombianas y panameñas.

En consecuencia, el 11 de abril de 2023, el secretario de Seguridad Nacional de EE.UU., Alejandro Mayorkas, y los cancilleres de Panamá, Janaina Tewaney, y de Colombia, Álvaro Leyva, se reunieron en la capital panameña para abordar la situación y llegar a compromisos a través de una declaración conjunta para combatir redes de tráfico y trata de personas; lanzar nuevas vías de regularización para migrantes; implementar planes de reducción de pobreza, mejorar la prestación de servicios públicos y crear empleos en la frontera entre Colombia y Panamá, a través de alianzas entre instituciones financieras, sociedad civil y sector privado. Como ruta alterna al Darién, comenzó a utilizarse por vía marítima la de San Andrés y Nicaragua.



Gustavo Petro

El 19 de mayo de ese año fue aprobado, mediante la Ley 2294, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, que continuó mencionando en su articulado la cofinanciación de la salud para los migrantes no afiliados, como se hizo en el plan de desarrollo anterior. Sin embargo, considerando los casi 3 millones de migrantes venezolanos con vocación de permanencia que ya había en Colombia, se esperaban unas directrices más específicas y ambiciosas para esta población.

A partir del 1 de junio de 2023, los migrantes venezolanos con PPT y con más de cinco años de permanencia ininterrumpida en Colombia pudieron comenzar a solicitar la visa de residente, conocida como Visa tipo R, lo que abrió una nueva ventana para la integración de esta población en la sociedad colombiana, pues se evidenciaba la necesidad de pasar de una lógica temporal y extraordinaria en el abordaje de la regularización migratoria, a un sistema ordinario y permanente.

El 19 de junio comenzó a funcionar en Bogotá la Oficina de Movilidad Segura de los Estados Unidos, que, en colaboración con ACNUR y OIM también estableció centros en Guatemala y Costa Rica para tramitar solicitudes de refugio y migración de venezolanos, cubanos y haitianos que quisieran ir a la potencia del Norte. La iniciativa buscaba establecer canales regulares y seguros de movilidad humana que desincentivaran el uso de la peligrosa ruta del Darién.



Alvaro Leyva

Se trató de una polémica medida que avivó el debate sobre la soberanía nacional, la fuga de mano de obra migrante calificada y la instrumentalización del tema migratorio en la relación de Colombia con los Estados Unidos. Finalmente, este programa fue revertido por la nueva administración del presidente Donald Trump, lo que dejó a muchas personas afectadas a mitad del proceso.

El 29 de junio de 2023 se creó el Ministerio de Igualdad y Equidad, que entre sus funciones tenía la atención de la población migrante. Ante la falta de institucionalidad suficiente para encargarse de los temas migratorios, el gobierno presentó esta iniciativa como una respuesta a dicho vacío. Sin embargo, el hecho de que la nueva instancia ministerial se estuviera creando desde cero, sin personal suficiente ni experimentado y que, además, fuese apenas una de las 20 direcciones que hicieron parte del Ministerio, en un tercer nivel de jerarquía, despertó temores sobre el alcance del trabajo que pudiera llegar a realizar.

En junio de 2023 fueron inaugurados Puestos de Control y Verificación Migratoria en el Puente Internacional Atanasio Girardot y en Tibú (Norte de Santander), así como en Necoclí (Antioquia), con el fin de garantizar una migración más segura, ordenada y regular en las fronteras con Venezuela y Panamá.

Durante 2023, el Certificado de Trámite del PPT no tuvo los efectos deseados para resolver las necesidades de la población migrante en proceso de regularización, pues entidades públicas y privadas no lo reconocían como documento legítimo y muchos migrantes continuaron sin acceso a servicios y derechos.

La Alcaldía Mayor de Bogotá, la ciudad que acoge al mayor número de venezolanos en Colombia, anunció el 27 de septiembre de 2023 la Política Pública para la Acogida, Inclusión y Desarrollo de los Nuevos Bogotanos, con un horizonte hasta 2035, la cual entró en vigor el 19 de diciembre de ese año.

En el plano internacional, el 22 de octubre, diez países de América Latina y el Caribe, incluyendo Colombia, suscribieron la Declaración de Palenque en el marco de la cumbre presidencial migratoria celebrada en Chiapas, México, donde acordaron 14 medidas para enfrentar los crecientes flujos migratorios.

El 18 de noviembre, los cancilleres de Colombia y Venezuela firmaron un memorando de entendimiento para facilitar la obtención de documentos de identidad, la reunificación familiar, el restablecimiento de derechos y el retorno seguro a su Estado de origen de niñas, niños y adolescentes colombianos y venezolanos, incluyendo casos de menores de edad sin cuidados parentales. No obstante, el memorando pasó por alto que en Venezuela prevalece una emergencia humanitaria compleja.

Un número significativo de jóvenes venezolanos que estaban por finalizar su bachillerato no podían graduarse y acceder a la educación superior por barreras documentales, lo que incentivaba la deserción estudiantil. Esto motivó al Ministerio de Educación a permitir la emisión de diplomas de bachiller a migrantes con documentos de identidad no reconocidos en Colombia, con el fin de superar una de las principales barreras para que jóvenes migrantes sin Permiso por Protección Temporal (PPT) pudieran graduarse.

En noviembre de 2023, Migración Colombia anunció que, por primera vez, con la excepción de la época de la pandemia de la Covid-19, la migración venezolana descendió al pasar de 2.896.748 personas al cierre de 2022 a 2.888.505 en junio de 2023, tendencia que continuó hasta mayo de 2025, cuando se registraron 2.812.694 migrantes venezolanos. Este descenso se interrumpió en julio, cuando volvió a registrarse un leve incremento a 2.828.195 (Migración Colombia, 2025).

El año 2023 fue particularmente desfavorable en la consecución de recursos internacionales para atender la migración, pues se contó con solo la tercera parte de los recursos requeridos, situación que se repetiría en 2024, donde solo se alcanzó el 22%, según datos de R4V.

El año 2024 fue uno de cambios en el panorama migratorio del continente americano. El triunfo en las elecciones presidenciales de Estados Unidos de Donald Trump en noviembre, quien llevaba como una de sus principales banderas electorales la deportación de los migrantes irregulares presentes en ese país, despertó fundados temores en las comunidades de migrantes y entre los sectores ligados a ellas, temores que fueron superados por la realidad cuando el nuevo mandatario norteamericano asumió las riendas del país el 20 de enero de 2025. Ya a lo largo de 2024, y probablemente como consecuencia de la disputada campaña electoral, la administración de Joe Biden endureció gradualmente algunas de sus políticas migratorias que, en general, habían

sido de corte liberal y que, en algunos casos, habían favorecido a algunas nacionalidades como la venezolana, la haitiana y la cubana.

Este endurecimiento también se pudo observar en otros países de la región como Panamá, Ecuador, Perú, Chile y Argentina, entre otros, que optaron por medidas de contención migratoria, imponiendo visas y otros requisitos de muy difícil cumplimiento para la población venezolana obligada a salir de su país ante la emergencia humanitaria compleja.

Las derivaciones de estos cambios en las políticas migratorias pudieron observarse en la disminución de la migración por el Darién, pues según las autoridades panameñas, pasó de 520.085 en 2023 a 302.203 personas en 2024. Esta reducción se acentuó en 2025, cuando las cifras bajaron drásticamente a 2.982 personas entre enero y septiembre de 2024 (Migración Panamá, 2025).

En Colombia, 2024 comenzó con la designación, en enero, de Liliana Morales como cabeza de la Dirección para la Población Migrante del recién creado Ministerio de Igualdad y Equidad, una de las seis direcciones subordinadas al Viceministerio de las Poblaciones y Territorios Excluidos y la Superación de la Pobreza.

Asimismo, el 30 de enero de 2024, Migración Colombia lanzó el Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), una iniciativa largamente esperada para recolectar, integrar, producir, sistematizar, analizar y poner a disposición de la ciudadanía e instituciones públicas y privadas el conocimiento sobre las dinámicas migratorias, con el fin de mejorar la publicación de estadísticas, que estuvieron muy decaídas en 2023. En esta misma dirección, el 1 de diciembre, luego de casi un año sin publicarlo, Migración Colombia volvió a dar a conocer su reporte sobre la distribución de venezolanos en Colombia.

Ante la gran necesidad de contar con nuevas rutas de regularización migratoria, el gobierno nacional aprobó en diciembre de 2024 la categoría de visa “V-Visitante Especial”, que tiene como objetivo regularizar la situación de los migrantes venezolanos que ingresaron a Colombia con pasaporte, permitiéndoles una estancia temporal y trabajar en el país.

Su utilización no ha sido masiva por diversos motivos, como por ejemplo que no se han definido canales eficientes para la expedición del acta de verificación y compromiso, que es un requisito indispensable, así como la

falta de difusión entre la población migrante. Algunas organizaciones civiles señalaron que muchas personas en situación vulnerable han quedado fuera del alcance de esta medida. Dejusticia y Human Rights Watch (HRW) advirtieron que la visa no ofrece una solución estructural, sino meramente temporal.

El 18 de diciembre de 2024, en un acto celebrado en el Centro Intégrate de Bucaramanga, comenzó la transferencia de los Centros Intégrate de USAID al Ministerio de Igualdad y Equidad, en el marco de la estrategia “Raíces en Movimiento” que puso en marcha esa instancia gubernamental. De esta forma, esta exitosa iniciativa ideada para facilitar la integración migratoria pasó a depender de la gestión y presupuestos públicos, aunque su continuidad en el tiempo está supeditada a la capacidad operativa y presupuestal de MinIgualdad.

A pesar de que Colombia participó en una dinámica agenda migratoria global en 2024, pues fue sede de la XXII Conferencia Suramericana sobre Migraciones y participó en el Plan de Acción de Cartagena+40 en Chile, eventos importantes para discutir las políticas migratorias, llegar a acuerdos regionales y conseguir recursos de la cooperación internacional, los resultados finales fueron insuficientes y su liderazgo, notablemente limitado.

La Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) señaló que, al 28 de octubre de 2024, las donaciones al Plan de Respuesta Humanitaria para Venezuela (PRH) alcanzaron 104 millones de dólares, lo que representó solo el 17% de los fondos requeridos y el nivel de financiamiento más bajo desde que se lanzó esta iniciativa en 2019.

Si un hecho impactó de lleno los primeros meses del año 2025 en materia de migración, fueron las decisiones adoptadas en los Estados Unidos por su presidente, Donald Trump, quien dio inicio con inusitada virulencia a sus promesas electorales de deportar a 11 millones de migrantes irregulares.

Esta decisión ha tenido importantes repercusiones, como la creación de un puente aéreo entre los Estados Unidos y los países de origen de los migrantes expulsados, en ocasiones con la colaboración de terceras naciones como México y Honduras, que sirvieron de destinos intermedios provisionales.

La nueva política estadounidense, que incluyó también el cierre de la frontera con México con la ayuda de las Fuerzas Armadas, originó que la ruta

migratoria por el Darién hacia América del Norte se detuviera por completo y que más bien diera lugar a un flujo inverso de los migrantes, que comenzaron a transitar hacia América del Sur ante la imposibilidad de llegar a los Estados Unidos o verse obligados a partir de allí.



Félix Plasencia



Carlos Martínez

La peligrosidad de la selva del Darién ha generado que muchos de los migrantes que están de vuelta la hayan evitado y optado por otras vías igualmente arriesgadas, como las marítimas desde Panamá hasta las costas del Caribe o del Pacífico en Colombia.

Es difícil determinar qué sucederá con los hombres y mujeres que integran esta llamada “migración inversa”, pues es pronto para saber si volverán definitivamente a sus países de origen o si optarán por emprender nuevos procesos migratorios hacia otras naciones de América o Europa.

A comienzos de este año, también se produjo un impasse entre los presidentes Gustavo Petro y Donald Trump, a raíz de que Colombia se negó a recibir dos vuelos desde Estados Unidos con migrantes que venían esposados. Después de un rifirrafe que incluyó amenazas del presidente norteamericano de elevar los aranceles y dificultar el otorgamiento de visas a los colombianos, el incidente se dio por superado y se reanudaron los vuelos con deportados.

En el caso de Venezuela que también ha estado recibiendo vuelos con sus ciudadanos expulsados desde los Estados Unidos, la situación se complicó gravemente cuando Washington decidió enviar a El Salvador a un numeroso grupo de venezolanos acusados de pertenecer a la banda criminal El Tren de Aragua, donde fueron reclusos en la cárcel de alta seguridad conocida como Centro de Confinamiento del Terrorismo (CECOT). En julio, estas personas fueron liberadas y enviadas a Venezuela, luego de un proceso de negociación que contempló la liberación de ciudadanos estadounidenses detenidos en el vecino país.

Otra de las medidas del presidente Trump que ha tenido impactos negativos fue la suspensión de actividades de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que se había erigido en el principal cooperante internacional para los temas migratorios, lo que implicó inmediatamente el cierre de muchos programas de ayuda humanitaria y la afectación de políticas de integración que se estaban llevando adelante en el continente americano. Un ejemplo de ello en Colombia fueron los Puntos Visibles de Migración Colombia, donde se ofrece orientación a los migrantes en sus procesos de regularización e integración en la sociedad, los cuales contaban con financiación de la cooperación estadounidense y actualmente se han visto seriamente afectados por la ausencia de recursos.

La celebración del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, presidido por Colombia que inicialmente estaba previsto para celebrarse en la ciudad de Barranquilla entre el 11 y el 13 de junio de 2025, se trasladó por órdenes del presidente Gustavo Petro a Riohacha, por lo que se pospuso a la primera semana de septiembre debido a que la capital de La Guajira no contaba con las condiciones mínimas para que se llevara a cabo. La decisión recibió críticas de organizaciones no gubernamentales.

Finalmente, este espacio multilateral, destinado a incidir en la agenda migratoria regional, se llevó a cabo. Llamó la atención que el discurso del presidente Gustavo Petro no mencionó el tema de la migración venezolana en Colombia.

La actualización de la información sobre la migración en la plataforma R4V ha venido perdiendo dinamismo, y ahora solo proporciona datos sobre la población venezolana en países de América Latina y el Caribe, aunque sigue siendo la única fuente que recopila, sistematiza, analiza y publica cifras regionales de la movilidad humana venezolana.

Rupturas y continuidades en la política migratoria

En los últimos tres años, Migración Colombia ha registrado un ligero descenso en el número de migrantes venezolanos con vocación de permanencia. Al cierre de 2023 se reportaron 2.864.796 migrantes, una disminución de 1,1% con respecto a 2022, cuando la cifra llegó a 2.896.748; y en 2024, la cantidad bajó a 2.808.165 migrantes, un 1,8% menos que 2023. Según reportes de la entidad migratoria, a julio de 2025, el volumen ha vuelto a mostrar un leve incremento de 0,71% con relación a 2024, al reportar 2.828.195 migrantes.

Aunque la disminución en las cifras fue modesta, esta tendencia podría explicarse por una combinación de múltiples factores como por ejemplo la reubicación de migrantes en terceros países en busca de mejores oportunidades de vida o por la ausencia de mecanismos de regularización para personas en condición irregular, que, por su situación, tienen limitadas oportunidades de integrarse en Colombia. También, aunque en menor medida, porque retornan de manera temporal o definitiva a Venezuela, por asuntos familiares o por no haber logrado consolidar su proyecto migratorio en el territorio colombiano.

Es importante mencionar que, en términos generales, la migración venezolana en el mundo ha seguido creciendo considerablemente, al pasar de 6.147.040 venezolanos en el exterior en 2022 a 7.891.241 en 2024, según la plataforma R4V. En un contexto de crecimiento como este, llama la atención que Colombia, el principal país de recepción de este flujo migratorio, muestre un descenso en sus números, lo que conduciría a pensar que sus factores de atracción han disminuido para los migrantes en comparación con otras naciones y/o que las cifras de Migración Colombia presentan alto subregistro, teniendo en cuenta que algunos gobiernos locales manifiestan que las proyecciones de migrantes venezolanos en su territorio, basadas en las atenciones individuales que prestan a esta población, arrojan datos superiores.

Si bien el notable progreso y desarrollo que ha experimentado la política pública en materia migratoria desde 2015 ha logrado mantenerse en los últimos diez años, tanto por voluntad política como por la inercia misma del

proceso administrativo y, evidentemente, por el crecimiento y dinamismo de la migración, en los últimos tres años se ha dado un cambio en el abordaje del tema.

En el plano discursivo y comunicacional, se ha reiterado la importancia de “desvenezolanizar” la migración en Colombia y ampliar las políticas hacia otros flujos de movilidad humana, una visión que podría profundizar y fortalecer la gestión migratoria, pero también conlleva el riesgo de silenciar a la población migrante más grande en el país.

En lo relativo a la implementación de la gestión pública, se destaca la apertura y reactivación de espacios de coordinación institucional y sectorial para la formulación de políticas al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores, instancias que, a futuro, podrían ser de gran relevancia en el desarrollo de la Política Integral Migratoria colombiana (PIM). Respecto al proceso de regularización, a pesar de haberse habilitado nuevos instrumentos, estos han tenido poco alcance y han presentado dificultades en su reglamentación y ejecución.

Habilitación extemporánea del RUMV

A inicios de 2023, la migración venezolana seguía presentando casos de personas con Permiso Especial de Permanencia (PEP) vigente y titulares del Salvoconducto de Permanencia SC-2 en proceso de reconocimiento de la condición de refugiado, quienes, cumpliendo con los requisitos para haber sido beneficiarios del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), no accedieron a la medida. Migración Colombia, consciente de la necesidad de protección y la garantía de los derechos fundamentales de esta población, decidió habilitar el Registro Único de Migrantes Venezolanos entre el 1 de abril de 2023 y 30 de abril de 2023 para que ingresaran al ETPV (Resolución 0515 de 2023).

Asimismo, de manera extemporánea, Migración Colombia habilitó el RUMV desde el 30 de diciembre de 2024 hasta el 30 de enero de 2026 para los migrantes venezolanos que pudieran acreditar que les fue imposible acceder oportunamente al ETPV por situaciones de fuerza mayor asociadas a la limitación ilegítima de la libertad personal, afectación del estado de salud, accidentes catastróficos o por ser sobrevivientes de violencia intrafamiliar o de género (Resolución 4713 de 2024).

Esta medida se dio en cumplimiento de la Sentencia T-166 de 2024 de la Corte Constitucional, que, entre varias disposiciones, ordenó a Migración Colombia abrir la posibilidad de inscripción en el RUMV para los casos anteriormente mencionados, divulgar la decisión con la ciudadanía en general y capacitar a sus funcionarios sobre la interpretación de la ley de manera coherente con enfoques diferenciales y desde la perspectiva interseccional¹.

Ministerio de Igualdad y Equidad

El 4 de enero de 2023, mediante la Ley 2281, fue creado el Ministerio de Igualdad y Equidad, con el propósito de formular, coordinar y ejecutar políticas públicas orientadas a reducir desigualdades económicas, sociales y étnicas de poblaciones históricamente excluidas, como mujeres en todas sus diversidades, personas en situación de pobreza, adultos mayores, comunidades afro, indígenas, personas LGBTIQ+, personas con discapacidad, campesinos, migrantes y habitantes de calle. Esta fue una controversial decisión de política pública que ha marcado un hito institucional en la manera de abordar la inequidad social en Colombia, un país con profundos desafíos en el orden nacional y local, y que tiene grandes implicaciones en la estructura de la rama ejecutiva.

El 29 de junio, por medio del Decreto 1075 de 2023, se estructuró esta nueva entidad en cinco despachos viceministeriales que responden por un total de 20 direcciones. La Dirección para la Población Migrante es una de las seis direcciones que hacen parte del Viceministerio para las Poblaciones y Territorios Excluidos y la Superación de la Pobreza. Tiene como propósito formular y ejecutar políticas que promuevan y garanticen los derechos de personas refugiadas y migrantes en situación regular, irregular, en tránsito y de retorno. Para ello, la Dirección debe coordinar acciones con entidades nacionales y territoriales, incluir estrategias de atención humanitaria, protección a la niñez migrante, integración socioeconómica, acompañamiento a comunidades de acogida y el diseño de sistemas de información que sirvan de insumo para la toma de decisiones de política pública. Todo esto, incorporando enfoques de género, interseccionalidad, territorialidad y diversidad étnico-racial.

¹ La perspectiva interseccional permite conocer la presencia simultánea de dos o más características diferenciales de las personas (pertenencia étnica, género, discapacidad, etapa del ciclo vital, entre otras) que en un contexto histórico, social y cultural determinado incrementan la carga de desigualdad, produciendo experiencias sustantivamente diferentes entre los sujetos (adaptado de la Sentencia T-141 de 2015 de la Corte Constitucional de Colombia).

De modo que la coordinación y el relacionamiento interinstitucional e intersectorial para la atención de los migrantes en Colombia son una tarea compartida por la Dirección para la Población Migrante con el Ministerio de Relaciones Exteriores, tras la eliminación de la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante, a finales de 2022.

Por otra parte, a partir del 18 diciembre de 2024, el Ministerio de Igualdad y Equidad asumió la responsabilidad de la administración y operación de los Centros Intégrate², espacios reconocidos por ser una buena práctica de política pública y que funcionaban desde mayo de 2022 con apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). En un contexto como el actual, en el que ha disminuido considerablemente la cooperación internacional en Colombia y en la región, esta decisión fue favorable y, si logra sostenerse en el tiempo, podría convertirse en un avance en el fortalecimiento de las capacidades de respuesta del gobierno nacional en los territorios.

Sin embargo, en cuanto a la continuidad de la institución, es importante considerar que, tras una denuncia que buscaba anular la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad por vicios en el trámite legislativo y por desconocer su impacto fiscal, la Sentencia C-161 de 2024 de la Corte Constitucional decidió otorgar dos años al Congreso para que tramite nuevamente la ley, de lo contrario, el gobierno deberá reasignar a otras entidades las funciones que hoy en día desempeña el ministerio. Un escenario factible, pero desfavorable para la misión que cumplen los Centros Intégrate en la atención de migrantes.



Palacio de Justicia

² Los Centros Intégrate son espacios físicos creados con el objetivo de brindar atención integral y orientación a la población migrante, refugiada, retornada y de acogida. Funcionan como ventanillas únicas donde diversas entidades nacionales, territoriales e internacionales se articulan para ofrecer servicios y trámites de regularización e identificación, afiliación a EPS, acceso al Sisbén, atención y acompañamiento psicosocial, acceso a la justicia, búsqueda de cupos en colegios, empleabilidad y emprendimiento, acceso a programas de vivienda, entre otros (InfoPa'Lante, 2024).

Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, expedido mediante la Ley 2294 de 2023, al igual que el anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, incluyó en su articulado la obligación de la nación de cofinanciar la atención en salud de los migrantes no afiliados al sistema de salud. Esta es la única referencia que hace la ley sobre esta población, sin embargo, de manera nominal, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, sí figura dentro de los grupos poblacionales contemplados en las líneas de inversión estratégicas nacionales y departamentales.

Nacionalidad y lucha contra la apatridia

El 25 de septiembre de 2023 entró en vigor la Ley 2332, que simplificó los trámites de acceso a la nacionalidad colombiana, aclaró y unificó procedimientos, y definió los plazos de respuesta del Estado. Además, estableció las rutas de atención a las personas apátridas y en riesgo de apatridia, quienes, en virtud de su condición, podrán naturalizarse en Colombia a través de la nacionalidad por adopción.

Este ordenamiento representó un avance significativo en materia de nacionalidad, pues adopta enfoques de derechos humanos, protección internacional e inclusión en los procedimientos de acceso a este derecho en Colombia. Sin embargo, la ley aún no contempla medidas referentes a la nacionalización de las personas que han adquirido visas de residencia a través del ETPV.

Por otra parte, en cumplimiento de la Política Integral Migratoria (PIM) y de los compromisos internacionales asumidos por el Estado, el 28 de diciembre de 2023 se reglamentaron los artículos de la PIM concernientes a los procedimientos y requisitos para el reconocimiento de las personas en condición de apatridia, sus derechos y deberes, y las facilidades establecidas para naturalizarse en Colombia (Resolución 10434 de 2023).

Otra de las decisiones importantes en este ámbito fue la prórroga automática adicional, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Registraduría Nacional del Estado Civil, de la medida “Primero la Niñez” que otorga la nacionalidad colombiana a las niñas y niños nacidos en el territorio nacional que son hijos de padres venezolanos que no cumplen los requisitos de domicilio en Colombia.

“Primero la Niñez” es una medida excepcional creada a través de la Resolución 8470 de 2019 y prorrogada cada dos años: el 19 de agosto de 2021 (Resolución 8617 de 2021), el 21 de agosto de 2023 en prórroga automática y el 12 de agosto de 2025 (Resolución 9820 de 2025). Esta última renovación permitirá la ampliación automática en 2027, salvo que el Ministerio de Relaciones Exteriores comunique a la Registraduría Nacional del Estado Civil que han cesado las circunstancias que dieron lugar a la expedición de la medida.

En el último período de renovación, se destaca el papel del Espacio de Diálogo de la Sociedad Civil para la Incidencia en la Regularización de Migrantes y Sujetos de Protección Internacional en Colombia, coordinado por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) con el auspicio del Banco Mundial. En la actualidad, lo integran 22 organizaciones de la sociedad civil y de la academia, con el objetivo de incidir y acompañar la construcción de políticas públicas, entre ellas, la prórroga de la medida de prevención de apatridia “Primero la Niñez”.

Educación

En diciembre de 2023, el Ministerio de Educación emitió la Circular 38, en la que socializó la Sentencia T-356 de 2023 de la Corte Constitucional, que reconoció la prevalencia del derecho fundamental a la educación sobre la potestad regulatoria del Estado en los trámites migratorios, en especial cuando se trata de niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto, la circular formuló lineamientos para que las instituciones educativas de nivel básico y superior (profesional, técnica profesional y tecnológica) permitan el acceso y la graduación de sus programas educativos a los estudiantes o aspirantes a estudiantes de origen venezolano con el número del documento de identidad de su país de origen y el código NES con el que se registran en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) del Ministerio de Educación. La circular también señaló que los nuevos lineamientos no afectarán la posterior actualización de los sistemas de información y de las certificaciones académicas con un documento de identidad válido en Colombia, una vez el menor migrante acceda al mismo.

Esta fue una medida excepcional que derribó la barrera que impedía que migrantes sin Permiso por Protección Temporal (PPT) pudieran graduarse u obtener certificados académicos. Su alcance puede ser importante, tomando en cuenta que hasta mayo de 2031 los menores de edad venezolanos matriculados en una entidad educativa podrán regularizarse a través del ETPV y, además, facilita que esta población obtenga titulación y continúe su

formación en educación superior sin verse perjudicada por las demoras del Estado en los trámites migratorios.

Investigación y generación de conocimiento

El año 2024 inició con el lanzamiento del Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3) de Migración Colombia, orientado a sistematizar, analizar y publicar información sobre las dinámicas migratorias en el país, con el propósito de generar conocimiento útil para la sociedad civil, academia e instituciones públicas y privadas.

Entre las publicaciones del OM3 se encuentran informes y/o tableros interactivos sobre migración irregular en tránsito, flujos migratorios colombianos, flujos migratorios de extranjeros, migrantes venezolanos en Colombia, situación de salud de la población migrante venezolana, población venezolana afrodescendiente, entre otras temáticas (Migración Colombia, 2024).

Articulación institucional e intersectorial para la formulación e implementación de política pública

La Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones (MNSCM) hace parte del Sistema Nacional de las Migraciones y fue creada por la Ley 2136 de 2021. Después de tres años, el 25 de abril de 2024, a través de la Resolución 2996, se reglamentó el proceso de convocatoria para que los colombianos en el exterior, la población retornada y los migrantes regulares en Colombia pudieran delegar representantes que participen, mediante propuestas y recomendaciones, en la formulación de la Política Integral Migratoria de Colombia.



Migración Colombia

Entre el 29 de octubre y el 31 de diciembre de 2024, se llevaron a cabo los procesos de inscripción de los aspirantes a delegados, la revisión de las

postulaciones, la publicación de los candidatos, la votación, el conteo y la publicación de resultados. Los delegados elegidos para el período 2025-2026 fueron 20 colombianos en el exterior entre 402 aspirantes aprobados, 10 colombianos retornados entre 58 aspirantes aprobados y 10 migrantes regulares en Colombia entre 61 aspirantes aprobados.

El tiempo de inscripción de los delegados en este primer período de la MNSCM fue tan solo de siete días (del 29 de octubre al 4 de noviembre de 2024), y la socialización fue escasa sobre la existencia de la mesa y las fechas de la convocatoria, razón por la que un segmento importante de la población migrante colombiana y extranjera no pudo participar. Esta es una instancia fundamental de participación en la construcción de la política migratoria colombiana, porque contribuye a la transparencia, la veeduría ciudadana y la construcción de consensos para una migración segura, ordenada y regular. Se espera que a futuro se fortalezca, adquiera dinamismo y una amplia participación.

Asimismo, con la creación y reglamentación de la MNSCM el 17 de mayo de 2024, se dio un avance relevante en la articulación interinstitucional para coordinar y gestionar la formulación de políticas, estrategias y proyectos dirigidos a la protección integral de la niñez y adolescencia migrante, refugiada y retornada en Colombia.

La mesa está conformada por la Presidencia de la República; los ministerios de Relaciones Exteriores, Interior, Justicia y del Derecho, Salud y Protección Social, Igualdad y Equidad, Trabajo, Educación Nacional, Cultura, Deporte y Tecnologías de la Información y Comunicaciones; la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia; el Departamento Nacional de Planeación; el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Estadística; el Servicio Nacional de Aprendizaje; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Policía Nacional de Infancia y Adolescencia (Resolución 2032 de 2024).

Por otra parte, el 17 de enero de 2025, se reformó la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones, que, al ser creada en 2003, requería actualizarse ante la transformación de la estructura institucional del Estado en los últimos 22 años y los desafíos que implican las actuales dinámicas migratorias.

La función de esta comisión es coordinar y orientar la ejecución de la política migratoria del país en los flujos de tránsito, origen, destino y retorno en los ámbitos nacional y territorial. Cuenta con una secretaría técnica a cargo de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores, y está integrada por los ministerios del Interior; Justicia y del Derecho; Defensa Nacional; Salud y Protección Social; Trabajo; Comercio, Industria y Turismo; Educación Nacional; Igualdad y Equidad y el Departamento Nacional de Planeación. Migración Colombia y la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres son invitados permanentes con voz, pero sin voto (Decreto 0032 de 2025).

Visa V – Visitante Especial:

A través de la Resolución 12509 del 4 de diciembre de 2024, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó una nueva categoría de Visa de Visitante en Colombia, denominada Visa V - Visitante Especial, la cual es exclusiva para la población venezolana, tiene una duración de dos años y concede al beneficiario permiso abierto de trabajo para ejercer cualquier actividad lícita por cuenta propia o mediante vinculación laboral o de prestación de servicios, así como el acceso a otros derechos fundamentales.

Como establece la Resolución 12509 de 2024, la adecuación institucional para implementar la visa tomó tres meses, por lo tanto, se habilitó a partir del 4 de marzo de 2025. Los requisitos definidos para aplicar son: portar un pasaporte venezolano vigente o vencido, haber ingresado a territorio colombiano antes del 4 de diciembre de 2024 y tener un Acta de Verificación expedida por Migración Colombia, documento para cuya obtención el solicitante debe comparecer ante dicha entidad a fin de manifestar la ocupación o actividad que realiza en el país y presentar soportes documentales.

A pesar de la importancia de abrir nuevos mecanismos de regularización para los migrantes venezolanos en Colombia, un porcentaje considerable de esta población no cuenta con un pasaporte venezolano vigente o vencido, lo que reduce considerablemente la cantidad de potenciales beneficiarios de la Visa V-Visitante Especial y hace de esta medida una estrategia insuficiente para disminuir la migración en situación irregular que se ha establecido en el país desde febrero de 2021.

Además, varias organizaciones de la sociedad civil han señalado que el articulado de esta regulación no es claro y presenta vacíos de información

sobre los trámites y requisitos que aplican el Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia, haciendo aún más difícil el acceso a la visa.

Trabajadores migrantes en la Reforma Laboral

El Artículo 37 de la Reforma Laboral, aprobada mediante la Ley 2466 del 25 de junio de 2025, contempla que, una vez se suscriba un contrato laboral con un migrante, independientemente de su estatus migratorio en Colombia, se facilitará su regularización, y que los trabajadores extranjeros deberán, al igual que los colombianos, acreditar su idoneidad académica y profesional para ejercer las profesiones reguladas³ en el país.

Esta decisión tiene una implicación importante, en tanto que reconoce que el vínculo laboral de un trabajador migrante en Colombia lo encamina a la regularización. Sin embargo, cabe señalar que la aplicación de esta disposición está condicionada a un proceso altamente complejo de reglamentación, que, de manera conjunta, deberán adelantar el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Educación, entidades que tendrán que definir el alcance del Artículo 37, especialmente en los casos de trabajadores migrantes indocumentados.

Derechos de los solicitantes de reconocimiento de refugio

Según la CONARE, a enero de 2024, el Ministerio de Relaciones Exteriores había recibido más de 61 mil solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, de las cuales cerca del 98% eran de nacionales venezolanos. Para diciembre de ese mismo año, el Estado colombiano solo había

³ Actualmente, alrededor de 60 profesiones se encuentran reglamentadas en Colombia. Algunas contemplan un código de ética específico y la expedición de la tarjeta profesional correspondiente. Existen normas específicas que reconocen y reglamentan el ejercicio de las siguientes profesiones: Abogacía, Enfermería, Laboratorista Clínico, Contador Público, Odontología, Medicina y Cirugía, Química Farmacéutica o Farmacia, Economista, Microbiología, Bacteriología, Agronómicas y forestales, Técnico Constructor, Químico, Fisioterapeuta o Terapeuta Físico, Ingeniero Químico, Licenciados en Ciencias de la Educación, Trabajador Social, Ingeniería, Arquitectura y profesiones auxiliares, Nutrición y Dietética, Bibliotecología, Topógrafo, Administración de Empresas, Instrumentación Técnico Quirúrgica, Secretariado, Ingeniero de Petróleos, Biología, Medicina Veterinaria, y Zootecnia, Ingeniería Eléctrica, Ingeniería Mecánica y profesiones afines, Ingeniería Pesquera, Ingeniero de Transportes y Vías, Actuación, Dirección Escénica y el Doblaje en Radio y Televisión, Técnico Electricista, Agente de Viajes, Administrador Público, Fotografía y Camarografía, Geógrafo, Diseño Industrial, Guía de Turismo, Optometría, Estadística, Fonoaudiología, Ingeniería Naval, Tecnólogo en Electricidad, Electromecánica, Electrónica y afines, Administradores de Empresas Agropecuarias, Administradores Agrícolas o Administradores Agropecuarios, Desarrollo Familiar, entre otras. Igualmente, existe reglamentación para las denominadas "profesiones internacionales", tales como: Tecnólogo en Regencia de Farmacia; Relaciones Internacionales; Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales; Comercio y Finanzas Internacionales; Finanzas y Comercio Exterior; Comercio Internacional; Comercio Exterior; y Administración en Negocios Internacionales y carreras afines (Consejo Nacional de Acreditación, 2025).

reconocido cerca de 1.100 refugiados, de 28.300 solicitudes pendientes de respuesta (R4V, 2025). No hay información disponible que explique la disminución del número de solicitudes, y actualmente las cifras totales, tanto de aprobación como de rechazo, son de carácter confidencial.

Ante este panorama, el 25 de enero de 2025, el Ministerio de Relaciones Exteriores emitió el Decreto 0089 en respuesta al pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante la Sentencia SU-543 del 5 diciembre de 2023, que ordenaba al gobierno nacional diseñar e implementar una política pública que resolviera la saturación y congestión del trámite de las solicitudes de reconocimiento de refugio; fijar términos máximos de respuesta del Estado; e implementar criterios de priorización con enfoque diferencial en el trámite de las solicitudes de refugio.

Entre las disposiciones que imparte el Decreto 0089 de 2025, se modificaron las funciones de la CONARE, que deja de ser parte del procedimiento de la determinación de la condición de refugiado y se limita a ser un órgano asesor del ministerio en esta materia. Además, la normativa estableció que el Salvoconducto de Permanencia SC-2 autorizará, por primera vez, ejercer actividades laborales en el país a los portadores de este documento.

Estas innovadoras medidas solo se aplicarán a las solicitudes de refugio radicadas posteriormente al 25 de enero de 2025, fecha de la entrada en vigor del decreto. Simultáneamente, el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá reglamentar con prontitud todo lo concerniente a los requisitos y nuevos procedimientos destinados a tramitar las solicitudes de determinación de la condición de refugiado.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo posteriormente publicó la Circular Externa 0081 del 9 de julio de 2025, con el propósito de orientar la implementación de esta medida, incorporando los procedimientos administrativos que permiten que los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado y sus beneficiarios accedan al mercado laboral. Esta comunicación fue dirigida a empresas y empleadores del sector privado, empresas promotoras de salud, fondos de pensiones, aseguradoras de riesgos laborales, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), cajas de compensación familiar, directores territoriales del Ministerio de Trabajo, entre otros.

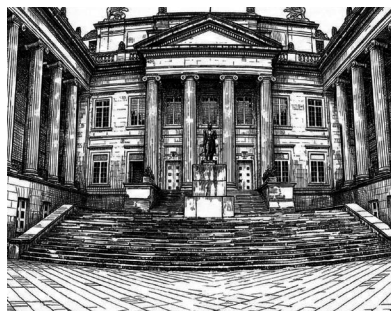
PEP-Tutor

Casi un año después de la expedición del Decreto 1209 del 26 de septiembre de 2024, mediante el cual se creó el PEP-Tutor como nueva medida de regularización para la población venezolana, Migración Colombia reglamentó su implementación el 15 de agosto de 2025 y adoptó el sistema y método para determinar los costos del trámite a través de la Resolución 2451.

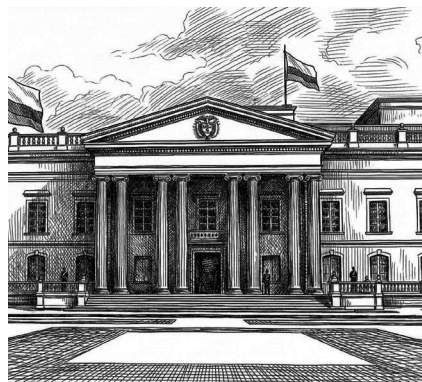
El PEP-Tutor es una medida que otorga estatus migratorio regular hasta el 30 de mayo de 2031 a los ciudadanos venezolanos que acrediten ser representantes legales o custodios de niños, niñas y adolescentes con Permiso por Protección Temporal (PPT) o inscritos en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) hasta el 31 de diciembre de 2023, y que posean pasaporte o cédula de identidad venezolana vigente. Este mecanismo facilita la transición hacia la Visa de Residente (Tipo R). Los potenciales beneficiarios podrán solicitarlo hasta el 30 de enero de 2026, para lo cual deben registrarse en el Formulario Único de Trámites (FUT), diligenciar la encuesta de sociocaracterización, asistir al registro biométrico y pagar un costo de \$65.000 pesos colombianos, en caso de que sea aprobada su solicitud.

La implementación de nuevos mecanismos de regularización para la población migrante venezolana representa una decisión acertada y necesaria, pues contribuye a fortalecer los procesos de integración y acceso a derechos. No obstante, al tratarse de una medida derivada del Permiso por Protección Temporal (PPT), lo más eficiente y económico habría sido la ampliación de este instrumento ya consolidado en lugar de reactivar el Permiso Especial de Permanencia (PEP), cuya aplicación resulta más costosa en términos administrativos y genera confusión tanto en la población migrante como en la sociedad de acogida.

Aunque la medida representa un avance positivo, no logra superar importantes barreras de acceso que limitan su impacto en la población migrante. En primer lugar, excluye a los representantes legales o custodios de niños y niñas nacidos en Colombia que ya han adquirido o adquirirán la nacionalidad colombiana a través del programa *Primero la Niñez*. Además,



Congreso de Colombia



Palacio de Nariño

persisten las dificultades que enfrentan los migrantes venezolanos para obtener documentos de identificación vigentes y acceder a los servicios de apostilla. A ello se suma que el PEP-Tutor es exclusivo para los representantes legales y tutores de menores inscritos en el RUMV hasta el 31 de diciembre de 2023, dejando por fuera a quienes han llegado al país a partir de 2024 y puedan hacerlo hasta mayo de 2031, fecha en la que culmina la vigencia del PPT.

Pese a estas consideraciones, la creación del Formulario Único de Trámites (FUT) constituye un avance relevante hacia la homogeneización y simplificación de los registros migratorios. Asimismo, frente a la reducción de recursos de cooperación internacional, el cobro por el trámite es una estrategia viable y un costo razonable para una población vulnerable. Finalmente, es positivo que este permiso facilite la transición hacia el sistema ordinario de visados, que requiere una estancia regular previa de cinco años, un requisito que no debería obstaculizar después de 2026 el desarrollo de posibles nuevas versiones del PEP-Tutor u otras medidas de regularización adicionales.

Viceministerio de Asuntos Migratorios, Consulares y Protección Internacional

El Ministerio de Relaciones Exteriores recientemente creó, mediante el Decreto 1081 del 12 de octubre de 2025, el Viceministerio de Asuntos Migratorios, Consulares y Protección Internacional dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta nueva dependencia está encargada de la Dirección de Política, Asuntos Migratorios y Protección Internacional, y la Dirección de Servicios Consulares, Vinculación de la Diáspora y Retorno.

Entre las funciones del nuevo Viceministerio se encuentran: liderar la política de gestión consular y migratoria del Estado colombiano; definir los requisitos de ingreso y permanencia de extranjeros, incluido el otorgamiento de visas y aplicar el régimen legal de nacionalidad; dirigir y coordinar el cumplimiento de las funciones y asuntos consulares en las áreas que por competencia correspondan a la Registraduría Nacional del Estado Civil y la

Superintendencia de Notariado y Registro; dirigir la asistencia a los connacionales en el exterior; identificar y caracterizar la migración internacional colombiana y la de extranjeros en Colombia, en coordinación con Migración Colombia, y presidir la CONARE, entre otras.

Si bien esta dependencia aún se encuentra en proceso de conformación, las funciones establecidas en el Decreto 1081 se orientan principalmente a la atención de los colombianos en el exterior. Persiste también falta de claridad sobre sus competencias en materia de gestión migratoria interna, en particular en temas de inclusión social, dado que no se contemplan acciones de articulación interinstitucional con la Dirección para la Población Migrante del Ministerio de Igualdad y Equidad.

Tabla 10
Marco normativo general para la atención y gestión
de la migración procedente de Venezuela 2023-2025

Nº	Fecha	Norma	Asunto	Referencia
1	2023/01/04	Ley 2281	Crea el Ministerio de Igualdad y Equidad.	Colombia. (2023). Ley 2281 de 2023. Diario Oficial.
2	2023/02/17	Resolución 0515	Habilita el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) para grupos poblacionales específicos.	Ministerio de Relaciones Exteriores. (2023, 17 de febrero). Diario Oficial.
3	2023/03/31	Resolución 1054	Por la cual se modifica parcialmente la Resolución número 4278 de 2022, que adopta el formato de Certificación de Trámite del Permiso por Protección Temporal (PPT) como documento de identificación para los nacionales venezolanos dentro del territorio de la República de Colombia.	Ministerio de Relaciones Exteriores. (2023, 31 de marzo). Diario Oficial.
4	2023/04/04	Resolución 271	Modifica la focalización territorial para acceder al Subsidio Familiar de Vivienda en la modalidad de arrendamiento para población migrante.	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2023, 4 de abril). Diario Oficial.

5	2023/05/12	Resolución 122	Reglamenta el artículo 2.1.1.6.2.2 y el parágrafo 2° del artículo 2.1.1.6.9.3 del Decreto 1077 de 2015.	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2023, 12 de mayo). Diario Oficial.
6	2023/05/19	Ley 2294	Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.	Colombia. (2023). Ley 2294 de 2023. Diario Oficial.
7	2023/06/29	Decreto 1075	Adopta la estructura del Ministerio de Igualdad y Equidad.	Colombia. Presidencia de la República. (2023, 29 de junio). Decreto 1075 de 2023.
8	2023/08/11	Circular 51	Reconoce la Certificación de Trámite del Permiso por Protección Temporal, Permiso por Protección Temporal (PPT) y Resoluciones de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.	Ministerio de Relaciones Exteriores. (2023) Circular 51 de 2023.
9	2023/09/07	Decreto 1468	Ajusta el Comité Técnico para la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización.	Colombia. Presidencia de la República. (2023, 7 de septiembre). Decreto 1468 de 2023.
10	2023/09/25	Ley 2332	Establece los requisitos y el procedimiento necesarios para la adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana.	Colombia. (2023). Ley 2223 de 2023. Diario Oficial.
11	2023/10/18	Sentencia T-419	Derecho al debido proceso administrativo y a la personalidad jurídica - Vulneración en el procedimiento de anulación de documentos de identidad de la población migrante.	Colombia. Corte Constitucional. (2023, octubre 18). Sentencia T-419).
12	2023/12/05	Sentencia SU-543	Expediente: T-9.217.712. Acción de tutela interpuesta por Dorotea Capielo de Romero en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores, por congestión en refugio y órdenes para política pública.	Colombia. Corte Constitucional. (2023, diciembre 5). Sentencia SU-543).

13	2023/12/28	Resolución 10434	Reglamenta procedimientos de apatridia.	Ministerio de Relaciones Exteriores. (2023, 28 de diciembre). Diario Oficial.
14	2024/04/25	Resolución 2996	Convocatoria a la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones.	Ministerio de Relaciones Exteriores. (2024, 25 de abril). Diario Oficial.
15	2024/05/09	Sentencia T-166	Permiso Por Protección Temporal (PPT): requisitos y excepción de inconstitucionalidad.	Colombia. Corte Constitucional. (2024, mayo 9). Sentencia T-166).
16	2024/05/17	Resolución 2032	Crea y reglamenta la Mesa Nacional de Niñez y Adolescencia Migrante del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2024, 17 de junio). Diario Oficial.
17	2024/09/26	Decreto 1209	Crea y regula el Permiso Especial de Permanencia para representantes legales o custodios de niñas, niños y adolescentes (PEP-Tutor).	Colombia. Presidencia de la República. (2024, 26 de septiembre). Decreto 1209 de 2024.
18	2024/12/04	Resolución 12509	Crea visa V - Visitante Especial.	Ministerio de Relaciones Exteriores. (2024, 4 de diciembre). Diario Oficial.
19	2024/12/30	Resolución 4713	Habilita el Registro Único de Migrantes Venezolanos	Ministerio de Relaciones Exteriores. (2024, 30 de diciembre). Diario Oficial.
20	2025/01/17	Resolución 0032	Reforma la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.	Ministerio de Relaciones Exteriores. (2025, 17 de enero). Diario Oficial.
21	2025/01/25	Decreto 0089	Reglamentan nuevos asuntos relativos a la condición de refugiado.	Colombia. Presidencia de la República. (2025, 25 de enero). Decreto 0089 de 2023.
22	2025/06/25	Ley 2466	Reforma Laboral: inclusión de trabajadores migrantes.	Colombia. (2025). Ley 2466 de 2025. Diario Oficial.
23	2025/07/09	Circular Externa 0081	Habilita trabajo con salvoconducto de permanencia SC-2 expedido para resolver situación de refugio.	Ministerio de Trabajo. (2025). Circular Externa 0081 de 2025.

24	2025/08/12	Resolución 9820	Prórroga de la medida Primero la Niñez.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2025, 12 de agosto). Diario Oficial.
25	2025/08/15	Resolución 2451	Implementación operativa del Permiso Especial de Permanencia para Representantes Legales y/o Custodios (PEP-Tutor).	Ministerio e Relaciones Exteriores (2025, 15 de agosto). Diario Oficial.
26	2025/10/15	Decreto 0089	Crea el Viceministerio de Asuntos Migratorios Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones.	Colombia. Presidencia de la República. (2025, 15 de octubre). Decreto 0089 de 1081.

Elaboración propia con base en el marco legal colombiano.



Entrevista a Erik Jerena⁴

*“Una virtud que tiene
Migración Colombia es la
capacidad de adaptación”.*

Observatorio de Venezuela:

Hoy Migración Colombia es reconocida a nivel global por las políticas de regularización de la comunidad venezolana en el país. ¿Cuáles han sido los principales desafíos que ha enfrentado la institución en los últimos 10 años, y, en particular, en los últimos 3 años?

Erik Jerena:

Primero que todo muchísimas gracias por la invitación para Migración Colombia. Es fundamental tener estas conversaciones y aunar esfuerzos para asumir esta discusión con la seriedad que merece el debate de las migraciones y particularmente la migración venezolana en Colombia que signó la historia del país en los últimos 10 años, como ustedes bien lo señalan, y que llevó a

⁴ Entrevista realizada el 10 de octubre de 2025 a Erik Jerena, Jefe de la Oficina Asesora de Planeación de Migración Colombia.

Colombia a convertirse en un país no solamente emisor, sino de destino y de tránsito de migrantes en los últimos años. Por supuesto, esto ha significado ajustar muchas cosas, en principio comprender qué es recibir población extranjera en un país que no tenía esa tradición y entenderlo como un problema público que implica ajustes en el aparato estatal para poder darle trámite.

El primer desafío en ese sentido es cómo innovar en una institución que tiene el carácter de ser autoridad migratoria para poder asumir una migración que fue además de súbita, masiva. Entonces, es un primer reto de orden técnico, cómo entendemos ese problema público y qué debemos ajustar. Y los ajustes pasan por la discusión administrativa, generar actos administrativos que nos permitan dar respuestas que en principio, y hay algo que es muy particular de la migración y de las respuestas a la migración en Colombia, y es cómo damos una respuesta integral a estos migrantes que llegan con muchas necesidades.

Los migrantes llegan con muchas necesidades de atención inmediata y humanitaria, y su primera necesidad es saber dónde está Migración Colombia, pero resulta que el marco de competencias de Migración Colombia es limitado. Nosotros hacemos control migratorio, que es el control regular que se hace en los puestos de control migratorio, como sucede en un aeropuerto: verificaciones migratorias que es cuando los migrantes están dentro del país y se verifica cuál es su estatus migratorio, si su situación es irregular o regular; y los procesos de extranjería, que es donde asumimos los procesos de regularización. Es ahí donde se concentró todo este desafío técnico, normativo y, a su vez, económico, porque implicaba recursos.

La primera inquietud fue cómo proveemos a estos migrantes de un estatus que les permita acceder a oferta de servicios sociales. Porque había necesidades de atención en salud, educación y, también, que los migrantes tuvieran posibilidades de generar recursos. Esto implica que tengan la posibilidad de trabajar en términos formales.

Tenemos desafíos de todo ese orden que se fueron tramitando en perspectiva intersectorial y lo señalo porque el tema de la migración en el sector público colombiano está repartido en un marco de competencias entre diferentes sectores y diferentes entidades. Esa coordinación intersectorial también fue clave para generar una respuesta como la que hoy tenemos hacia la migración venezolana en Colombia.

OV: Migración Colombia es la institución responsable del control y la gestión migratoria. Cuéntenos sobre el estado actual de la comunidad venezolana en el país y cuáles son las principales políticas migratorias nacionales que están dirigidas a esta población.

E.J.: Lo primero que hay que señalar es que la situación de la población migrante venezolana en el país es un caso referente a nivel global por los alcances que hemos logrado con la regularización. Nosotros tenemos en cifras oficiales 2,8 millones de migrantes venezolanos en Colombia, de los cuales 2,3 millones ya tienen una alternativa de solución en términos de regularización. De esos 2,3 millones, dos millones ya recibieron su PPT y los otros 300 mil están en ese proceso porque por alguna razón de orden administrativo no se han acercado a reclamar su PPT. Pero, en cifras generales, son 2,3 millones de personas que tienen un documento de regularización en este momento en Colombia.

Eso, a su vez, ha sido la base para desplegar una serie de políticas sectoriales orientadas hacia la población migrante venezolana. El sector educativo hoy registra cerca de 600 mil matrículas en el Sistema de Matrículas Estudiantil (SIMAT). En el sector salud también se han diseñado una serie de políticas de atención diferencial con esta perspectiva de incluir a la población venezolana como sujeto de derechos y de acceso a los servicios.

Se ha hecho un esfuerzo grande. En 2021 aparece la Política Integral Migratoria, que es un intento interesante de integrar justamente esa intersectorialidad en la que se ha desplegado la atención a la población migrante venezolana. Hemos logrado que eso esté establecido en sectores y, a su vez, en los niveles del Estado, es decir, en los nacionales y en los territoriales. Tenemos experiencias de ciudades como Bogotá o Medellín, incluso Barranquilla, que han generado políticas de integración muy interesantes a partir de ese primer hito que fue el proceso de regularización con el que inicié la respuesta a esta pregunta. Hoy tenemos un marco de política muy interesante, muy desarrollado que sigue evolucionando.

Eso es lo interesante, no se ha estancado. Las políticas de respuesta a la situación de los migrantes venezolanos siguen desarrollándose en esa perspectiva intersectorial y multinivel, que es como está establecida la Política Integral Migratoria en Colombia.

de trabajo y les decimos: esta es la información, esta es la necesidad, estos son los departamentos, estas son las cifras. Migración Colombia ha generado una capacidad de adaptación casi que en tiempo real para dar respuestas y eso le ha permitido hoy ser referente, porque el proceso de regularización que se desarrolló implicó muchos desafíos de articulación. En principio, en el sector de relaciones exteriores al que pertenecemos, pero además con otras entidades con las que hay que coordinar, por ejemplo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para lo relacionado con niños, niñas y adolescentes, con salud, con trabajo, y así. Creo que esa capacidad adaptativa y esa cultura organizacional orientada a la innovación ha permitido que Migración Colombia sea hoy ese referente.

OV: Vemos muchas veces que hay una diferencia de datos entre lo presentado en los informes de Migración Colombia y las cifras que tienen gobernadores y alcaldes basadas en la atención a población inmigrante. Quisiera preguntarle cuáles han sido los esfuerzos para poder depurar esas cifras con el fin de que efectivamente tengamos mejores políticas públicas en el futuro.

E.J.: Ese es un reto importantísimo que estamos tratando de resolver también desde el Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3) y desde la Oficina de Planeación, apuntándole a lo que hoy, técnicamente, se llama interoperabilidad. Porque partimos de un desafío inmediato y es cómo estandarizamos la construcción de nuestros datos para poderlos interoperar con otras entidades. Y resulta que la fundamentación que tenemos nosotros para generar datos son registros administrativos. Un registro administrativo de una detección de un migrante irregular que tiene todo un formato, una ficha y se va procesando y se vuelve un dato que se consolida en diferentes áreas en la entidad. Si es migración irregular, es la Subdirección de Verificaciones, si es migración regular es la Subdirección de Control Migratorio, si son procesos de regularización, es en la Subdirección de Extranjería.

Lo primero es sintonizar cómo se construye ese dato. Claro, nosotros consolidamos flujos y movimientos migratorios. Y en los niveles territoriales se atienden justamente necesidades concretas que tiene la población migrante, muchas veces en situación irregular, y empieza también un registro administrativo de esa atención concreta. Eso plantea, en principio, la necesidad de que estandaricemos la forma en que se construyen los datos para poderlos intercambiar. Y tenemos experiencias interesantes con Bogotá donde hemos avanzado. Por ejemplo, la capital tiene también un trabajo

importante con población migrante venezolana y tratamos de mantener una conversación y de ir explorando cómo podemos interoperar los datos en casos individuales o incluso en agrupaciones masivas de datos.

Pero, por supuesto, está ese desfase que también tenemos identificado y particularmente cuando consolidamos los datos de la caracterización del Registro Único de Migrantes Venezolanos que nos dio una fotografía de dónde están ubicados los migrantes por departamentos y por municipios, donde nosotros los tenemos desagregados.

No obstante, cuando uno escucha a los migrantes o cuando uno empieza a entender sus historias de integración, resulta que también hay movilidad al interior del país. Por ejemplo, un migrante o una familia de migrantes probó suerte en Bogotá y no les salieron muy bien las cosas y se fueron para Medellín, pero después dicen: “Mejor nos vamos al Urabá antioqueño” y quizás ahí decidieron irse hacia Estados Unidos. Esos movimientos nosotros los tratamos de detectar, pero son más precisos desde el ente territorial. ¿Por qué? Porque tienen la atención en salud, la atención en educación, tienen esos registros. Estamos trabajando justamente en eso y en generar también plataformas de intercambio de datos no solamente al interior del país sino también en perspectiva regional.

Con Panamá tenemos una experiencia interesante de intercambio de datos porque también las cifras sobre el Darién tenían algunos desfases. En principio, nosotros no contabilizábamos las salidas de colombianos porque no necesitaban un pasaporte para ir por el Darién y no eran registrados como extranjeros, pero Panamá sí los detectaba. Rápidamente nos sentamos con la autoridad migratoria de Panamá y generamos a partir de esto, memorandos de entendimiento y plataformas de intercambio de datos.

Ellos también han aprendido de nosotros. Por ejemplo, acerca de los tableros públicos de visualización de datos, que son una herramienta que facilita la gestión migratoria en todos los niveles a las organizaciones de cooperación internacional, a las ONG, a los gobiernos locales, porque están ahí disponibles, solamente es consultarlos y nosotros los actualizamos permanentemente.

OV: Según la plataforma R4V, más de 1,8 millones de venezolanos han abandonado su país desde agosto de 2022, una parte considerable ha llegado a Colombia.

¿Cuántos venezolanos están hoy en Colombia en condición irregular? Y ¿Qué medidas se están diseñando para atender a esta población?

E.J.: Nosotros calculamos que cerca de 460 mil migrantes están hoy en situación irregular en el país. Y dentro de esa cifra encontramos dos situaciones, una es la que señalas tú de esas personas que llegaron desde 2022, que nosotros las calculamos en cerca de 260 mil en Colombia. Las otras 200 mil son un grupo interesante porque fueron personas que en su momento tuvieron un Permiso Especial de Permanencia. Podían optar por el PPT, pero no lo hicieron o dejaron vencer los términos del proceso y quedaron en situación irregular.



Control migratorio

¿Qué medidas estamos implementando? Como sector nos articulamos con Cancillería y se desarrolló el decreto del PEP-Tutor, estamos justamente apenas iniciando su implementación. Fue algo que identificamos también en la encuesta de caracterización y, particularmente, en la información relacionada con niños, niñas y adolescentes que estaban en el sistema educativo público y pudieron acceder a documentación, pero sus padres o representantes legales no. Esa cifra está cerca de los 270 mil registros más o menos. Por eso, se desarrolló el PEP-Tutor y estamos apenas en esa fase de información e implementación. Recientemente nos reunimos con organizaciones que trabajan con población venezolana para que nos ayuden a replicar ese mensaje.

Está también el mecanismo que acaba de desarrollar la Cancillería que es el de la Visa V para personas que vienen y necesitan desarrollar alguna actividad específica o tienen capacidad de pago. Este mecanismo de regulación más costoso porque tiene unos costos ya estandarizados por la Cancillería. Estamos trabajando en una propuesta de un permiso especial que nos permita

abordar a esas otras personas que no quedaron, o que en este momento no están cobijadas, lo llamamos por ahora “PEP genérico” y sería para promover la movilidad laboral. Porque hemos identificado en el OM3 otra dinámica de movilidad, que es la población venezolana que cruza la frontera en las temporadas de cosecha, pero lo hacen en situación irregular, en la informalidad.

¿Qué es lo que queremos proveer? Un mecanismo que permita una regularidad para desarrollar ese tipo de actividades y otras que hemos identificado ya con el Ministerio del Trabajo donde hay una importante cantidad de población migrante extranjera, no solamente venezolana, sino también de otras nacionalidades. La reforma laboral contempla el Artículo 37 para promover estos mecanismos de movilidad laboral. Esto todavía se está construyendo, pero va a ser muy interesante y ha generado mucha expectativa y muy buena disposición de las entidades para llevarlo a cabo.

OV: El apoyo de la cooperación internacional fue importante para la atención y gestión migratoria en el país. También con el financiamiento de capital humano tanto en el nivel nacional como en el nivel local, como fue el caso de los Puntos Visibles. Ante la coyuntura actual, ¿qué implica la reducción sustancial de estos recursos internacionales, por ejemplo, en la transición del ETPV al régimen ordinario de visas de más de dos millones de venezolanos regularizados?, ¿Cómo se está planteando atender este desafiante proceso?

E.J.: Efectivamente, la cooperación ha sido fundamental y lo sigue siendo a pesar de la disminución tan radical de recursos a raíz de la decisión del gobierno de Estados Unidos que es donde tenemos el mayor recorte. El Estatuto de Protección para Migrantes Venezolanos tuvo un apoyo decidido desde la cooperación internacional y eso fue crucial. Sin embargo, también hay que decir que el Estado tiene una responsabilidad en esto y asumir procesos de regularización, implica asumir presupuestos para llevarlos a cabo. Y cuando aconteció el recorte de la cooperación internacional, la propuesta y la decisión al interior del Estado colombiano fue que tenemos que asumir con recursos propios estos procesos de regularización.

Por ejemplo, los Puntos Visibles, que eran alrededor de 220 personas. Asumimos esa contratación con recursos propios. Obviamente eso nos implicó hacer muchos ajustes a los proyectos de inversión, pero también nos ha permitido entender que tenemos que generar una solidez presupuestal frente a esos procesos de regularización. En eso ya estamos decididos y lo

hemos cubierto con el apoyo del Ministerio de Hacienda y por supuesto con la reorganización de nuestros proyectos de inversión. Tenemos previsto seguir cubriendo con recursos propios los temas de regularización.

OV: Además de la disminución de recursos de la cooperación internacional, también hay 2,5 millones de personas que pueden pasar al régimen ordinario de visas. Una de las barreras que enfrentan son los altos costos del sistema de visados en Colombia. Sabemos que esas son decisiones que no dependen netamente de Migración Colombia, pero quisiera preguntar si la entidad ha considerado alternativas para poder reducir este costo, al menos a esta población venezolana que vive en condiciones de vulnerabilidad.

EJ: Como bien lo dices, el alcance de Migración Colombia es limitado en ese sentido. Nosotros lo que sí propusimos fue que el costo para el PEP Tutor fuera mínimo y el costo de este documento es como de 65 mil pesos colombianos (17 dólares). Realmente es algo simbólico porque tampoco podría ser totalmente gratuito debido a que hay un sistema único de trámites, un régimen administrativo para gestionar esto.

Hemos puesto la discusión sobre la mesa con Cancillería cuando se proyectó la discusión sobre la Visa V, pero esto es parte de las decisiones del sector y de cómo está estructurado el sistema de visados en Colombia. Lo que podría decir es que vale la pena generar esa discusión y ampliarla. Mal haría yo en hablar en nombre de la Cancillería, pero sí efectivamente creemos que es un asunto que vale la pena discutir, sobre todo porque le podemos dar más alcance a una propuesta como la de la Visa V. Eso es algo de lo que somos conscientes también.

OV: Sabemos que Migración Colombia ha venido implementando un plan de crecimiento institucional. ¿Cómo va ese plan? ¿Cuándo Migración Colombia logrará tener las capacidades que requiere para enfrentar esos desafíos migratorios?

E.J.: El principal desafío de Migración Colombia es justamente el de la capacidad de su planta de personal. Este gobierno tomó una decisión muy acertada que fue la de ampliar la planta de personal, la cual pasó de alrededor de 1.500 funcionarios a 2.265, o sea, cerca de 750 nuevas plazas de funcionarios de planta que en este momento están siendo provistos, se están proveyendo en los procesos. Lo que pasa es que son procesos complejos porque hubo un concurso de méritos, hay unas listas de elegibles, hay que

dialogar con la Comisión Nacional del Servicio Civil y Migración Colombia está en eso. Pero la meta es que esa planta quede provista al 100% al finalizar este año y que tengamos esa capacidad humana, que aún así no es el ideal, pero sí es un avance realmente significativo.

El otro frente es el de la capacidad tecnológica, en donde también estamos diseñando proyectos justamente para aumentar esa capacidad y quizás avanzar a lo que hoy por hoy se llama la infraestructura pública digital, que también permite facilitar los trámites a los usuarios. En eso estamos trabajando.

También hay un tercer frente y es el del rediseño institucional. Estamos generando un estudio de rediseño institucional porque evidentemente el Decreto 4062 de 2011 atendió una realidad migratoria de ese momento que no es la misma que tenemos 14 años después, en donde ya hemos señalado todo lo que se ha complejizado la migración. Necesitamos una entidad o un diseño institucional acorde a esas nuevas realidades migratorias que esperamos sea uno de los legados de este gobierno: dejar ese rediseño institucional de Migración Colombia, o al menos una propuesta con base en la evidencia y con base en la realidad migratoria que hoy confluye en el territorio colombiano.

OV: Migración Colombia, durante lo corrido de 2025, ha generado al menos dos reportes muy interesantes haciéndole seguimiento a la migración inversa. ¿Cómo este nuevo flujo ha impactado al país y qué desafío genera a Migración Colombia?

E.J.: Cuando aparece esta nueva dinámica migratoria, y este ha sido un lineamiento del OM3, monitorear dinámicas migratorias en tiempo real, empezamos a consolidar datos para que los diferentes sectores y las diferentes entidades y los niveles, o sea, el nivel nacional y el nivel territorial, tuvieran la información inmediata de dónde están llegando, cuáles son las rutas, cuáles son los flujos, cuáles son las situaciones más recurrentes, porque nuestros oficiales de migración cuando hacen las detecciones también generan y elaboran unas entrevistas. ¿Cuál es la situación? ¿Con quién vienes? ¿De dónde vienes? ¿Cuál es la intención del viaje? ¿Qué necesitan? Sin embargo, como nuestro marco de competencia es limitado y nuestros recursos son limitados, pues la opción es remitir directamente esos casos al ente territorial, al ICBF para los casos de niños, niñas y adolescentes, al sector salud, etcétera. Eso nos ha dejado unos aprendizajes muy interesantes.

Por ejemplo, en el flujo migratorio inverso tenemos coordinación por el costado Caribe porque es donde tenemos la mayor cantidad de migrantes, pero hacia abril apareció una nueva ruta por el costado Pacífico mucho más peligrosa. No en las mismas dimensiones, pero sí muy ligada a situaciones de vulneración de derechos y a redes de tráfico de migrantes. Tuvimos entrevistas en las que nos contaban cómo en Ciudad de Panamá les ofrecían un paquete por 250 dólares para llegar hasta Buenaventura. Por ejemplo, la gente pagaba eso y resulta que los dejaban en Juradó. Entonces, para salir de Juradó a Buenaventura eso toma un tiempo. Hay una embarcación que solamente pasa una vez al mes, hay embarcaciones pequeñas, pero cuestan, hay un vuelo a la semana y todo eso cuesta. Nosotros lo que hemos hecho es generar la información, eventos y espacios en donde en mesas de trabajo socializamos eso a las entidades y remitimos los casos inmediatamente.

Hay muchos desafíos de atención humanitaria inmediata, particularmente necesidades de alojamiento y de alimentación. El Ministerio de Igualdad y Equidad asumió la responsabilidad de las funciones que tenía la anterior Gerencia de Frontera en Presidencia y tiene ahora la Dirección de Atención de la Población Migrante que dentro de sus funciones contempla la atención inmediata y humanitaria. Ellos han hecho un esfuerzo grande para adecuar también sus proyectos de inversión y poder generar una oferta de atención. Los entes territoriales con sus capacidades muy limitadas, particularmente en el Pacífico, también han hecho un esfuerzo, justamente hace unos días tuvimos una reunión con los alcaldes del Chocó que están en esa zona de frontera. Hemos avanzado. Esa ha sido una experiencia muy provechosa para aprender a gestionar intersectorialmente un flujo migratorio tan complejo como es el flujo migratorio inverso.

OV: Finalmente y como es costumbre en el tema de cierre de este podcast, cuéntenos cómo ha impactado su vida la experiencia que ha acumulado en el tema migratorio.

E.J.: Pues, ha sido definitiva porque yo me encuentro con el tema de la migración venezolana cuando trabajaba en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en 2017 y coordinaba una estrategia que se llamaba Acciones Masivas de Alto Impacto Social que era para diseñar respuestas inmediatas frente a riesgos específicos de niños, niñas y adolescentes. Pues, inmediatamente, nos tocó generar una respuesta por la frontera colombo-venezolana.

Fueron los años de los caminantes, del páramo de Berlín, de todas estas situaciones tan complejas que tuvimos que asumir. Y, estando ahí, identifiqué también la necesidad de generar conocimiento sobre esto. Hice una propuesta de investigación al Colegio de la Frontera Norte en México y fui admitido al doctorado de Estudios Culturales e hice la tesis sobre la migración venezolana en Bogotá. Fui combinando este rol técnico con el rol académico y siempre he estado en esos dos registros. Cuando retorné a Colombia, luego de hacer el doctorado, tuve la oportunidad de trabajar en Migración Colombia a propósito del tema del Darién. Se necesitaba una persona que orientara a la entidad en cómo atender esas necesidades.

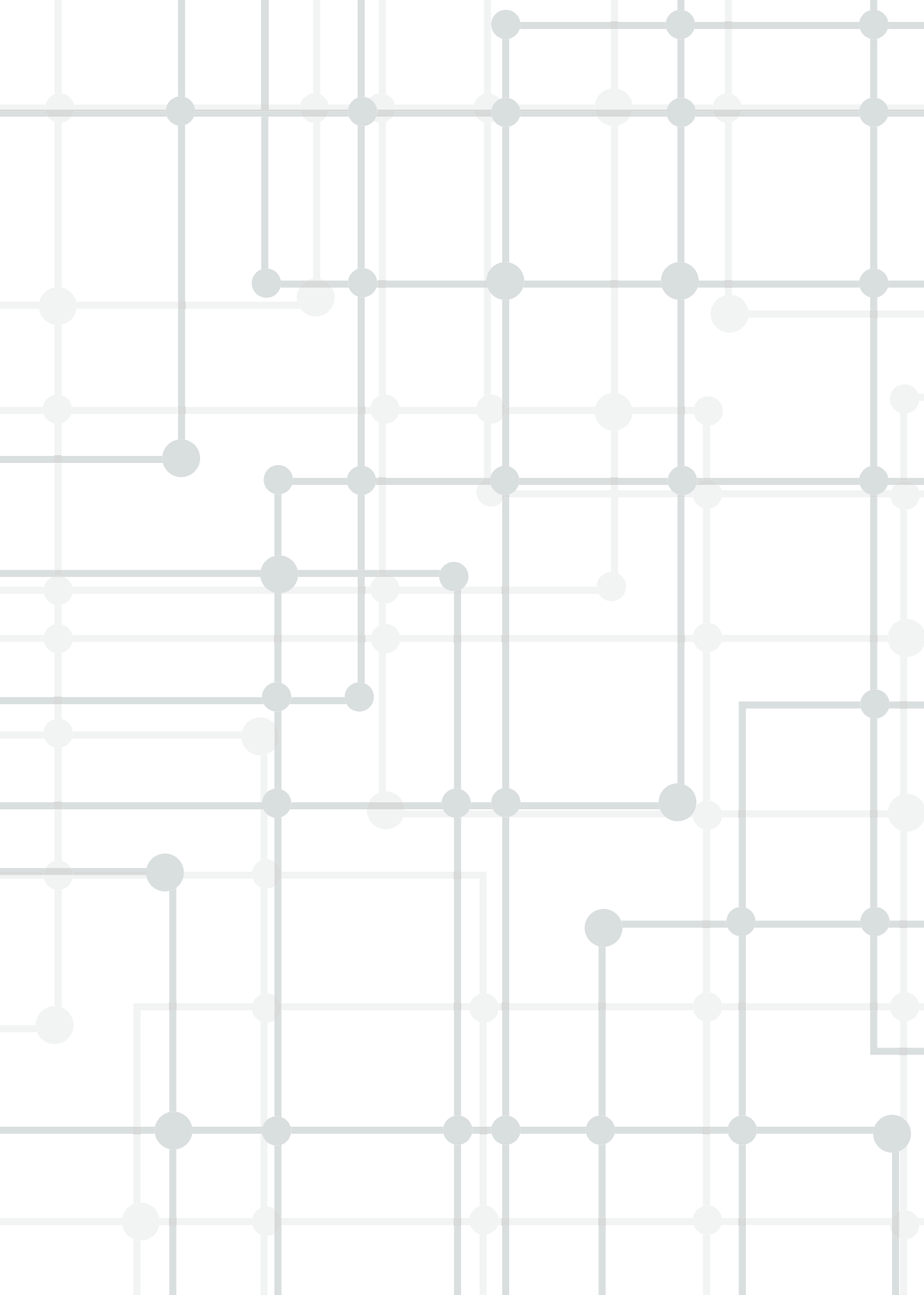
Desde entonces, he estado ahí en ese registro entre lo académico y lo técnico, lo cual se ha vuelto parte de mi vida y de mi trayectoria profesional. Cuando uno hace las cosas que ama, también tiene resultados más interesantes y contundentes. Para mí ha sido maravilloso, al punto en que tengo la posibilidad de estos espacios de conversación con ustedes. Los he leído, ustedes pueden ver los documentos suyos citados en mi tesis doctoral. Uno sabe que hay ya un campo de estudiosos o de centros de pensamiento que están abordando esto y vale la pena interactuar y reconocernos para generar también procesos juntos.



Panel con expertos

Capítulo 7





10 años de la migración venezolana en Colombia: crisis, respuesta y desafíos

La respuesta del Estado colombiano al fenómeno migratorio proveniente de Venezuela, uno de los mayores flujos de movilidad humana del mundo, ha sido reconocida como una de las más eficaces y solidarias en los últimos años. Al cumplirse diez años de la gestión de la crisis migratoria, resulta fundamental contarle al mundo cómo las autoridades colombianas y la sociedad civil, con el apoyo de la cooperación internacional, han transitado este desafiante y enriquecedor camino.

A inicios de la tercera semana de agosto de 2015, el gobierno de Nicolás Maduro decidió llevar las denominadas Operaciones para la Liberación del Pueblo (OLP) a la zona de frontera, lo que provocó el desplazamiento hacia Colombia de 22 mil colombianos y sus familias venezolanas, según cifras manejadas por las autoridades colombianas o, incluso, de unas 32 mil personas, según las organizaciones de la sociedad civil. Desde entonces, 2.828.195 venezolanos han hecho de Colombia su hogar.

Para el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, es importante conmemorar los 10 años de la respuesta colombiana a la migración venezolana: una de las crisis migratorias más grandes del mundo contemporáneo, que, sin duda, ha traído profundos desafíos al país, pero también grandes aprendizajes y fortalezas.

A pesar de las limitaciones y problemas estructurales de Colombia, hoy nuestra sociedad es más incluyente gracias al trabajo de muchos que, de manera comprometida, han contribuido a la construcción de una política migratoria que, si bien no es perfecta, es hoy más humana y más coherente con las actuales dinámicas migratorias globales y con la búsqueda de un desarrollo sostenible.

Cuando miramos y desglosamos las medidas adoptadas por el Estado colombiano para responder a este momento tan crítico, encontramos elementos muy importantes en materia de garantía de derechos, registro, identificación, documentación, regularización y naturalización, que marcaron hitos en el desarrollo posterior de la política migratoria colombiana hacia la migración venezolana durante la década siguiente, y que seguirán siendo referencia cuando pronto hablemos de residencia y nacionalización de la población venezolana en Colombia.

También llama la atención que la respuesta humanitaria inicial fue rápida y de gran cobertura. En un principio estuvo coordinada por la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres, y se caracterizó por la adopción de medidas excepcionales de gran alcance, como garantizar a la población migrante la afiliación al Sistema de Salud, permitirle aplicar a la Encuesta Sisbén y priorizar el servicio educativo de los niños, niñas y adolescentes afectados. Una metodología que ha sido replicada a lo largo de estos 10 años.

Por otra parte, luego de que el presidente Juan Manuel Santos declarara el estado de emergencia social en los departamentos fronterizos, se adoptó un paquete de medidas extraordinarias para que los cónyuges y compañeros permanentes de los colombianos expulsados accedieran de manera expedita y gratuita a cédulas de extranjería y pudieran solicitar de manera inmediata la nacionalidad colombiana.

Esto fue posible porque estas personas fueron eximidas del requisito de la apostilla y la legalización de documentos, y se les exoneró del pago de tasas para la prórroga de permisos y de sanciones por el incumplimiento de normas migratorias.

Esto quiere decir que la respuesta del Estado colombiano frente a la migración venezolana, desde el comienzo, tuvo que aplicar medidas extraordinarias de protección. Por lo tanto, la voluntad política de los gobiernos ha sido fundamental, y los avances han sido posibles gracias a la continuidad y a que, en gran medida, se ha construido desde lo construido.

Tras los hechos de 2015, el Estado entendió rápidamente que las personas afectadas eran titulares del derecho a la nacionalidad por adopción, y decidió desplegar medidas excepcionales para restablecer sus derechos y mitigar la revictimización.

Claramente, en ese momento el Estado colombiano no alcanzaba a dimensionar la magnitud de la crisis migratoria que estaba por desencadenarse, y no se imaginaba que Venezuela, rápidamente, se iba a convertir en uno de los mayores expulsores de población en el mundo. Sin embargo, el compromiso humanitario siempre tuvo en cuenta que esta es una población vecina e históricamente cercana.

Más allá de la solidaridad, la respuesta colombiana también se explica por la magnitud de un fenómeno de movilidad humana que desbordó cualquier posibilidad de omisión, lo que obligó al Estado a adoptar una lógica pragmática y generar soluciones para atender una situación que, al comienzo, fue inédita, pero luego se hizo parte de nuestra realidad nacional.

En la última década, Colombia ha venido avanzando en la construcción de una política migratoria integral. Por un lado, ha demostrado una fuerte capacidad operativa y de articulación interinstitucional y multisectorial para crear y desarrollar diversas y valiosas políticas excepcionales de regularización y acceso a derechos, algunas muy reconocidas a nivel internacional, como el ETPV, el programa Primero la Niñez o los Centros Intégrate.

El compromiso de los gobiernos locales, el de la población migrante, y el apoyo de la cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil han sido fundamentales en el camino recorrido. Asimismo, la flexibilidad del Gobierno Nacional en la implementación de políticas y su capacidad para articularse con todos estos actores han hecho que hoy el Estado colombiano sea más fuerte en la gestión de crisis y el manejo de poblaciones vulnerables.

Solo por mencionar algunas cifras, hoy hay cerca de 1,6 millones de migrantes afiliados al sistema de salud, y cerca de 600 mil estudiantes venezolanos están matriculados en colegios. El programa Primero la Niñez ha otorgado la nacionalidad colombiana a más de 138 mil menores hijos de padres venezolanos. Estos son datos importantes, a pesar de que persisten brechas en el acceso a derechos y en la calidad de los servicios prestados.

Igualmente, es importante mencionar que, en la última década, ha habido un fortalecimiento significativo de los marcos migratorios institucionales y normativos, así como de los sistemas de información.

Y en esta trayectoria, la sociedad civil y las organizaciones de migrantes han ganado fuerza como actores clave en la incidencia y la integración. Por ejemplo, el litigio estratégico de organizaciones como Dejusticia, Opción Legal y las clínicas jurídicas de las universidades ha sido esencial para que la Corte Constitucional vele por la garantía de los derechos fundamentales de migrantes y refugiados.

Ahora bien, cuando vemos hacia atrás, los desafíos y los vacíos de política pública también son significativos. El actual gobierno y los próximos deberán comprometerse en fortalecer las capacidades operativas de la institucionalidad migratoria a nivel nacional y territorial; fortalecer el sistema de refugio y la ley de retorno; continuar con la implementación de políticas de regularización; implementar políticas de protección para la migración en tránsito irregular de diversas nacionalidades; combatir la xenofobia y cualquier forma de exclusión, y, claramente, lograr una financiación sostenible de las políticas migratorias, entre otros temas.

Por lo tanto, esta investigación tiene como propósito posicionar nuevamente la migración como un tema central en la agenda nacional, y, especialmente, en el marco de la contienda electoral. Creemos que incluir la discusión migratoria en el debate político no solo permitirá que la ciudadanía y los candidatos reconozcan la magnitud de los retos y las oportunidades de la migración, sino que también esperamos que se abran caminos a futuras decisiones de política pública que sean sostenibles, incluyentes y coherentes con la realidad del país en los próximos años.

El Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario, en alianza con la Fundación Konrad Adenauer, realizó el 19 de agosto de 2025 el evento *10 años de la migración venezolana en Colombia: crisis, respuesta y desafíos*.

La actividad conmemoró los hechos ocurridos en 2015, revisó los principales acontecimientos migratorios de la última década y abrió la discusión sobre los retos que, en esta materia, se proyectan para los próximos años.

En el marco del evento, se llevó a cabo un conversatorio que fue moderado por Ronal Rodríguez, profesor e investigador del Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, y que contó con la participación presencial de Juan Francisco Espinosa, exdirector de Migración Colombia; Paula Rossiasco, especialista sénior en Inclusión Social del Banco Mundial; Ana Karina García, directora de la Fundación Juntos Se Puede; y Juan José Ramón, asociado sénior de Coordinación Interagencial de ACNUR. Además, se presentó un mensaje en video de Juanita Goebertus, directora de la División de las Américas de Human Rights Watch (HRW).

A continuación, se presentan las preguntas formuladas a los panelistas junto con sus respuestas.



Ronal Rodríguez, investigador y vocero del Observatorio de Venezuela:

La implementación del ETPV iba más allá de la misión de Migración Colombia ¿Cómo fue asumir el desarrollo de esta tarea y cómo fue el proceso de articulación con otras entidades del Estado?



Juan Francisco Espinosa, exdirector de Migración Colombia:

Muchísimas gracias. Un saludo muy especial a mis compañeros en el panel, qué rico verlos. Felicitaciones, primero, al Observatorio de Venezuela y a la Fundación Konrad Adenauer (KAS) por este esfuerzo. Lo primero que tengo que decirles, estando aquí, en mi casa, porque soy egresado de esta universidad, que quiero profundamente, qué importante es que haya estos espacios de conversación, de diálogo y de recuerdo de 10 años. Porque en esa radiografía de 10 años han

pasado muchas cosas, y cada uno de esos segmentos tiene mucho por evaluar y por estudiar desde diversas perspectivas.

Yo tuve la fortuna de pertenecer a una parte de esa historia, y esa parte se da en un momento en el cual el fenómeno migratorio se iba acumulando. Este no es un proceso que se da de un momento a otro: es un proceso que va creciendo, que va creciendo lentamente, pero que, adicionalmente, tiene un deterioro migratorio. Es decir, cuando nosotros miramos la radiografía migratoria venezolana de 2015 y la vemos hoy en día y la vemos hace 5 años, son fotografías totalmente distintas.

Recuerden que al principio salía de Venezuela un miembro de la familia a buscar trabajo y a partir de remesas sostenía a su familia. Eso se invirtió totalmente y llegamos al opuesto, es decir, a que quedara una persona cuidando los bienes en Venezuela o tratando de mantenerse en el país y el resto se dedicaba a buscar posibilidades en el exterior. Desde mi perspectiva, nosotros estábamos lidiando con la pandemia, fue un capítulo muy difícil para el mundo y para Colombia. Recuerden que tuvimos que cerrar la operación aérea, recuerden que todos estábamos en una competencia por las vacunas. Y recuerdo que una de las presiones e inquietudes más grandes que había era qué hacemos con la vacunación de la población migrante. Porque ahí se empiezan a generar también sentimientos complejos del ser humano como: no sea que mi vacuna se la vayan a dar a otro. Eso es entendible desde la perspectiva humana, pero es muy complejo de manejar.

Pero, ¿qué pasó? Que buena parte de esa migración venezolana tenía una alta dependencia de los mercados informales. Por eso buena parte de nuestros hermanos venezolanos está en las grandes ciudades, porque es la forma en la cual es posible acceder a un ingreso desde mercados informales que son más intensos en la medida en que haya una alta población. Pero, cuando viene el cierre, empezamos a encontrar un mundo de personas sin posibilidad de ingreso, con unos fenómenos supremamente complejos como los *pagadarios*, esos lugares en los cuales muchas de esas familias podían dormir, siempre y cuando pagaran la noche. Si no había pago, no había dónde dormir, y recordemos que eran familias.

Todo ese proceso de la migración fue llegando hasta que nosotros como país tuvimos que tomar una decisión de fondo. Hoy en día, con la experiencia que tengo apoyando gobiernos desde la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en toda la región, les digo que un proceso de regularización es una decisión ambiciosa y con un riesgo político altísimo.

Hay que resaltar la voluntad y la decisión del presidente Iván Duque. ¿Por qué? Porque cuando ustedes miran los diferentes países de la región, atreverse siquiera a hablar de regularización es un problema político. Entonces prefieren guardar silencio. Tomar una decisión ya es complicado, tomar una decisión sobre millones de personas en un marco de pandemia es una decisión demasiado valiente. Yo tuve la fortuna de que el presidente Duque me dijo: Juan, la política es lo mío, usted por eso no se preocupe, yo manejo la política y usted tiene que lograr hacer esto.

¿Qué le pasó a Colombia? Colombia no sabía de esto, nosotros no conversábamos de migración en las mesas, en los comedores, no era un tema nuestro. En una comida, hablar de migración no, en un desayuno, hablar de migración no, pero Colombia fue desarrollando posteriormente una conversación alrededor de la migración. Gracias a todos ustedes, gracias a los organismos, gracias a los gobiernos amigos que fueron posicionando el tema.

Hubo mucha apertura para empezar a abrazar y reconocer una situación que nos estaba doliendo en el alma. Porque yo quiero recordarles que mientras estábamos encerrados en el proceso de bloqueo de la pandemia, todos nosotros oíamos desde la comodidad de nuestras casas a familias pidiendo ayuda. Todos lo oíamos. Y llegó un momento en que la migración venezolana se nos invisibilizó. Empezó a ser algo común, común, común.

Por eso al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) lo llamamos “Visibles”, porque íbamos a visibilizar a una población que necesitaba que le diéramos la mano y vino todo ese procedimiento espectacular que fue un trabajo en equipo. Todo el mundo participó porque había demasiado trabajo para lograrlo y aún falta mucho por hacer. Fue un trabajo en el que tratamos de acertar y cometimos muchos errores, pero apostamos duro. Dijimos: “Vamos a lograr esto” y los números y la cobertura así lo demuestran.

Creo que como colombianos aprendimos muchísimo. El crecimiento como nación de Colombia con la migración venezolana no tiene valoración todavía. Como sociedad aprendimos, no solo desde la perspectiva económica. Crecimos muchísimo pero no nos dimos cuenta y nuestra mentalidad es totalmente distinta ya. Este es un proceso de brillo, es un proceso bonito. Para mí, el Estatuto, y siempre lo dije, es una obra de infraestructura, no es un punto de destino, es un punto de origen. Se trata de fijar unas condiciones en la cancha para que pasen cosas, porque lo duro es que pasen cosas en la cancha.

Al principio se veía muy duro esto del Estatuto ¡No, no, no! Pero el Estatuto es valiente, es un esfuerzo colectivo de lograr cumplir, que la tecnología funcione y que lleguemos a todos los rincones del país. Yo fui feliz de estar montado en cuanto helicóptero, chalupa, bicicleta y todo entregando mis documentos por todo el país, muy feliz.

Pero definida la cancha lo duro fue implementar el proceso de integración. Y ese proceso de integración no toma un año, ni dos, ni cinco. Es un proceso de integración que toma muchísimos años porque nosotros tenemos dificultades de integración de nuestra propia población. Algunos de ustedes son colombianos y no son de Bogotá. Su proceso de integración en Bogotá seguramente ha sido difícilísimo y duro. Ahora imaginen a una persona de otro país en un proceso en el cual hay unas condiciones totalmente diferentes.

Acá logramos el Estatuto. Es un marco absolutamente vanguardista, 10 años de protección es un período bastante amplio porque es un tiempo que permite una real integración y pasar a la residencia y pasar a los estatus migratorios ordinarios para tratar de seguir adelante, es construir una nueva vida. Es ambicioso desde muchas perspectivas, pero, repito, es un punto de partida. Es un punto de partida sobre el cual tenemos que trabajar más.

Celebro que renovemos el espíritu. Yo celebro que no soltemos esto porque a mí todavía en la calle hay gente que me dice: “Oye, pero esto no me funciona”. Y le creo, porque en algún momento yo tuve que guardar nuestra cédula digital, pues como colombiano sacaba mi cédula digital y me decían: “Señor, ¿no tiene la otra? Todo toma tiempo, eso es normal.

Que el documento de identificación del Estatuto fuese y sea aceptado en Colombia toma tiempo, con desafíos que no se ven. Por ejemplo, ¿cómo hacemos para sacar la licencia de conducción? Ah, pues con el documento. Claro, pero para eso el sistema tiene que estar parametrizado. Es decir, cuando buscan en la plataforma, el campo tiene que decir “Cédula de Ciudadanía”, “Cédula de Extranjería”, “Permiso por Protección Temporal”. Si no dice eso, el funcionario no tiene cómo hacer clic y no hay forma de que salga el trámite. Ese es el nivel de detalle que esto tiene detrás, es un desafío gigante que al país le toma años, pero lo está tomando bien y creo que vamos avanzando durante muchos gobiernos. Es un esfuerzo colectivo y es un esfuerzo que nos cambió como sociedad.

Ronal Rodríguez:

¿Cómo ha priorizado el Banco Mundial los ejes temáticos y los proyectos desarrollados en el marco de la respuesta colombiana a la migración venezolana?



Paula Rossiasco, Especialista Sénior en Inclusión Social del Banco Mundial:

Pues yo también me voy a extender un poquito porque hay mucha historia. Me impresiona pensar que han pasado tantos años y que se han hecho tantos esfuerzos. Nuestro rol como Banco, en todos estos años, ha sido precisamente apoyar a los gobiernos y a las sociedades, hacer una transformación muy ambiciosa de un reto que ni en Colombia ni en

Latinoamérica tenía algún antecedente. La gente antes se iba de Colombia y empezamos a enfrentar un reto en donde la gente llega a Colombia y llega a quedarse.

Nuestro trabajo ha sido precisamente cómo podemos apoyar a los gobiernos locales y a los gobiernos nacionales a transformar ese reto en el que nosotros veíamos en ese momento una oportunidad, pero que requería esa valentía que acabaron de mencionar. ¿Cómo hicimos para alimentar esa valentía? Hemos hecho cuatro cosas principales. La primera: generar conocimiento. De hecho, ustedes en el Observatorio de Venezuela fueron unos de nuestros principales socios inicialmente. Lo primero que hicimos fue un análisis de los potenciales impactos tanto negativos como positivos que podía traer este proceso para Colombia.

Estuvimos sentados con ustedes en esta universidad en 2018 en la primera misión que hicimos sobre este tema, escuchándolos, tratando de entender cuáles son las diferentes aristas que teníamos que explorar y de ahí hicimos una primera publicación con este tipo de análisis en donde además descubrimos que no solamente había, como lo dije antes, un potencial de costos, que era lo que en ese momento preocupaba mucho, sino que había un potencial de ganancias. Y que la diferencia entre lo uno y lo otro eran políticas. Era la opción de las políticas adecuadas. Nuestra primera contribución fue el conocimiento.

Lo segundo que hicimos fue, una vez apropiados de ese conocimiento e identificadas unas políticas que necesitaba el gobierno nacional en ese momento, movilizar dos cosas, dos elementos o herramientas que ofrece el Banco en este tipo de contextos. El primero, apoyo técnico: gente, personas, seres humanos, como algunos de los que están aquí sentados de muchas de las instituciones claves en ese momento, como era la Gerencia de Frontera, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, las alcaldías de algunas de las ciudades que estaban recibiendo más personas. Pusimos personas que podían cumplir esa función. Eran seres humanos que necesitaban comprometerse con una visión que estaba proponiendo el Gobierno nacional en ese momento.

Lo tercero que movilizamos fue el apoyo financiero. Eso al final del día cuesta plata... Y cuesta mucha plata. Tú lo sabes muy bien por todo el proceso del ETPV. Esta no es una apuesta sencilla y si no hay recursos, no solamente financiamiento para la población migrante que hay que atender de manera urgente sino también para la población receptora, se podían dar procesos de rechazo muy profundos. Recordemos por ejemplo que las capacidades de los hospitales como el Erasmo Meoz de Cúcuta se vieron completamente desbordadas.

Y lo cuarto que nosotros generamos fueron conversaciones, fue ser socios y ser aliados para generar este tipo de conversaciones. Nos hicimos socios y aliados del gobierno nacional para identificar cuáles eran esos sentimientos, tanto positivos como negativos que movilizaban este proceso y cómo se podía crear cohesión social a partir de eso.

En cada momento del proceso hemos estado acompañando o haciendo énfasis en un conjunto de políticas distintas. En algunos momentos han sido reformas institucionales y reformas legales, cosas como Primero la Niñez, como el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), como los Permisos Especiales de Permanencia (PEP) o el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV). Ahí estuvimos detrás con asistencia técnica y financiera.

En otros momentos fue más el énfasis en acceso a servicios y mercados que cosas como el Estatuto Temporal de Protección se transformaran para que la gente pudiera acceder a un servicio, pudiera acceder a un espacio físico, pudiera materializar sus derechos y que estuviera en las mismas condiciones que los nacionales en temas de vulnerabilidad. Se trataba de que lo que les hiciera elegibles fuera su vulnerabilidad y no su nacionalidad.

Y, en otros momentos, nuestro énfasis ha estado en la cohesión social, en hacer que ese relacionamiento, esas conversaciones, se tengan de manera informada para que los gobiernos puedan tomar las decisiones que necesitan tomar, que sean más convenientes para el país.

Ahora, nuestra mirada está en otro lugar. Ya estos bloques básicos están ahí y lo que necesitamos es trabajar en sostenibilidad, en cómo hacer que estas inversiones se mantengan en el tiempo, cómo hacer que no necesariamente la cooperación internacional, las agencias u otros organismos sean los que se encargan del proceso, sino la sociedad colombiana como un todo. Este ha sido nuestro acompañamiento y nuestro rol en este proceso.

Ronal Rodríguez:

¿Cuál ha sido el papel de las organizaciones de la sociedad civil venezolana en la respuesta a la migración proveniente de Venezuela en estos 10 años?

Ana Karina García, directora de la Fundación Juntos Se Puede:

Primero, gracias, y no puedo dejar de celebrar este espacio porque creo que en el momento y en el contexto global y de país en el que estamos una de las tareas que tenemos pendientes es volver a poner este tema de la migración sobre la mesa. Es volver a lograr que en la agenda pública esté la migración, esté el proceso de refugio, no como una crisis, sino como un proceso de crecimiento y de desarrollo para los países.



Le agradezco al Observatorio de Venezuela y a la Fundación Konrad Adenauer que durante estos 10 años nunca nos han dejado solos y por seguir adelante en este proceso. 10 años parecen pocos en términos de políticas públicas y de gobierno, pero en términos de historias de vida son bastantes.

En un momento determinado, la migración fue popular por lo que significaba en términos de cooperación, fue popular por lo que significaba en términos de debate de la opinión pública, pero a medida que han pasado los días esa popularidad ha ido en decrecimiento y hoy en día hablar de migración no es tan sencillo, como lo era en otros momentos.

La población venezolana en sí misma tiene una característica importante que se ha visto reflejada en las organizaciones de la sociedad civil y es la resiliencia. Aquí ha habido distintas etapas de este proceso. Una primera etapa que fue de construcción de confianza. Venimos de un Estado venezolano que nos persigue, venimos de un Estado donde no hay reglas claras, venimos de un Estado donde confiar en ellos es un peligro y no un mecanismo de protección hacia una sociedad. Creo que en ese primer proceso de confianza las organizaciones de sociedad civil se dedicaron a exigir y la población venezolana se dedicó a exigirle al Estado colombiano, tratando de emular de una u otra forma esa sociedad de la que veníamos. Nuestro relacionamiento entre el gobierno y sociedad civil era simplemente de exigencia: que el Estado debía dar y que el Estado debía construir. Ya pasamos a una segunda etapa. La Covid-19 nos trajo ese aprendizaje y fue de construcción conjunta, ya no se trataba de exigir, sino cómo nosotros desde la sociedad civil aportábamos a ese proceso.

Nosotros, en 2019, estábamos registrando nuestra organización en la Cámara de Comercio, de hecho, un día como hoy. Luego comenzó una pandemia que no tenía ninguna explicación y recuerdo una llamada desde el gobierno nacional para ver cómo construíamos en conjunto. Nuestra sede fue uno de los espacios de vacunación de Covid-19 para la población migrante.

La Fundación Juntos Se Puede repartió mercados a lo largo de Bogotá para poder contribuir. Y yo creo que ahí empezó a cambiar el chip, empezó a cambiar esa visión de exigencia hacia una de corresponsabilidad en la construcción y en la integración de los procesos. Ahí comenzó una dinámica diferente a la que yo estoy segura que le podemos seguir apostando y desde la cual podemos seguir construyendo. Pero esa segunda etapa también nos llevó a entender que esto no significaba sólo un proceso de asistencia, que la integración no partía solo por la asistencia, no era simplemente el mercado, el *cash* multipropósito y las distintas estrategias de ayuda humanitaria, sino que esto tenía que pasar por una visión de desarrollo, ¿Cómo pasábamos de la integración a una visión de desarrollo?

Ahí, la sociedad civil también tuvo que dar un vuelco de construcción de capacidades en sus organizaciones, porque no es lo mismo pensar en la ayuda humanitaria que en el desarrollo, porque no tienes o no necesitas las mismas capacidades para un proceso y para el otro. Ahí hubo un proceso de construcción de capacidades que se dio de manera conjunta con la cooperación internacional en un momento determinado, así como con los

gobiernos locales y con el gobierno nacional que ha venido dando una mirada distinta sobre cuál es el rol de la sociedad civil hoy en día.

Y no es lo mismo tener un gobierno que entiende la migración como procesos de integración y de desarrollo para una nación que un gobierno que claramente quiere desaparecer del escenario público la migración como una forma de crecimiento de un país y ponerla en la otra acera como un peligro. Ahí nos ha tocado tener un nuevo rol dentro de este proceso y es cómo empezamos a tratar de cuidar lo que se construyó.

Porque, lamentablemente, aquí se dejaron unas bases construidas y, aunque sigue habiendo brechas, había unas bases construidas para seguir integrando y para que no se convirtiera la migración en una población de la periferia del país que lo único que trae es peligro inminente a la democracia. Cuando tú execras a una población hacia las periferias y no la integras, lo único que traes es un peligro para la democracia del país donde estas personas se desarrollan y viven. Creo que esa es la etapa donde estamos hoy. Estamos tratando de cuidar las bases de lo que se construyó y también a través de la incidencia pública exigir unas transformaciones que a veces surgen en las crisis.

Debo destacar que, a través de este proceso de incidencia pública, se ha logrado ganar una de las batallas más duras que hemos dado: que sea una realidad el reconocimiento del salvoconducto como un mecanismo para poder trabajar para la población venezolana.

Creo que en las diferentes etapas de estos 10 años hemos logrado distintos hitos positivos, pero para cerrar este recuento histórico, hay un gran reto sobre la mesa: ¿Cómo cambiamos la visión de la manera en que interactúa la gobernanza migratoria entre la sociedad civil y los gobiernos locales?, ¿Cómo nosotros nos convertimos en corresponsables de los indicadores de los gobiernos locales para que realmente podamos construir en corresponsabilidad desde la ejecución y no solo desde la veeduría y la exigencia?

Esa es una idea poderosa que hoy se está debatiendo en el mundo. Ya hay países implementándola y yo creo que Colombia después de estos 10 años tiene la capacidad institucional para empezar a probar esos mecanismos, y para poder ver cómo avanzamos a una nueva dinámica de gobernanza que nos lleve a un desarrollo distinto como continente.

Ronal Rodríguez:

¿Qué ha caracterizado a la respuesta migratoria en Colombia en relación con otros abordajes y procesos migratorios en diferentes partes del mundo?



Juan José Ramón, asociado sénior de Coordinación Interagencial de ACNUR:

Muchas gracias por la invitación y por estos años de conversaciones y de construcción conjunta. Quiero resumir porque siento que se han tocado varios temas muy relevantes y no quisiera repetir. Voy a dividir mi respuesta en dos grandes partes. Primero, hay un enfoque de acogida. Eso no está pasando en otros países, incluso actualmente, en países vecinos de la región donde vemos militarización de fronteras, expulsiones,

deportaciones, etcétera. Colombia, desde el momento cero, ha optado por un enfoque de acogida y ha entendido que la regularización es la puerta de entrada para acceder a derechos. Esto puede sonar muy sencillo, pero creo que cambia la realidad del cielo a la tierra.

Y eso se ha traducido en puntos muy específicos. Por ejemplo, la continuidad de los PEP en su momento y todo el registro administrativo que hizo la población venezolana, la continuidad luego con el ETPV, el PEP Tutor, la Visa Especial, la modificación para que las personas que han solicitado protección internacional puedan acceder a trabajo. Sabemos que existen todavía algunos desafíos operativos sobre todo a nivel local para que los migrantes abran la cuenta bancaria, para que el niño vaya al colegio, etcétera, y en eso seguimos trabajando porque creo que hay un reto importante de pedagogía.

Un segundo momento característico de la respuesta en Colombia es que, a diferencia de otros países de la región, ha procurado una respuesta holística. Partiendo de la puerta de entrada a derechos, ha asumido el tema como una situación compleja que no es sencilla porque no solamente implica asumir a la población en tránsito; no solamente implica responder a la población con vocación de permanencia; y no solamente implica estar pendiente de una frontera como la frontera con Venezuela, sino que las dinámicas acá en

Colombia han demostrado que es bastante complicado pues tenemos que estar pendientes de lo que sucede en la frontera con Panamá, en la frontera con Ecuador, en la frontera con Venezuela, en el Amazonas o en la Orinoquía. Cada una de las regiones de Colombia está afrontando la migración de manera muy distinta y, así mismo, cada gobierno local. Hay gobiernos locales también con experiencias muy exitosas en gestión de migración y en complementariedad con la cooperación internacional, especialmente en las zonas de frontera.

Siento que, en los últimos años, hemos construido una narrativa nacional de que en Colombia hay un proceso de integración de la población venezolana y también de otras nacionalidades y hacia allá estamos logrando avanzar con esta narrativa y con herramientas como el ETPV. Pero sigue habiendo unos núcleos que requieren respuesta humanitaria y que requieren una atención inmediata. Lo vemos, solo por ponerles un ejemplo, en la frontera con Ecuador por Ipiales a través del puente de Rumichaca, pues se están viviendo unos momentos complicados. Desde hace unos meses es la frontera más activa, más que la frontera con Venezuela, y estamos viendo que allí están convergiendo dos fenómenos de migración: el movimiento norte-sur o de población que antes estaba queriendo llegar a Estados Unidos, a México, a Centro y Norteamérica y ahora están regresando a Colombia y Suramérica. Eso pone a la frontera de Ipiales en el centro del huracán porque gran parte de esta población quiere seguir transitando al sur del continente, a Chile, Ecuador, Perú, etcétera. Mientras que otra parte que ha estado transitando en el sur del continente quisiera regresar a Colombia nuevamente a probar suerte o incluso retornar temporalmente a Venezuela.

Y eso nos marca fronteras como la de Ipiales como un punto de tránsito perpetuo en estos últimos 10 años. Incluso Nariño ha sido el departamento con mayores requerimientos de alojamientos colectivos temporales, en algunos momentos más que lo que se requiere en Cúcuta o en o en la zona de Villa del Rosario.

Creo en esa visión holística de la situación de la migración en Colombia en donde damos apertura con un proceso de regularización fuerte para acceder a derechos, pero no perdamos de vista todas las zonas de frontera y todos los perfiles que están transitando en Colombia para garantizar que la respuesta sea lo más protectora posible en estos momentos. Hay múltiples fronteras y múltiples perfiles, pues es muy distinto lo que sucede, por ejemplo, en Inírida o en Puerto Carreño versus los desafíos que tienen Bogotá, Medellín o

Barranquilla. Es una labor nuestra a nivel nacional y en estos espacios de incidencia poder visibilizar esos otros núcleos de respuesta humanitaria que siguen estando activos en el país.

Ronal Rodríguez:

Migración Colombia, a pesar de ser una institución relativamente joven, ha enfrentado y seguirá enfrentando contextos migratorios complejos ¿Qué requiere la institución para hacer frente a los desafíos regionales de la movilidad humana?

Juan Francisco Espinosa. exdirector de Migración Colombia:

Hay dos palabras claves. La primera es humanismo y, la segunda, pragmatismo. ¿Por qué lo digo? Porque muchas veces la discusión alrededor de la migración se cosifica. Uno oye debates alrededor de migración y a uno le dan ganas de interrumpir y decir: “Oye, se te está olvidando que estás hablando de personas porque parece que estuvieras hablando de muebles. ¡Ojo! estás hablando de personas”. El mensaje clave es el humanismo, esto es clave.

¿Y qué hay detrás? Por eso hablamos de pragmatismo. El país toma las decisiones que determinen su rumbo, no del presente, sino del futuro. Y, ¿qué quiero decir con esto? Si ustedes deciden dejar niños por fuera del sistema educativo, cultivan el analfabetismo. Punto. Entonces, ¿qué hace uno? Que todos los niños vayan a la escuela. La nacionalidad no puede ser un elemento de definición de quién entra a un aula o no. Eso es pragmatismo.

También alguien puede advertir que el impacto que esto tendría en el sector salud es fuerte. Tú decides si quieres atender siniestros o quieres trabajar en prevención y promoción de la salud. Y, ¿qué es eso? Pues si tú dejas a las personas, no importa su nacionalidad, por fuera del sistema de salud, te van a costar un mundo de plata. Los vas a atender por urgencias y, lo peor de todo, vas a tener riesgo de vida y de salud. Por el contrario, si tú decides abrazar a esas personas y trabajar en prevención y promoción de la salud, pues lo que vas a lograr desde la perspectiva de las finanzas públicas y desde la sostenibilidad del sistema es proteger personas, proteger vida y reducir costos. ¿Por qué? Porque puedes vacunar, porque puedes hacer campañas y porque puedes lograr que esa cita médica no se atienda por red de urgencias sino en un consultorio médico.

Otro tema es la seguridad. Le tenemos pavor a hablar de seguridad y migración. No hay que tenerle miedo. La incidencia criminal de la población migratoria es mínima. Estamos hablando del 3% o del 4%. ¿Eso qué quiere decir? Eso quiere decir que los fenómenos delictivos del país no se explican con la migración, porque un 3% o un 4% no definen el 100%. Estos son los números, no hay nada más que conversar ahí. Pero, entonces, ¿qué hacemos? No permitas que la gente se acerque a la oscuridad, porque ahí es donde están los dramas, ahí es donde viene el reclutamiento forzado, ahí es donde viene el tráfico, ahí es donde viene la trata. Tú, como Estado, tienes que irradiar luz y tienes que decir: “vengan para acá, vamos a conversar. No de promesas, vamos a conversar de cuáles son los caminos idóneos para que ustedes se alejen de la oscuridad porque en la oscuridad nada bueno van a encontrar”.

Creo, después de muchos años de servicio público en diversas instituciones, que los funcionarios públicos quieren acertar. A veces somos muy duros con los funcionarios públicos, pero criticar desde el sofá es fácil.

Les diría a todos los presentes: mídanse al sector público, es un tema clave. Si yo preguntara cuántos de ustedes prestaron servicio militar... No, mejor dejémoslo ahí. Piensen en su servicio militar como la oportunidad de ir a trabajar por el Estado un tiempo y trabajar en migración es bien interesante, es la única forma en que las cosas se sostienen y cambian.

¿Qué va a pasar ahora? Que en Colombia ya se habla de migración. A los potenciales candidatos presidenciales les va a quedar muy difícil guardar silencio. Les va a tocar ponerlo sobre la mesa porque va a haber muchas personas preguntando cómo vamos a continuar con el proceso de integración, cuál es la apuesta y qué va a pasar. No es un tema de fronteras, es un tema de qué va a pasar con las personas y hacia dónde vamos.

Para cerrar este punto les digo que el mundo, no Colombia, no el hemisferio, el mundo está en un proceso de envejecimiento muy complejo. Lo que en Europa tomó varias décadas, aquí en el hemisferio, en Latinoamérica y en Colombia, está pasando entre 20 y 30 años. ¿Eso qué quiere decir? Que nos estamos envejeciendo muy rápido. Y eso supone un desafío económico supremamente complejo porque tenemos una carga pensional y una carga de adulto mayor más fuerte y una sostenibilidad menor. Porque además cambiaron las preferencias, porque ahora los muchachos no quieren hacer lo que antes se hacía.

Todo esto es una especie de tormenta perfecta en donde la migración es una muy buena respuesta. Y es una muy buena respuesta porque la migración venezolana es joven. Es joven, tiene ganas y quiere lograr hacer cosas. Aquí no se trata de subestimar a las personas porque son migrantes. Aquí se trata de decir: “¿Sabes qué? Tú estás en el país, tú eres un motor de desarrollo, tú eres un motor de oportunidades y yo no te voy a subestimar. Por lo tanto, bienvenidos al baile”. El Estatuto nunca se trató de cómo traíamos personas a una fiesta. Se trató realmente de cómo lográbamos que quienes estaban en la fiesta tuvieran su derecho legítimo a bailar, porque ya estaban acá y ya son parte de nosotros y somos todos igualitos. El desafío es: miremos hacia adelante y sobre todo pensemos como nación qué queremos ser y hacia dónde vamos a ir, hacia el analfabetismo, las finanzas en la ruina y la inseguridad o cultivamos, abrimos, conversamos y sacamos lo mejor de un talento que es increíble en brindar fuerza, oportunidad y crecimiento a una gran nación.

Un país no se define por las fronteras, un país se define por la gente y Colombia aprendió a ser generoso y aprendió que ser generoso no es dar lo que nos sobra, sino compartir lo que tenemos. Y esa es la historia del Estatuto y por eso todo cambió. Así que a los señores candidatos presidenciales les toca duro porque les toca pensar en migración.

Ronal Rodríguez:

¿Qué necesita la banca multilateral de las autoridades nacionales y locales para fortalecer la sostenibilidad de los proyectos desarrollados en Colombia en el marco de la respuesta a la migración proveniente de Venezuela?

Paula Rossiasco, especialista sénior en Inclusión Social del Banco Mundial:

Antes de responder quería decir que con Juan Francisco Espinosa también tuvimos varias veces diferencias técnicas. Pero me ha encantado escucharle porque me doy cuenta de que esas diferencias eran más de forma que de fondo. Quiero rescatar de su respuesta la premisa de que aquí tenemos que hacer humanismo con pragmatismo. Y me está haciendo clic, porque eso es lo que hemos tratado de hacer nosotros como Banco en los últimos 10 años: humanismo con pragmatismo.

También creo que es súper importante empezar a reconocer la capacidad que ha tenido Colombia para formular innovaciones y para hacer apuestas muy valientes. Como tú bien lo dijiste, nos están poniendo a jugar en una cancha distinta que el resto del mundo. Mientras que el resto del mundo está todavía debatiendo cómo hacemos para que la gente no entre y cómo hacemos para

sacarlos y cómo hacemos para invertir un montón de recursos en donde no les conviene invertirlos, Colombia ha estado invirtiendo recursos en donde le conviene invertirlos. Es importante reconocer que nuestro punto de partida no es cero.

Los candidatos presidenciales, los próximos alcaldes, los próximos gobernadores no están arrancando de cero. Tienen una cantidad de herramientas técnicas, financieras y sociales que no tuvieron personas como tú, Juan Francisco, en el momento en que asumieron los cargos que tenían. Estamos en una cancha completamente distinta y creo que eso nos va a marcar, nos está poniendo en un escenario diferente y eso nos permite, por ejemplo, a países como Colombia hablar de sostenibilidad. ¿Cómo hacemos que esos esfuerzos, esas inversiones que ya existían se multipliquen? Que haya más inversión, que haya más retorno y que haya más impacto y cómo hacemos para cambiar la mentalidad de la gente que piensa que los de afuera deben estar afuera y los de adentro deben estar adentro. Una postura que no nos conviene como país.

Es importante entender que estamos teniendo conversaciones distintas. A mí me han preguntado muchas veces mis colegas del Banco: ¿Qué vas a hacer para poner este tema en la agenda? Yo no tengo nada que hacer. Este tema es parte central de la discusión sobre el crecimiento del país. No se trata de que nosotros hagamos bulla o que ustedes hagan bulla. No, es que esta es la conversación central del país. Hay dos aspectos primordiales que van a ser los retos más importantes de los próximos gobernantes porque son centrales para nuestro desarrollo.

El primero, es que aquí tenemos que empezar a tener una gestión integrada de los procesos de movilidad humana. Lo que estamos haciendo en algunos aspectos con la mano lo estamos deshaciendo con el codo y no estamos siendo necesariamente inteligentes económicamente hablando sobre las inversiones que estamos haciendo. Tenemos unos flujos de retorno que se han disparado de manera significativa en los últimos meses. Tenemos unos flujos importantes de salida de migración colombiana, tanto de regulares como de irregulares, a otros países, se están yendo además de ciertos sectores específicos, de ciertas demografías con ciertas características que van a tener una implicación muy importante para el bono demográfico y para la desaceleración demográfica que estamos teniendo.

¿Qué estamos haciendo para que las personas que están en Colombia y que tienen unas características demográficas que eventualmente les invitarían a irse, se queden contribuyendo al país de la manera en que el país lo necesita o se vayan contribuyendo al país de la manera en el que el país lo necesita?. Esa es una conversación de fondo que está pendiente y que yo creo que no estamos abordando ni con la urgencia ni con la rigurosidad que requerimos.

Contamos también con unos procesos de refugio que están siendo llamados a reinventarse por pronunciamientos de las Cortes y por otra serie de procesos. Todavía tenemos esa tarea pendiente. Y están los procesos de integración que, si bien es cierto que se ha dado el derecho a bailar, no todo el mundo está bailando en las mismas condiciones. No todos tenemos la misma pista de baile.

Estos retos continúan pendientes y solamente si los empezamos a pensar desde una perspectiva de desarrollo como tú decías y desde una perspectiva de ver cómo hacemos que todas estas diferentes piezas que están en movimiento empiecen a trabajar con un mismo propósito, que es que el país tenga el capital humano que requiere para crecer, es que vamos a empezar a tener una conversación distinta. ¿Cómo los procesos de migración se conectan con los procesos de inclusión? ¿Cómo lo estamos haciendo?

Y segundo, la otra dimensión, la otra gran apuesta de la gestión migratoria en Colombia está precisamente en cómo lograr procesos más sostenibles. Esto ya no va a ser a través de la cooperación, esto ya no va a ser a través del marco legal, no es a través del marco institucional. Eso ya está dado. Esto es a través de que haya soluciones a los cuellos de botella público-privados que no están permitiendo que eso suceda. Ya lo público hizo lo que tenía que hacer, lo privado está haciendo lo que tiene que hacer, pero no se está haciendo de manera conjunta. Estamos en este momento desarrollando una alianza con la Corporación Financiera Internacional, que es el brazo del Banco Mundial que se encarga precisamente del sector privado, focalizándonos precisamente en generar esas soluciones público-privadas.

¿Cuáles son esas piezas de legislación que todavía no permiten que se den ciertos procesos de integración, por ejemplo, en los bancos? ¿Por qué todavía tenemos una cantidad de población, que es una demanda agregada potencial, que no termina de materializarse?, ¿Cómo hacemos para que haya un mejor *match* entre oferta y demanda laboral en un país como Colombia donde el 75% de la oferta laboral todavía se da por recomendación de personas y eso es algo que la población en desplazamiento no solamente extranjera sino

también los mismos nacionales, los desplazados internos que son 8 millones de colombianos, no tenemos. Aquí todavía tenemos que trabajar unas soluciones de naturaleza mixta público-privada. Ahí está la segunda gran apuesta que viene para los próximos mandatarios y en donde nosotros como institución también estamos preparándonos para poder responder.

Ronal Rodríguez:

¿Qué mecanismos de financiamiento están visualizando las organizaciones sociales ante la disminución y cierres que se están produciendo en los tradicionales proveedores de ayuda internacional?

Ana Karina García, directora de la Fundación Juntos Se Puede:

Antes de responderte, quiero dejar sobre la mesa que no estoy segura hoy de que sea tan fácil que el tema migratorio esté automáticamente en la agenda de desarrollo. No hay que darlo por sentado, aunque creo que es una tarea importante. Y que nosotros, como sistema o como ecosistema de migración, tenemos que volver a ponerlo sobre la mesa y tratar además de hacer algo que hicimos en las campañas electorales anteriores, hace ocho o cuatro años, ya no recuerdo, que fue tratar de que la xenofobia no se convirtiera en un discurso electoral.

Y aunque ya esta etapa se supone que está superada y se supone que no debería pasar, yo siento hoy en el ambiente un peligro de que ese debate vuelva en la contienda electoral. Quiero dejar esa alerta sobre la mesa para que la trabajemos en conjunto y no demos por sentado que no va a suceder porque puede haber un peligro ahí.

Con el tema de la financiación hay que repensar el impacto social y el mundo ya lo ha venido repensando. Las organizaciones sociales no podemos seguir viviendo ni de la filantropía, ni de la cooperación internacional, pero eso no es un paso sencillo. ¿Por qué? Porque aquí se hicieron unos procesos de fortalecimiento institucional y de capacidades instaladas de las organizaciones de la sociedad civil enmarcados en estas dos visiones de financiamiento. Y para poder salir de esas visiones de financiamiento tenemos que cambiar las capacidades instaladas de las organizaciones. Y eso no es un paso sencillo porque no es lo mismo pensar en recibir unos recursos, gestionar unos recursos y rendir cuentas, que pensar en cómo gestionamos y cómo generamos recursos que se puedan reinvertir en el objeto social.

Nosotros hemos hecho o estamos tratando de hacer una tarea de repensar un modelo que nos permita generar fuentes de financiamiento distintas,

pudiendo ser proveedores del ecosistema no solo de la cooperación, sino también de la empresa privada, tratando de dar a entender a la empresa privada que podemos ser proveedores de servicios y de productos que no solo sean de alta calidad, sino que también esa inversión genere un impacto en la sociedad.

Este debate es complejo, pero creo que tenemos que plantearnos si nosotros tenemos que repensar esto hacia las empresas sociales y no hacia las organizaciones sociales. Y entiendo que es un debate porque cambia la denominación de lo que somos, pero de una u otra forma hay que pensar en cómo generamos y entramos en los mercados. En el proceso de desarrollo hay dos actores fundamentales: uno, el movimiento del mercado que se va dando con el pasar del tiempo; y, dos, cómo estos mercados se van convirtiendo de una u otra forma en creadores de nuevos productos para esta población y en esa creación de nuevos productos quiénes son los que más conocemos de una u otra forma este mercado. Somos las organizaciones de la sociedad civil que tenemos más de 10 años trabajando.

Ahí hay una potencialidad importante en el conocimiento de ese mercado, en engranaje con la sociedad civil, en engranaje con la empresa privada y en engranaje con el gobierno para poder prestar nuevos servicios para esa población y que de esa manera podamos hacer un mecanismo de sostenibilidad que se reinvierte en el objeto social para poder seguir combatiendo a los enemigos de la integración y seguir aportando en ese proceso. Es un debate complejo, lo sé, pero hay que empezar a darlo.

Además, hay que empezar a pensar en el fortalecimiento de estas organizaciones desde la construcción de capacidades para que puedan entrar en los mercados y para que en esos mercados podamos pensar en cómo seguimos reinvertiendo en el objeto social.

Y en torno al contexto electoral hay un reto que no era un reto hace cuatro años, pero que hoy vuelve a serlo y es la unificación del documento de identidad. Lamentablemente, aunque se intentó unificar en un momento determinado, hoy volvemos a tener cuatro o cinco documentos que tienen que ser integrados en los sistemas para que los migrantes puedan realmente tener acceso a derechos. Y entre ellos tenemos el tema del PEP-Tutor que, aunque es una resolución que no se ha implementado, es una resolución aprobada. Tenemos el tema de poder trabajar con un salvoconducto que, aunque es un mecanismo de un derecho adquirido, también genera una dispersión en la unificación de documentos. Tenemos la Cédula de Extranjería, tenemos el

PPT. Ahí hay un gran reto para el siguiente gobierno y es poder unificar nuevamente la identidad de las personas extranjeras con acceso a derechos.

Y, el financiamiento. Aquí lamentablemente hemos visto a emprendedores y empresarios que logran llegar a niveles bastante altos de punto de equilibrio y de ganancia, pero que deciden irse simplemente por no tener acceso a crédito, porque el crédito dentro de esa visión de inversión, ahorro y desarrollo es lo que permite que la gente crezca.

Ahí centraría los dos puntos más importantes para los siguientes gobernantes, además de pensar el refugio como un mecanismo de protección en función del siglo XXI.

Ronal Rodríguez:

Ante la reducción de los fondos de cooperación internacional ¿cómo financiar la respuesta colombiana a la migración proveniente de Venezuela a futuro?

Juan José Ramón, Asociado Sénior de Coordinación Interagencial de ACNUR:

Creo que hay unos elementos importantes que aportar ahí. Lo primero es que no es una situación solamente de ACNUR sino una crisis de financiamiento global del sistema de Naciones Unidas. En Colombia ya llevamos meses, más o menos desde abril, con varias conversaciones sobre la necesidad de reajustar. Quisiéramos avanzar en los próximos meses en tres prioridades.

Primero: ¿cómo tratamos la respuesta humanitaria que hacen las organizaciones, por lo menos en nuestro caso de ACNUR y OIM, que co-lideramos el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), un espacio de coordinación que se reúnen casi a 90 organizaciones de todo el país, para coordinar la respuesta a esta población? Lo primero es cómo procuramos que la respuesta no sea específicamente debido al perfil sino debido al área donde están conviviendo, por ejemplo, población refugiada, migrante y población desplazada. Para no irnos tan lejos, en el asentamiento de La Pista en Maicao, población desplazada interna víctima del conflicto armado convive con población venezolana y ambos perfiles comparten los mismos dilemas, dificultades para acceder al agua, para tener un barrio legalizado con servicios públicos, dificultades para ir al colegio, etcétera. ¿Cómo transformamos esa visión de la coordinación de la respuesta no en función de la persona y en dónde esté esta persona, sino en el área? Así potenciamos el impacto que podamos lograr.

Una segunda conversación importantísima es sobre la localización. Tenemos que avanzar también en pensar en una transferencia de poderes, si es correcto afirmarlo, porque la respuesta humanitaria clásica, en el caso de Colombia, ha sido planificada desde Chapinero, desde el norte, desde Usaquén en Bogotá, pero realmente muy difícilmente con las comunidades y con las personas con las que se trabaja. Eso implica un cambio de chip, no solamente para los funcionarios de las agencias de cooperación, sino también para los donantes. Los donantes tienen que transformar su mirada sobre todo en cómo se mide la respuesta y ese es un elemento en el que quisiera profundizar.

No podemos seguir midiendo la respuesta humanitaria en función de cuántos kits, cuántas noches en un albergue o cuántas personas acceden a transporte humanitario, sin una mirada del impacto mucho más transformadora y holística. Yo sé que hay un debate enorme sobre los indicadores y qué indicadores podemos usar para medir el impacto en este tipo de situaciones, pero definitivamente no podemos seguir midiendo como lo estamos midiendo ahora. Decir que hemos llegado a 5 millones de personas porque hemos entregado 5 millones de kits, realmente no creo que sea el punto del asunto.

Hay un tercer elemento importantísimo que es la transferencia de capacidades. Ahora en estas conversaciones sobre el reseteo humanitario en Colombia y en el mundo, realmente lo que está en el fondo de la discusión es la transición o la salida del sistema de Naciones Unidas en algunas partes o la desactivación de algunos escenarios de coordinación. Y eso es lo que estamos justamente discutiendo. Cuando te digo que la respuesta no la sé, es porque lo seguimos hablando en varios espacios, pero lo que se está discutiendo es cómo en un mediano plazo ya no habría un espacio de coordinación para responder a población refugiada y migrante y con quién quedarían esas capacidades instaladas en el país.

La pregunta es: ¿estamos nosotros, desde la cooperación, generando esas capacidades instaladas para que en dos, tres, cuatro o cinco años, cuando eventualmente no haya más un sistema de Naciones Unidas, no sé si lo habrá o no, estén presentes esas capacidades?

La respuesta ahora también es muy parcial y sobre todo en algunas zonas de frontera bastante complejas. Vemos lo que sucede en Arauca, por ejemplo: un departamento golpeado por situaciones de conflicto, confinamiento, desplazamiento, inundado en gran parte también por las lluvias y además amplio receptor de población refugiada y migrante. También con unos

conflictos que se están dando del lado venezolano en donde, incluso, hay personas que están llegando y buscando protección internacional.

En Arauca se está combinando absolutamente todo y realmente no es que haya unas capacidades muy instaladas hoy en día en el gobierno local. Esas transferencias de poderes, esa forma en la que cambiamos la medición de los impactos, eso tendremos que irlo redefiniendo en los próximos meses.

Claramente hay que involucrar mucho más a la banca multilateral, al sector financiero, pero sobre todo al sector privado. La relación entre cooperación internacional y sector privado no ha sido tan amplia en muchos aspectos. Se ha restringido solamente a algunos temas. Por ponerles solamente un ejemplo, en aspectos de manejo y gestión de la información claramente hay una amplia articulación entre cooperación internacional y empresa privada para monitorear flujos, identificar necesidades, tener bases de datos organizadas y demás, pero eso difícilmente ocurre en otros sectores. Por ejemplo, ¿cómo podemos articular a la empresa privada en la construcción de soluciones de vivienda sostenible junto con la cooperación? Son todavía esfuerzos muy aislados que están haciendo algunas agencias.

Y más allá de las fuentes de financiación, cuatro aspectos principales:

Primero, la localización es fundamental para transformar estas dinámicas de poder. Eso en lo concreto qué implica. Que las decisiones sobre la respuesta, en este caso a población venezolana, no se pueden hacer sin la población venezolana, tanto a nivel nacional como en terreno.

Segundo, implica transformar la forma en la que medimos el impacto. Implica, por ejemplo, garantizar sostenibilidad en la respuesta. Eso era algo que veíamos, por ejemplo, hace 3 o 4 años en donde quizás la crisis de financiamiento ni siquiera se veía y se gestionó un montón de respuesta que difícilmente iba a ser sostenible. Por ejemplo, el caso de Los Patios o la priorización de respuesta en la ruta entre Cúcuta y Bucaramanga, con unos alojamientos super sofisticados, con un montón de respuesta que claramente era necesaria, pero que poco a poco la cooperación se fue quedando sola sin el apoyo de los gobiernos locales y nacional y eso se cerró dos años después. Entonces, la sostenibilidad es importantísima, sobre todo en conversaciones como la que estamos teniendo hoy sobre si tener o no un centro de atención humanitario en Necoclí. Ahí la sostenibilidad es casi que la pregunta de fondo.

Tercero, fortalecer los espacios de coordinación institucional. Hay tres espacios de coordinación que suceden a nivel local permanentemente donde debemos procurar que se fortalezca la participación de la sociedad civil. Puestos de Mando Unificado, comités de gestión del riesgo y comités de justicia transicional, más las mesas migratorias que son los espacios de coordinación interinstitucional a nivel local, allí es en donde se toman las decisiones de la respuesta humanitaria y de desarrollo, allí es donde deben ser escuchadas las voces de la sociedad civil.

Y, cuarto, si planificamos una posible respuesta de integración, de desarrollo o humanitaria, aquí en Colombia es absolutamente imposible hacerlo sin entender qué está sucediendo en Ecuador, qué está sucediendo en Panamá, cómo las políticas de los tres países podrían de alguna forma armonizarse y lo que estamos viendo en estos momentos es que eso no está sucediendo. Las posturas que ha adoptado Colombia, valientes y valiosas en los últimos años, no son las mismas que han tomado los países vecinos. Eso dificulta muchísimo la planificación de la respuesta.

Ronal Rodríguez:

¿Cómo valora el enfoque de derechos humanos en las políticas migratorias implementadas en la última década en Colombia?, ¿Cómo impactará la persistente, escalonada y sistemática violación de derechos humanos en Venezuela en los flujos migratorios venezolanos en dirección a Colombia?

Juanita Goebertus Estrada, directora de la División de las Américas de Human Rights Watch (HRW):

Por un lado, gracias al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) más de 2 millones de venezolanos han podido regularizar su estatus en el país. Esta es una política que ha sido uno de los mejores esfuerzos de regularización migratoria en toda América Latina. Sin embargo, el sistema está desbordado. La ausencia de una nueva política de regularización ha dejado a cientos de miles de venezolanos desprotegidos y, en todo caso, los insuficientes recursos destinados a la



integración socioeconómica y el desmonte de la autoridad nacional que coordinaba la atención a migrantes venezolanos han socavado todos los esfuerzos para garantizar que los migrantes tengan acceso a empleo, a convalidación de títulos y en general los han hecho más susceptibles a la discriminación.

Mientras las masivas y sistemáticas violaciones a derechos humanos continúen en Venezuela a manos del régimen de Nicolás Maduro, la migración venezolana seguramente seguirá existiendo.

Es cierto que el flujo por el Darién se ha reducido de manera muy significativa y es probable que las políticas del gobierno Trump que han buscado aterrorizar a los migrantes por vía de detenciones masivas en Estados Unidos, incluso a la salida de audiencias judiciales de personas que están buscando regularizar su situación o el envío de migrantes deportados a la cárcel de máxima seguridad en El Salvador, hayan disuadido a los migrantes de tomar esa ruta.

Pero si algo nos ha demostrado la historia es que los bloqueos de migrantes no reducen los flujos, solo los cambian y tristemente la ausencia de rutas legales y seguras lo que hace es empujar a los migrantes a caminos más peligrosos usualmente controlados por redes de crimen organizado. Ante este panorama, es posible que una nueva ola de migrantes venezolanos prefiera dirigirse hacia países como Brasil, Chile o Colombia.

Ronal Rodríguez:

A nuestros panelistas muchas gracias por haber hecho parte de este espacio, por el compromiso que han tenido y que sé que todos siguen teniendo con el proceso de integración de la comunidad venezolana en nuestro país, por esa construcción de nación.

En un cuento de Jorge Luis Borges, quizás su único cuento de amor, le piden al protagonista definir qué es ser colombiano y el protagonista dice que ser colombiano es un acto de fe. Creo que en este proceso de integración donde los colombianos y los venezolanos estamos en eso, en la construcción de esa identidad que ya no será colombiana, ni será venezolana, sino una identidad conjunta. Gracias por habernos acompañado el día de hoy.

Del papel a la práctica: principales desafíos del tránsito del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos a la Visa de Residente

María Gabriela Trompetero y Ana María Moreno-Sáchica



El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) tiene como fin facilitar la transición del régimen de protección temporal al régimen migratorio ordinario. Esto queda evidenciado en la disposición del ETPV sobre la posibilidad que tienen los beneficiarios del Estatuto de acumular el tiempo requerido para aplicar a una Visa de Residente (Visa Tipo R), con la titularidad del Permiso por Protección Temporal (PPT) o el Permiso Especial de Permanencia (PEP), o los dos documentos, durante la vigencia de 10 años del ETPV.

El mecanismo colombiano del ETPV se enmarca en las “soluciones duraderas” de ACNUR, al promover la integración local mediante una vía clara hacia la residencia definitiva. Es una alternativa innovadora frente a otros esquemas globales de protección temporal que suelen prolongar el estado de incertidumbre de sus beneficiarios.

A pesar de que 1.932.442 personas venezolanas se han regularizado mediante el PPT desde mayo de 2021 y hasta el 30 de junio de 2024¹, entre enero de 2024 y el 2 de mayo de 2025 solo 2.270 personas habían obtenido la Visa R². Aunque no se dispone de datos precisos sobre el número de solicitantes ni sobre el total de potenciales beneficiarios³, la proporción pareciera ser baja: apenas el 0,12 % de la población venezolana en Colombia es titular de un PPT. Si bien esta baja proporción podría explicarse porque algunas personas beneficiarias aún no cumplen con el tiempo de estancia requerido en Colombia para aplicar a la Visa R⁴, también pone en evidencia la existencia de barreras que exceden el requisito temporal, lo que sugiere dificultades en la implementación del proceso.

Esta investigación examina los obstáculos percibidos por personas venezolanas en el proceso de transición del PPT a la Visa Tipo R en Colombia, así como los factores que inciden en su motivación. Se emplea un enfoque cualitativo y exploratorio, sustentado en el análisis del marco legal migratorio y en 14 entrevistas semiestructuradas con titulares del PPT en distintas etapas de dicho tránsito. Los participantes fueron seleccionados mediante muestreo de bola de nieve, buscando diversidad en género, edad y lugar de residencia.

Barreras económicas

El principal obstáculo para acceder a la Visa Tipo R es su alto costo. Este trámite tiene un valor de 455 dólares estadounidenses (casi dos millones de pesos), que se desglosan en una tasa de estudio de 54,92 dólares y una tasa de expedición de 433 dólares. A ello se suman otros gastos obligatorios, como la cédula de extranjería (270 mil pesos), el certificado de movimientos migratorios de los últimos seis años en Colombia (75 mil pesos) y los

¹ Migración Colombia. (2024). Informe de migrantes venezolanos en Colombia junio 2024. Recuperado el 25 de febrero de 2025, de <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias-migracion-colombia/informe-venezolanos-junio-2024>

² Gobierno de Colombia. (2025). Comportamiento del trámite de expedición de visa colombiana a nacionales de Venezuela. Recuperado el 30 de mayo de 2025, de https://www.datos.gov.co/Estadisticas-Nacionales/Comportamiento-del-tramite-de-expedicion-de-visa-c/yj6h-yjbu/about_data

³ Las autoras del estudio solicitaron al Ministerio de Relaciones Exteriores datos sobre el número de solicitantes, aprobaciones y rechazos de la Visa R, por motivo del ETPV. Sin embargo, la entidad se negó a entregar facilitar la información, argumentando que los datos sobre la expedición de visados son críticos y están sujetos a la soberanía y discrecionalidad del Estado colombiano para regular el ingreso y permanencia de extranjeros. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 10 de marzo de 2025).

⁴ Cinco años con PEP y PPT o solo con PPT.

antecedentes penales apostillados. Aunque este último trámite no tiene costo oficial, en muchos casos se recurre a gestores, lo que puede elevar el gasto hasta 500 mil pesos.

En conjunto, estos costos resultan muy altos en comparación con el salario mínimo colombiano de 2025 (1,4 millones de pesos). Para quienes no cuentan con pasaporte, la situación es aún más compleja, pues obtenerlo en Venezuela cuesta 216 dólares para mayores de 18 años, sin incluir posibles gastos de desplazamiento, mientras que en Colombia asciende a 336 dólares.

Como señaló una de las participantes que acompaña a migrantes, la carga económica es aún más pesada para las familias, ya que deben cubrir los gastos de cada uno de sus integrantes.

Barreras burocráticas

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) ha establecido la exigencia de documentos que no se encuentran previstos ni en la normativa del ETPV, ni en la reglamentación de visas. Estas solicitudes se amparan en el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad de visas e incluyen, por ejemplo, la acreditación de la fuente de ingresos y del monto mensual destinado a sufragar los gastos de permanencia en Colombia.

Adicionalmente, se requiere la presentación del certificado de movimientos migratorios en Colombia, trámite que implica la asignación de cita previa, el pago de una tarifa adicional y, en muchos casos, tiempos de espera prolongados.

De igual manera, se exige la presentación de los antecedentes penales de Venezuela debidamente apostillados. Este requisito enfrenta dificultades prácticas, dado que el sistema en línea presenta fallas recurrentes, lo que obstaculiza su obtención. Ante esta situación, se ha reportado que algunos solicitantes se ven en la necesidad de acudir a procedimientos alternativos, difundidos en plataformas digitales como YouTube, para lograr descargarlo.

Barreras tecnológicas

El trámite, al realizarse de manera completamente virtual, enfrenta limitaciones derivadas de la plataforma del MRE, la cual carece de una interfaz amigable para el usuario. Esta situación genera que solo personas con conocimientos técnicos avanzados logren superar las dificultades. En la práctica, muchos solicitantes dependen de tutoriales informales disponibles en redes sociales para completar el procedimiento, lo que evidencia que la

tecnología, en lugar de constituir una herramienta de facilitación, se convierte en un factor de exclusión.

Falta de información clara

Un obstáculo recurrente es la falta de información clara y precisa. La página oficial del MRE no especifica de manera exhaustiva todos los documentos que pueden ser requeridos, lo que genera incertidumbre entre los solicitantes. Una participante relató que la solicitud de visa de su hijo fue rechazada debido a que aparecía inscrito en el Sisbén, a pesar de que este aspecto no se encuentra señalado en la información oficial del MRE como causal de inadmisión. Esta situación ha llevado a que muchos dependan de orientaciones informales, provenientes de influencers en redes sociales o de gestores no oficiales, con los riesgos que ello implica.

Asimismo, se constató que incluso algunos funcionarios públicos presentan desconocimiento sobre el procedimiento, lo cual contribuye a la desinformación.

Factores sociales y motivaciones

Para varios participantes, el PPT resulta suficiente, en tanto su vigencia se extiende hasta el año 2031. En consecuencia, consideran innecesario asumir los costos económicos asociados a la Visa Tipo R, prefiriendo mantenerse con el PPT, que no implica gastos adicionales. Sin embargo, quienes deciden iniciar el proceso de transición hacia la Visa Tipo R lo hacen principalmente por los beneficios que ofrece, especialmente frente a las limitaciones que aún persisten con el PPT: la posibilidad de acceder al sistema financiero en condiciones plenas, incluyendo la apertura de cuentas y la solicitud de créditos; el ingreso a los servicios de salud y al empleo formal sin restricciones; y la posibilidad a largo plazo, de poder solicitar la nacionalidad colombiana.

Otra motivación es la preocupación de que en el futuro se produzcan cambios en las políticas migratorias que limiten o restrinjan dichas oportunidades.

Recomendaciones para los principales tomadores de decisiones con competencia sobre la materia:

Estandarización y flexibilización de requisitos

Adaptar y unificar los requisitos previstos para la Visa Tipo R bajo el ETPV a las circunstancias particulares de los beneficiarios del ETPV, concebido como un instrumento de protección para personas en condiciones de alta

vulnerabilidad, que permita flexibilizar el tránsito a la Visa Tipo R. Se sugiere la revisión del alto costo de la visa, como se hizo recientemente con la Visa de Visitante Especial, frente a la cual se estableció una tarifa como la de la Visa de estudiante para facilitar su acceso.

Uso de lenguaje claro en la información oficial y plataformas accesibles

Utilizar información sencilla, clara y confiable para los potenciales beneficiarios de la Visa Tipo R, que prevenga el uso de fuentes informales de información y por tanto eventuales errores en la presentación de la solicitud, así como generar confianza en el proceso.

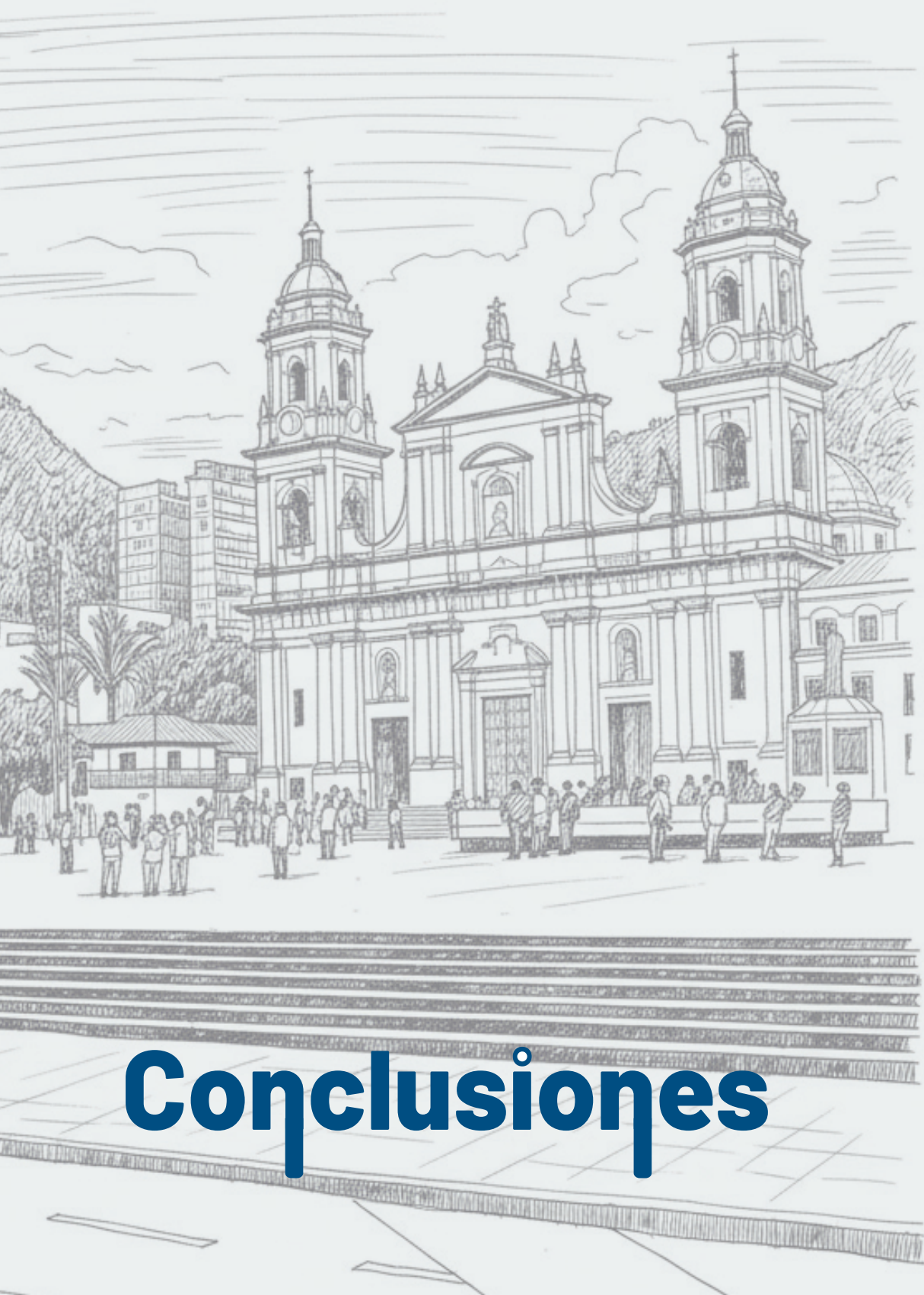
A nivel tecnológico, se sugiere que la plataforma del MRE cuente con una interfaz amigable, con soporte de la entidad a través de un *chatbot* para resolver inquietudes puntuales sobre el trámite, mensajes explicativos sobre los requisitos y un apartado de preguntas frecuentes e instructivo sobre el trámite. Asimismo, se recomienda que exista interoperabilidad entre las dos entidades involucradas en el trámite (el MRE para la expedición de la visa y Migración Colombia para la expedición del certificado de movimientos migratorios y la cédula de extranjería, una vez se aprueba la visa).

Fortalecimiento de la asesoría institucional – Capacitación a funcionarios

Fortalecer el acompañamiento de los potenciales beneficiarios o solicitantes de la Visa Tipo R, así como la capacitación de los funcionarios de las distintas entidades a cargo de la atención de población migrante venezolana, de manera que puedan brindar información clara, precisa y confiable sobre el trámite de la Visa Tipo R bajo el ETPV.

Campañas de comunicación y socialización

Implementar campañas de comunicación y socialización sobre este trámite y la importancia de hacerlo, apoyadas por las organizaciones de la sociedad civil o de base migrante, que puedan contribuir en la difusión de la información sobre esta alternativa de regularización a largo plazo. Lo anterior, se plantea con una visión estratégica hacia el mediano plazo, considerando que el ETPV expira en 2031, fecha en la cual, los beneficiarios del PPT tendrán que haber hecho la transición hacia la Visa Tipo R. De lo contrario, formarán parte de un nuevo universo de población en condición migratoria irregular, convirtiendo al ETPV en un punto de partida sin destino alguno.



Conclusiones

Colombia por su ubicación geoestratégica se ha convertido en el epicentro del fenómeno migratorio venezolano, pues además de los 2,8 millones de migrantes que decidieron quedarse en el país, por su territorio ha transitado una parte importante de los casi 8 millones de personas del éxodo venezolano que también se han dirigido a otras naciones de Sur, Centro y Norte América. Igualmente, en los últimos meses ha sido un punto de recepción de la llamada migración inversa generada a partir de las medidas migratorias restrictivas adoptadas en los Estados Unidos.

Debido a los 2.219 kilómetros de frontera que comparte con Venezuela, Colombia ha experimentado también la denominada migración pendular, que ha permitido que cientos de miles de venezolanos que viven en su país hayan podido trasladarse por horas, días o semanas a territorio colombiano para acceder a bienes y servicios escasos y deficientes en su nación como consecuencia de la crisis humanitaria compleja que padece.

Colombia asimismo ha recibido del hermano país a un número importante de connacionales y a sus descendientes, algunos de los cuales cuentan con documentación colombiana y otros carecen de ella, conformando una población que se encuentra invisibilizada y sin mayor respuesta institucional. También, han arribado perseguidos políticos del gobierno de Nicolás Maduro, especialmente en momentos en que ha arreciado la represión en Venezuela, pero el Estado colombiano ha sido criticado por no contar con una política ágil y efectiva de protección internacional.

La sociedad colombiana se ha movilizado en su conjunto para afrontar los retos migratorios, especialmente aquellos derivados de la llegada de población proveniente de Venezuela. En este sentido, el Estado ha tenido un lugar preponderante a través de todos sus poderes, representados por el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, así como en sus diferentes niveles, nacional, departamental y municipal. Asimismo, la sociedad civil por medio de organizaciones no gubernamentales, la academia y la propia comunidad venezolana organizada ha participado activamente no sólo en la asistencia humanitaria, sino en los procesos de integración y creación de conocimiento. Por su parte, la cooperación internacional, representada por organismos multilaterales y agencias de otros países también ha jugado un papel vital tanto en el financiamiento como en la transferencia de experiencia.

Quizás el aspecto más destacable de la respuesta de Colombia a la migración venezolana fue la potente apuesta que hizo por regularizar a la mayor parte de los venezolanos que se encontraban en el país antes del 31 de enero de 2021. Primero, a través de las distintas ediciones del Permiso Especial de Permanencia (PEP), y luego del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), que otorgó el Permiso por Protección Temporal (PPT) a casi dos millones de personas, lo que le ha valido un amplio reconocimiento internacional. Más recientemente, se han intentado otras políticas de regularización migratoria más focalizadas y con resultados modestos.

En los últimos diez años, la política migratoria colombiana ha experimentado un desarrollo sin precedentes en la historia del país. La magnitud y complejidad de la migración procedente de Venezuela, originada por una profunda crisis humanitaria, impulsaron la creación de marcos normativos e institucionales que transformaron la manera en que Colombia gestiona la movilidad humana, convirtiéndola como un referente global en materia de acogida e integración. Este avance se ha reflejado especialmente en la ampliación de mecanismos excepcionales de regularización, la atención en salud, la protección de los derechos de la niñez y la implementación de estrategias de atención humanitaria.

A pesar de los avances significativos en las políticas de regularización migratoria, el sistema de reconocimiento de la condición de refugio en Colombia ha mostrado un desarrollo limitado. Mientras los mecanismos de regularización excepcional han permitido ofrecer alternativas de estatus legal a un amplio número de migrantes, el procedimiento de asilo ha quedado rezagado y, en muchos casos, solapado y distorsionado por dichas medidas.

Esta situación le ha restado visibilidad y eficacia al sistema de refugio como instrumento esencial para restablecer derechos a quienes huyen de persecución o contextos de violencia generalizada.

En gran medida, el marco normativo de la política migratoria colombiana ha sido impulsado por pronunciamientos de la Corte Constitucional, cuyas sentencias han marcado hitos en la garantía de derechos de la población migrante y refugiada. Esto ha sido posible gracias al trabajo sostenido de diversas organizaciones sociales dedicadas al litigio estratégico, que han brindado asesoría y acompañamiento legal a migrantes mediante acciones judiciales e incidencia orientadas a promover el reconocimiento de los derechos fundamentales de una población vulnerable. Su contribución ha sido fundamental en el fortalecimiento del enfoque de derechos humanos en la gestión migratoria del país.

La llegada masiva de retornados, migrantes y refugiados desde Venezuela en un momento en que Colombia carecía de marcos normativos especializados para la gestión de un alto volumen de personas que migraban en medio de una crisis humanitaria compleja, dio lugar al desarrollo de múltiples medidas legales *ad hoc* de carácter provisional y extraordinario. Estos actos administrativos conforman hoy buena parte del marco normativo de la política migratoria colombiana; en su mayoría son decretos emitidos habitualmente por el Poder Ejecutivo y resoluciones de carácter reglamentario. Incluso, buena parte de estas medidas se adoptó en períodos de Emergencia Económica, Social y Ecológica, lo que a corto y mediano plazo podría representar un riesgo para la seguridad jurídica de la población migrante. Sin embargo, es importante destacar que dichos instrumentos permitieron al Estado colombiano actuar con celeridad en contextos que antes y ahora han exigido acciones inmediatas y la implementación de políticas con enfoques diferenciales y protección de derechos.

Antes de 2015, Colombia contaba con un entramado jurídico e institucional que le permitió sentar algunas de las bases de su actual política migratoria. A partir del orden constitucional y los compromisos internacionales asumidos en materia de derechos humanos, el país dispuso de un marco normativo que reconocía los derechos de las personas migrantes y refugiadas, aunque con una orientación inicial centrada en los colombianos en el exterior. La creación de instancias como la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, el Sistema Nacional de Migraciones y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia reflejó los primeros esfuerzos del Estado tanto por institucionalizar y dar mayor transparencia a la gestión migratoria como

por fortalecer la coordinación interinstitucional. No obstante, varios de los mecanismos creados carecieron de continuidad y de recursos, lo que limitó la capacidad de respuesta inicial ante los nuevos flujos migratorios, especialmente los provenientes de Venezuela.

El período comprendido entre 2015 y 2017 marcó la transición de Colombia hacia una gestión migratoria de carácter más humanitario y reactiva ante la crisis humanitaria y diplomática con Venezuela. La emergencia generada en agosto de 2015 por la expulsión masiva de colombianos y sus familias desde el país vecino impulsó al Estado a adoptar medidas excepcionales de protección que marcaron el camino de lo que años más tarde se reconocería como la respuesta colombiana a la migración venezolana.

Durante estos primeros años, el Gobierno priorizó la atención inmediata a la población retornada y la protección de sus derechos fundamentales mediante decretos, registros especiales y mecanismos de coordinación interinstitucional liderados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), el Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia. Estas acciones representaron un esfuerzo inédito para atender una crisis fronteriza sin preparación previa, evidenciando la capacidad de respuesta del Estado colombiano ante una emergencia de gran escala.

El momento más agudo de la crisis humanitaria en Venezuela y de la migratoria en Colombia se ubica entre 2018 y 2019, un periodo en el que la política pública dio un giro hacia la regularización como principal estrategia de respuesta frente al aumento exponencial de la migración venezolana. La adopción de instrumentos como el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) y los diversos permisos especiales de permanencia permitió avanzar en la formalización de la población migrante y en su acceso progresivo a derechos fundamentales como salud, educación y trabajo.

Asimismo, durante este período, el reconocimiento del pasaporte vencido como documento legítimo de identidad de migrantes y refugiados venezolanos y la puesta en marcha del programa *Primero la Niñez* reflejaron un enfoque humanitario y de protección de derechos en la gestión migratoria de Colombia. A su vez, la creación de la Gerencia de Frontera y la aprobación del CONPES 3950 constituyeron avances significativos hacia una mayor coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial.

En 2020, la pandemia de la Covid-19 profundizó las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes en Colombia, especialmente de quienes se encontraban en situación irregular. La emergencia sanitaria develó las limitaciones estructurales de los mecanismos de regularización existentes, que pese a haber beneficiado a cientos de miles de personas, no lograron contener los altos niveles de irregularidad. La pandemia dejó al descubierto la necesidad de diseñar un modelo de regularización más estable e integral, un aprendizaje que sería determinante para impulsar el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) en 2021.

No obstante, en 2020 también se destacan avances importantes como la ampliación del acceso a la salud para migrantes regularizados con el PEP, la creación del Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF), la implementación de programas de asistencia económica como *Ingreso Solidario* y la publicación de lineamientos sanitarios con enfoque no discriminatorio. Fueron pasos decisivos hacia una gestión migratoria más humana y adaptada a las circunstancias de la pandemia. Del mismo modo, la armonización normativa y la creación del Observatorio Nacional de Migración y Salud fortalecieron las capacidades institucionales operativas y la toma de decisiones de política pública basada en evidencia.

El período 2021-2022 estuvo marcado por la implementación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos y la aprobación de la Política Integral Migratoria (PIM). Estas medidas transformaron el enfoque de respuesta humanitaria hacia uno de integración socioeconómica, lo que permitió incorporar a millones de migrantes al sistema institucional colombiano y garantizarles el acceso formal a derechos. Este avance fue posible gracias al apoyo de la cooperación internacional, al trabajo articulado entre las entidades públicas a nivel nacional y local y al compromiso de la sociedad civil y de los migrantes por regularizar su situación.

Si bien esta política ha posicionado a Colombia como un referente regional en gestión migratoria, su implementación también evidenció la necesidad de fortalecer la capacidad operativa y de articulación institucional, asegurar la estabilidad normativa y avanzar hacia un modelo de inclusión que trascienda la regularización documental para garantizar una verdadera integración social y económica. Al finalizar este período la eliminación de la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante, el débil avance en la reglamentación de la PIM y la persistencia de barreras en el

acceso a derechos para muchos migrantes han evidenciado que la integración efectiva sigue siendo un desafío estructural.

El trienio 2023-2025 se ha caracterizado por ser una etapa de transición institucional en la política migratoria colombiana. A pesar de la creación de nuevos espacios de formulación y gestión de políticas públicas, como el Ministerio de Igualdad y Equidad, la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones y el Viceministerio de Asuntos Migratorios, Consulares y Protección Internacional que están en proceso de consolidación, paradójicamente, los asuntos migratorios, especialmente los referentes a la recepción e integración de la población venezolana en Colombia, se han fragmentado en la gestión estatal y se han diluido entre otros temas y prioridades de la agenda política del actual gobierno.

A pesar del cambio de dirección en el abordaje del tema, la puesta en marcha de la Visa *V-Visitante Especial y del PEP-Tutor* representa un esfuerzo relevante del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Migración Colombia por continuar abriendo vías de regularización. Sin embargo, los requisitos exigidos para acceder a estos mecanismos resultan de difícil cumplimiento para buena parte de la población migrante, lo que ha limitado su alcance e impacto en una población aún con altos índices de irregularidad.

La cooperación internacional ha sido un pilar fundamental en la puesta en marcha y sostenimiento de la gestión migratoria al aportar recursos técnicos y financieros que han permitido fortalecer la capacidad institucional del Estado colombiano y de organizaciones de la sociedad civil, ampliar la cobertura de atención humanitaria y promover programas de integración social y económica para la población migrante en la última década.

Organismos multilaterales, agencias de cooperación y organizaciones internacionales desempeñaron financiera y técnicamente un papel clave en la implementación del ETPV, el apoyo a gobiernos locales y la creación de mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas migratorias. Por lo tanto, la disminución sustancial de los recursos de cooperación internacional ha afectado la continuidad de proyectos y la capacidad de mantener respuestas diferenciadas hacia la población migrante y otras personas en situación de vulnerabilidad.

Ante este escenario, Colombia enfrenta la necesidad de avanzar hacia una mayor sostenibilidad interna, reforzando los presupuestos nacionales, fortaleciendo la articulación interinstitucional y promoviendo alianzas

público-privadas que garanticen la permanencia y eficacia de la gestión migratoria más allá de la ayuda externa.

En términos generales, a lo largo de los gobiernos de Juan Manuel Santos, Iván Duque y Gustavo Petro, Colombia ha mantenido una línea de continuidad en su gestión migratoria, basada en un enfoque de regularización y garantía de derechos. Esto ha sido posible pese a las diferencias políticas internas y al contexto internacional marcado por el endurecimiento de las posturas antiinmigración y la creciente criminalización de las personas migrantes en América Latina y el Norte Global.

El camino recorrido por Colombia hasta el momento para atender a la migración venezolana no ha estado exento de problemas y vacíos. Aún es alta la cantidad de migrantes que por una u otra razón permanecen en la irregularidad, por lo que se hace imperioso poner en marcha mecanismos masivos y eficientes que permitan cerrar esta brecha que amenaza con dejar en la marginalidad a significativos grupos de seres humanos con las perniciosas consecuencias económicas y sociales que ello conlleva.

Asimismo, el camino por recorrer sigue siendo largo para alcanzar una plena integración de la población venezolana en el tejido económico, social y cultural de la sociedad colombiana. Si bien la regularización en Colombia de buena parte de ella es un significativo paso hacia ese fin, es necesario profundizar en asuntos como las oportunidades y la formalidad en el mundo laboral, así como el combate a la xenofobia y otras formas de discriminación, por citar solo algunos ejemplos.

Igualmente, resulta fundamental planificar y definir un camino que simplifique y facilite el acceso de todos aquellos migrantes que se han acogido al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) hacia un estatus de residencia en el país que descansa en el sistema de visas ordinario o incluso que contemple la posibilidad de que adquieran la nacionalidad colombiana cuando cumplan los plazos y exigencias que establece la legislación, de tal manera que todos estos hombres y mujeres puedan no solo rehacer sus vidas en Colombia sino construir un horizonte vital estable.

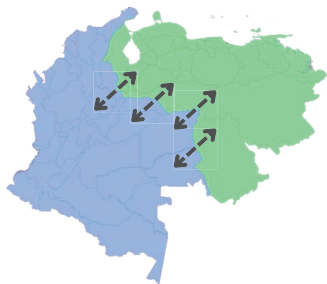
Finalmente, en momentos en que nos acercamos a importantes elecciones nacionales en 2026 y a las regionales y locales de 2027, donde elegiremos al próximo presidente de la República, a los nuevos representantes y senadores del país; así como a gobernadores, alcaldes, asambleístas y concejales, resulta

urgente que los asuntos migratorios estén contemplados en los programas electorales y sean abordados en los debates públicos como temas importantes que tienen implicaciones en el desarrollo nacional.

La relación entre Colombia y Venezuela es profunda, interdependiente y estratégica, no solo por los 2.219 kilómetros de frontera que comparten, sino también por los vínculos históricos, económicos, culturales y sociales que han tejido a lo largo de generaciones. Hoy estos lazos se refuerzan aún más por el amplio flujo migratorio que conecta a ambas sociedades y hace que millones de familias tengan raíces en los dos lados de la frontera. Por ello, comprender a Venezuela y sus actuales dinámicas políticas producto de un régimen autoritario, es esencial dado que lo que sucede en el vecino país tiene efectos directos en la seguridad, el desarrollo, la política social y la estabilidad democrática de Colombia.

TARJETA DE MOVILIDAD FRONTERIZA (TMF)

Documento de tránsito fronterizo que facilita el ingreso y salida del territorio a los extranjeros venezolanos que por sus actividades diarias requieren ingresar a las zonas de la frontera colombo-venezolana.



¿Qué es el tránsito fronterizo?

Paso circunstancial de personas residentes en las localidades fronterizas a Colombia, que autoriza al venezolano para moverse dentro de la zona fronteriza colombiana y por los sitios determinados por el Gobierno Nacional.

2016

Resolución 1220: reglamenta el Tránsito Fronterizo y el uso del Documento de tránsito fronterizo (antecesor de la TMF).

2019

Resolución 3167: crea formalmente la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), la cual ya se encontraba en uso, y regula sus condiciones de uso y sus limitaciones.

Beneficios y Usos

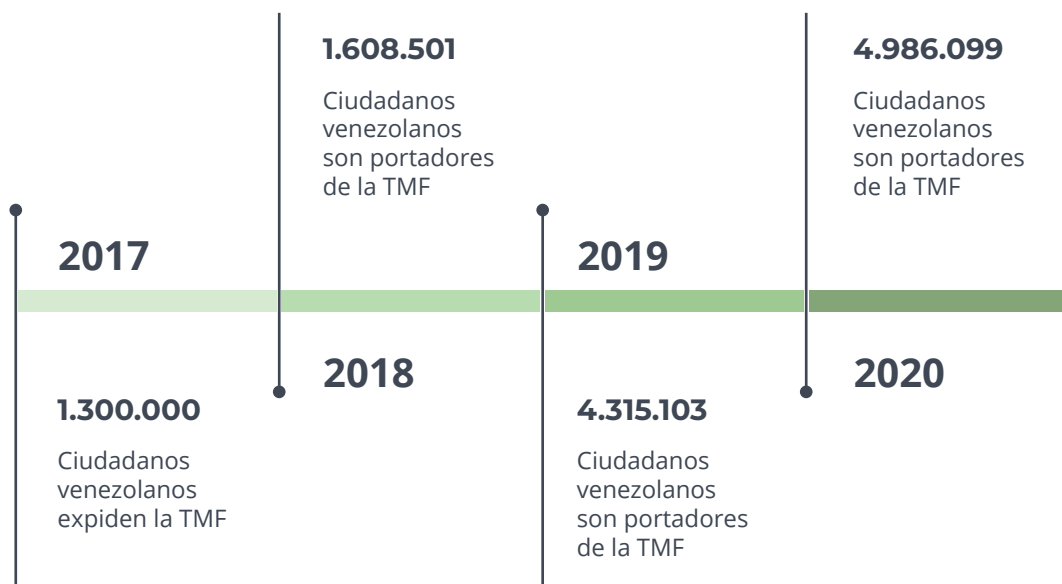
- ✓ Permite a las autoridades migratorias controlar, verificar, registrar y supervisar el cumplimiento de los requisitos migratorios del tránsito fronterizo.
- ✓ Facilita el ingreso a personas con necesidad de abastecimiento de alimentos, medicamentos y servicios.
- ✓ El tránsito circunstancial será de una permanencia no mayor a siete (7) días continuos.
- ✓ Vigencia de 2 años, contados a partir de su fecha de registro o expedición.

Limitaciones

- ✗ No reemplaza el documento nacional de identidad.
- ✗ No equivale a una visa de negocios, temporal o de residencia permanente en Colombia.
- ✗ No reemplaza la visa tipo "V, tipo "M" o tipo "R".
- ✗ No constituye un permiso de trabajo.
- ✗ No faculta a los titulares a desplazarse a lugares diferentes a los estipulados como zona de frontera.
- ✗ No reconoce domicilio en Colombia.

Venezolanos con Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) a lo largo de los años

Fuente: Migración Colombia



PERMISO POR PROTECCIÓN TEMPORAL (PPT)

Es un mecanismo de regularización migratoria y documento de identificación, que autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especiales, y a ejercer durante su vigencia, cualquier actividad u ocupación legal en el país. Se creó con el Decreto 216 de 2021 que adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV).

¿Quiénes pueden acceder al PPT?

- 1 Estar incluido en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV).
- 2 No tener antecedentes penales, anotaciones o procesos administrativos sancionatorios o judiciales.
- 3 No tener en curso investigaciones administrativas migratorias.
- 4 No tener en su contra medidas de expulsión, deportación o sanción económica vigente.
- 5 No tener condenas por delitos dolosos.
- 6 No haber sido reconocido como refugiado o haber obtenido asilo en otro país.
- 7 No tener una solicitud vigente de protección internacional en otro país, salvo si le hubiese sido denegada.

El 13 de octubre de 2021 se entregó el primer Permiso por Protección Temporal (PPT) a un migrante venezolano.

Beneficios

- Identificación segura: El PPT cuenta con los datos biométricos del titular, huella, fotografía y firma.
- Acceso al sistema de salud.
- Permite trabajar formalmente.
- Acceso a la encuesta del Sisbén.
- Estudiar en cualquier institución educativa.
- Permite viajar dentro de Colombia.
- Permite abrir cuentas bancarias.
- Posibilidad de obtener créditos financieros.



Para septiembre de 2024, un total de **1.936.251** migrantes venezolanos cuentan con el **PPT**, con vigencia hasta el último día del ETPV (R4V, 2024)

Venezolanos con Permiso por Protección Temporal (PPT)

Fuente: Bitacora Migratoria - Observatorio de Venezuela



MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA



El Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo rector del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores y le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016)

Funciones principales	
Diseño y ejecución de la política exterior y sectorial	Representación internacional
Gestión normativa, administrativa y del Servicio Exterior	Defensa de los intereses nacionales y atención a la población en el exterior

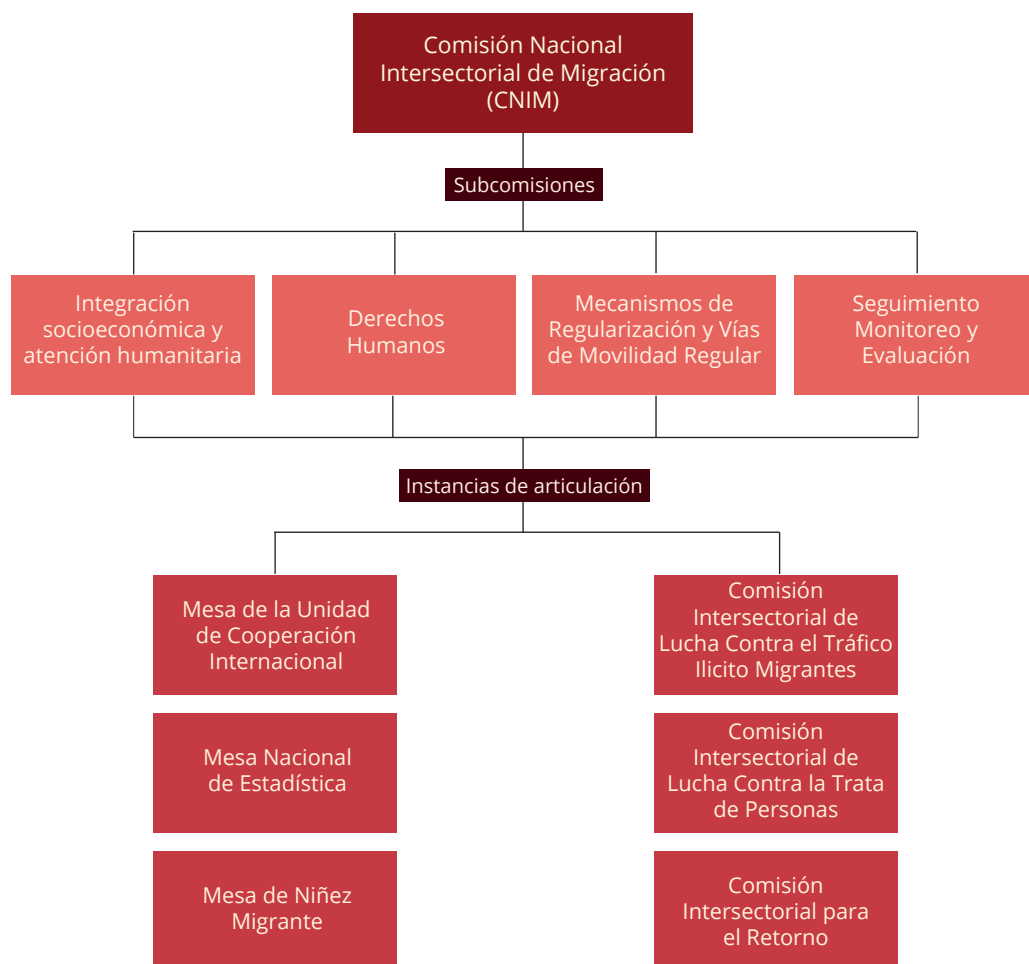
Política Integral Migratoria (PIM)	El Ministerio de Relaciones Exteriores es autoridad rectora en materia migratoria. Es responsable de formular,orientar, ejecutar y evaluar la PIM del Estado colombiano.
------------------------------------	--

El decreto 1239 de 2003 creó la Comisión Nacional Intersectorial de Migración (CNIM) como un órgano para la coordinación y orientación en la ejecución de la política migratoria del país. Este órgano es presidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
*Con la creación del Viceministerio de Asuntos Migratorios, Consulares y Protección Internacional esta estructura institucional se modifica (Decreto 1081 de 2025).

¿Qué entidades conforman esta comisión?	
- Ministerio del Interior - Ministerio de Justicia y del derecho - Ministerio de Defensa Nacional - Ministerio de Salud y Protección Social - Ministerio del Trabajo - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	- Departamento Nacional de Planeación - Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior "ICFES" - Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "ICETEX" - Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores

Funciones principales

- > Sugerir las pautas para la fijación y coordinación de la política migratoria.
- > Coordinar estudios relacionados con factores sociales que tengan incidencia en materia migratoria nacional.
- > Efectuar estudios comparativos de la política migratoria colombiana con otros Estados.
- > Hacer un seguimiento a los acuerdos o tratados y demás compromisos internacionales adquiridos por Colombia, con incidencia en el tema migratorio, para velar por su aplicación. Así como también, a la reglamentación interna en materia migratoria.
- > Presentar propuestas sobre programas para colombianos que retornan al país.
- > Propiciar programas que permitan la re-vinculación de los nacionales colombianos con el país.
- > Orientar a los colombianos en el exterior, respecto a estrategias en torno a los derechos de la protección y seguridad social.



MIGRACIÓN COLOMBIA

¿Qué es?

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia es un organismo de seguridad con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, con jurisdicción en todo el territorio nacional. Está adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores. (Migración Colombia, 2025)

Objetivo Principal

Ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado colombiano, dentro del marco de la soberanía nacional y de conformidad con las leyes y la política que en la materia defina el Gobierno Nacional.

Sistema Nacional de Migraciones (SNM)

El SNM es un conjunto de instituciones, normas y procesos que apoyan la implementación y seguimiento de la Política Integral Migratoria, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población migrante. Fue creado por la ley 1465 de 2011



El SNM es un conjunto de instituciones, El director de Migración Colombia hace parte del SNM

Política Integral Migratoria del Estado Colombiano - PIM

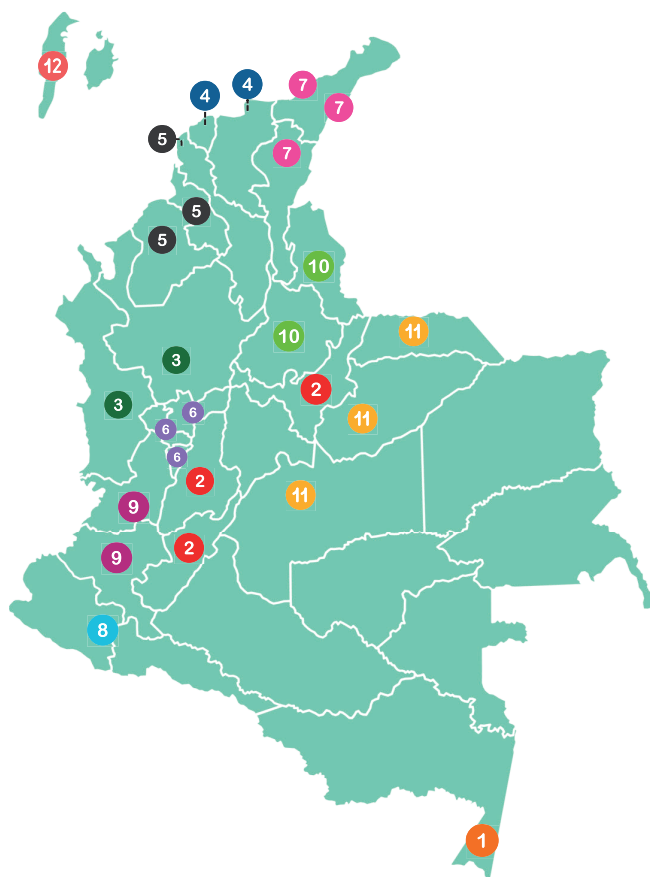
La Ley 2136 de 2021 es un instrumento que se estableció como guía para responder a la nueva realidad migratoria de Colombia. Además, unificó la legislación migratoria existente y estableció los principios y objetivos de la PIM.

- ! Esta ley establece a Migración Colombia como autoridad en materia migratoria junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Funciones Principales

- Apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores y demás instituciones del Estado en la formulación y ejecución de la Política Migratoria.
- Ejercer la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional.
- Llevar el registro de identificación de extranjeros y efectuar en el territorio nacional la verificación migratoria de los mismos.
- Ejercer funciones de Policía Judicial, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación.
- Capturar, registrar, procesar, administrar y analizar la información de carácter migratorio y de extranjería para la toma de decisiones y consolidación de políticas en esta materia.
- Formular, dirigir, coordinar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de control migratorio, extranjería y verificación migratoria, en desarrollo y de conformidad con la política migratoria.
- Expedir los documentos relacionados con cédulas de extranjería, salvoconductos y prórrogas de permanencia y salida del país, certificado de movimientos migratorios, permiso de ingreso, registro de extranjeros y los demás trámites y documentos relacionados con migración y extranjería que sean asignados a la entidad, dentro de la política que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional.

CENTROS FACILITADORES DE SERVICIOS MIGRATORIOS (CFSM)



1 REGIONAL AMAZONAS

- CFSM LETICIA

2 REGIONAL ANDINA

- CFSM IBAGUÉ
- CFSM TUNJA
- CFSM NEIVA

3 REGIONAL ANTIOQUIA - CHOCÓ

- CFSM MEDELLÍN
- CFSM QUIBDÓ

4 REGIONAL ATLÁNTICO

- CFSM BARRANQUILLA
- CFSM SANTA MARTA

5 REGIONAL CARIBE

- CFSM CARTAGENA
- CFSM MONTERÍA
- CFSM SINCELEJO

6 REGIONAL EJE CAFETERO

- CFSM PEREIRA
- CFSM MANIZALES
- CFSM ARMENIA

7 REGIONAL GUAJIRA

- CFSM RIOACHA
- CFSM VALLEDUPAR
- CFSM MAICAO

9 REGIONAL OCCIDENTE

- CFSM CALI
- CFSM POPAYÁN

11 REGIONAL ORINOQUÍA

- CFSM VILLAVICENCIO
- CFSM ARAUCA
- CFSM YOPAL

8 REGIONAL NARIÑO - PUTUMAYO

- CFSM PASTO

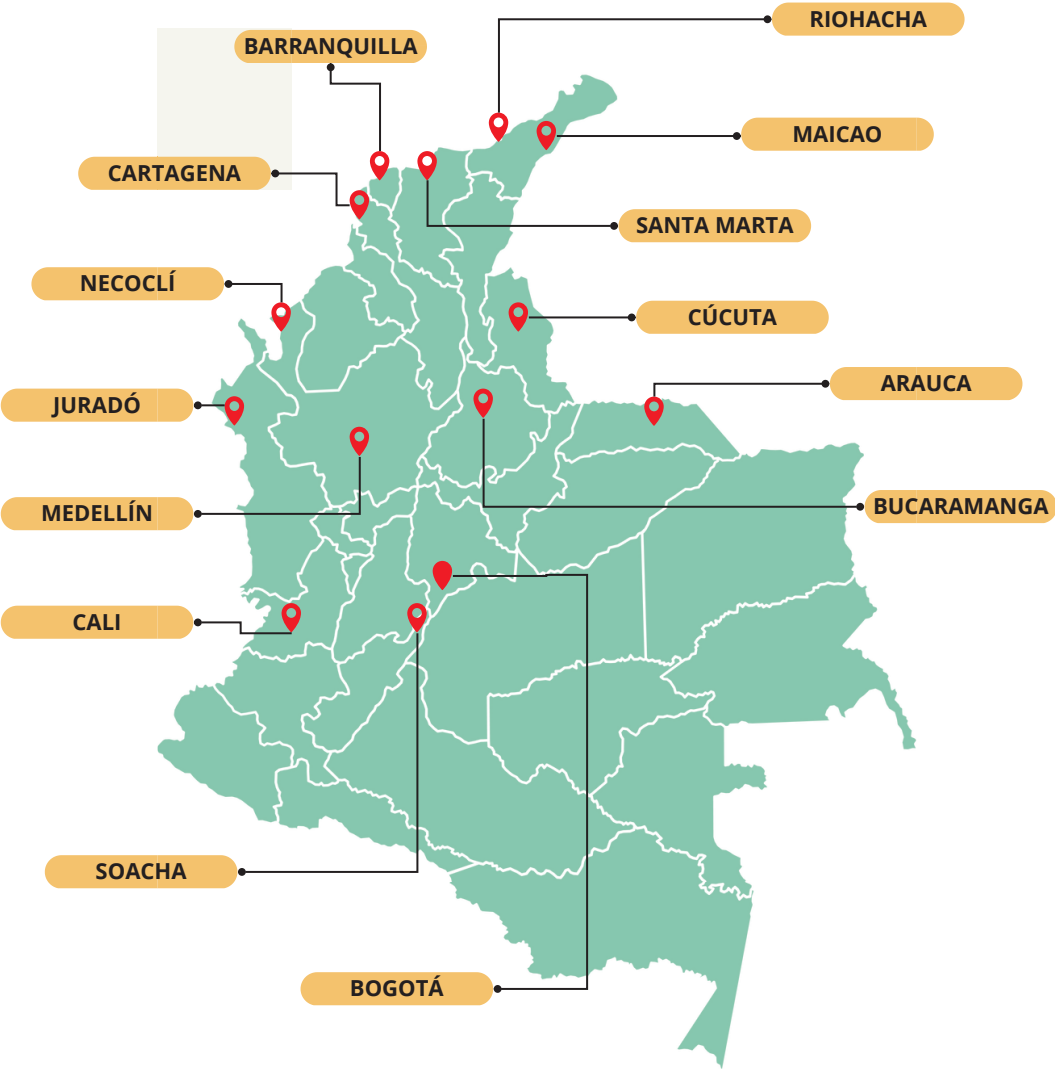
10 REGIONAL ORIENTE

- CFSM CÚCUTA
- CFSM BUCARAMANGA

12 REGIONAL SAN ANDRÉS

- CFSM SAN ANDRÉS

CENTROS INTÉGRATE



GERENCIA DE FRONTERA

2018

En respuesta a la crisis migratoria, al finalizar la reunión de Evaluación y Situación Migratoria Fronteriza realizada en Cúcuta en 2018, el gobierno de Juan Manuel Santos anunció la creación de la Gerencia de Fronteras, adscrita a la Presidencia de la República, junto con un “súper gabinete” para atender la migración venezolana. Aunque su formalización se concretó durante la administración siguiente, su principal objetivo fue coordinar las acciones de los distintos ministerios y entidades del Estado involucrados en la respuesta migratoria.

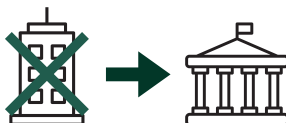
2021

El Decreto 1185 del 30 de septiembre de 2021 crea la Oficina para la atención e integración socioeconómica de la población migrante en Colombia, que sustituye la Gerencia de Fronteras. Algunas de las funciones que se establecieron para esta instancia fueron:

- Coordinar políticas nacionales y locales para integrar a los migrantes.
- Asesorar al Gobierno en temas de integración socioeconómica.
- Representar al Ejecutivo en asuntos migratorios en los ámbitos nacional y local.
- Apoyar proyectos y programas para migrantes con vocación de permanencia.

2022

Al inicio del gobierno de Gustavo Petro, la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República fue modificada mediante el Decreto 2647 de 2022. Este decreto eliminó la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante y trasladó sus funciones directamente al Ministerio de Relaciones Exteriores.



ESTRUCTURA POLÍTICA DE LA MIGRACIÓN EN COLOMBIA

La Ley 1465 de 2011 creó el Sistema Nacional de Migraciones como un conjunto armónico de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas orientados a acompañar el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de la Política Integral Migratoria (PIM) de Colombia. Posteriormente, en 2024, la Resolución 2032 del ICBF incorporó al sistema la Mesa Nacional de Niñez y Adolescencia. Finalmente, en 2025, el Decreto 0032 dio origen a la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.

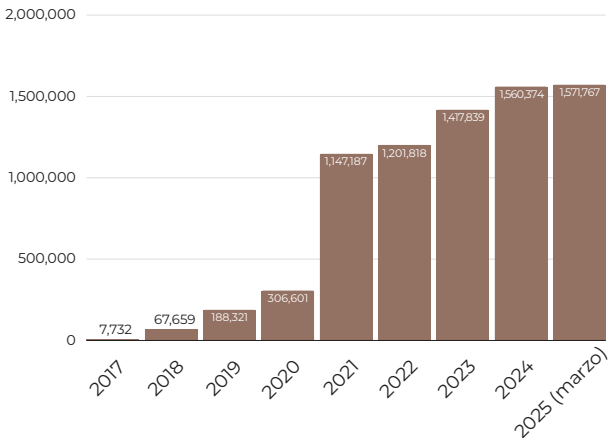
Actualmente, esta estructura está conformada por 10 instancias, dentro de las cuales el Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia actúan como autoridades principales en materia migratoria.



DATOS DE SALUD EN POBLACIÓN MIGRANTE VENEZOLANA

Población venezolana afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS)

Afiliaciones de población migrante venezolana al SGSSS



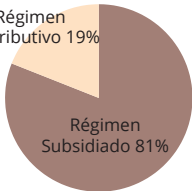
Número de afiliado al SGSSS



1.571.767

Dato de Marzo de 2025

Régimen Contributivo 19%



Régimen Subsidiado 81%

Porcentaje de afiliados según sexo

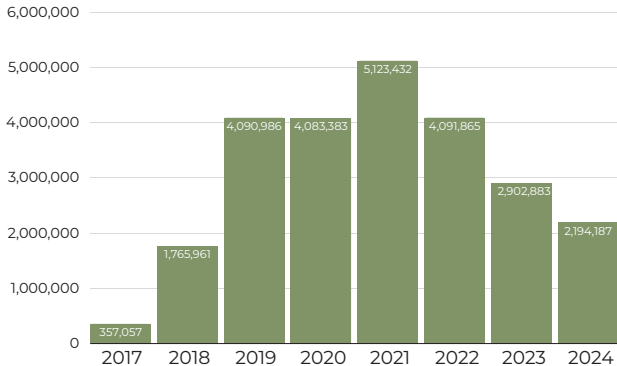


54.9%
Hombres



45.1%
Mujeres

Número de atenciones, según año



Total de atenciones en salud



24.609.754

Dato de Noviembre 2024

Atenciones en Salud a población venezolana

DATOS DE SALUD EN POBLACIÓN MIGRANTE VENEZOLANA

Atención a niños y niñas	Niños y niñas venezolanos con atención por desnutrición 7.675 Datos desde el 2017 hasta el 2024	Casos de mortalidad por desnutrición 94 Datos desde el 2019 hasta el 2023	Casos de bajo peso al nacer 24.526 Datos desde el 2020 hasta el 2023
Salud sexual	<div>Mujeres venezolanas atendidas en consulta de planificación familiar</div> <div>161.860</div> <div data-kind="parent" data-rs="2">Datos desde el 2017 hasta el 2024</div>	<div>Casos atendidos de VIH en población venezolana</div> <div>24.730</div> <div data-kind="ghost"></div>	<div>Casos atendidos de sífilis en población venezolana</div> <div>5.190</div> <div data-kind="ghost"></div>
Muertes violentas	<div>Homicidios</div> <div>4.603</div> <div data-kind="parent" data-rs="2">Datos desde el 2016 hasta el 2024</div>	<div>Accidentes de transporte</div> <div>1.954</div> <div data-kind="ghost"></div>	<div>Suicidios</div> <div>405</div> <div data-kind="ghost"></div>

PERMISO ESPECIAL DE PERMANENCIA (PEP)

¿Qué busca?

Creado mediante la Resolución 5797 de 2017, es un permiso que otorga a venezolanos en Colombia autorización para permanecer legalmente y trabajar.



2017

- Resolución 5797 - Creación del PEP
- Resolución 1272 - Implementación del PEP y procedimiento de expedición

2018

- Resolución 740 - Establecimiento de nuevo término para solicitar el PEP
- Resolución 6370 - Reglamento para otorgar PEP a inscritos en el RAMV

2019

- Resolución 2540 - Otorgamiento del PEP a miembros de las Fuerzas Armadas de Venezuela
- Resolución 3548 - Permiso Complementario (PECP) para venezolanos que solicitaron refugio entre el 19/08/2015 y el 31/12/2018 y cuya solicitud fue negada

2020

- Resolución 2185 - Procedimiento para renovar el PEP
- Decreto 117 del 28 - PEP para el fomento de la formalización (PEP-FF) Autoriza a venezolanos con oferta de empleo a trabajar legalmente en Colombia con vigencia igual a la del contrato

Requisitos

- 1 Haber entrado por un puesto migratorio con pasaporte
- 2 No tener antecedentes judiciales ni medidas de expulsión

Limitaciones

- 1 No equivale a una visa ni permite establecerse permanentemente
- 2 No es válido como documento de viaje para salir o entrar al país
- 3 Su vigencia es de máximo 2 años y requiere renovación
- 4 No computa tiempo para obtener visas de residencia tipo "R" o "M"

Ventajas

- 1 Proceso gratuito y en línea
- 2 Facilita la integración social y económica de los migrantes
- 3 Apoyo institucional en áreas clave como salud y empleo
- 4 Regularización migratoria temporal para nacionales venezolanos
- 5 Acceso a servicios de salud, educación y trabajo
- 6 Documento válido como identificación dentro del país
- 7 Permite trabajar legalmente en Colombia bajo contrato laboral

REGISTRO ADMINISTRATIVO DE MIGRANTES VENEZOLANOS (RAMV)

- Es un registro diseñado para recopilar información sobre la migración de venezolanos en Colombia
- Creado mediante el Decreto 542 del 21 de marzo de 2018 para ciudadanos venezolanos que se encontraban en Colombia en condición de irregularidad
- Su objetivo es servir como insumo para la formulación de políticas de atención humanitaria



Requisitos para el Registro

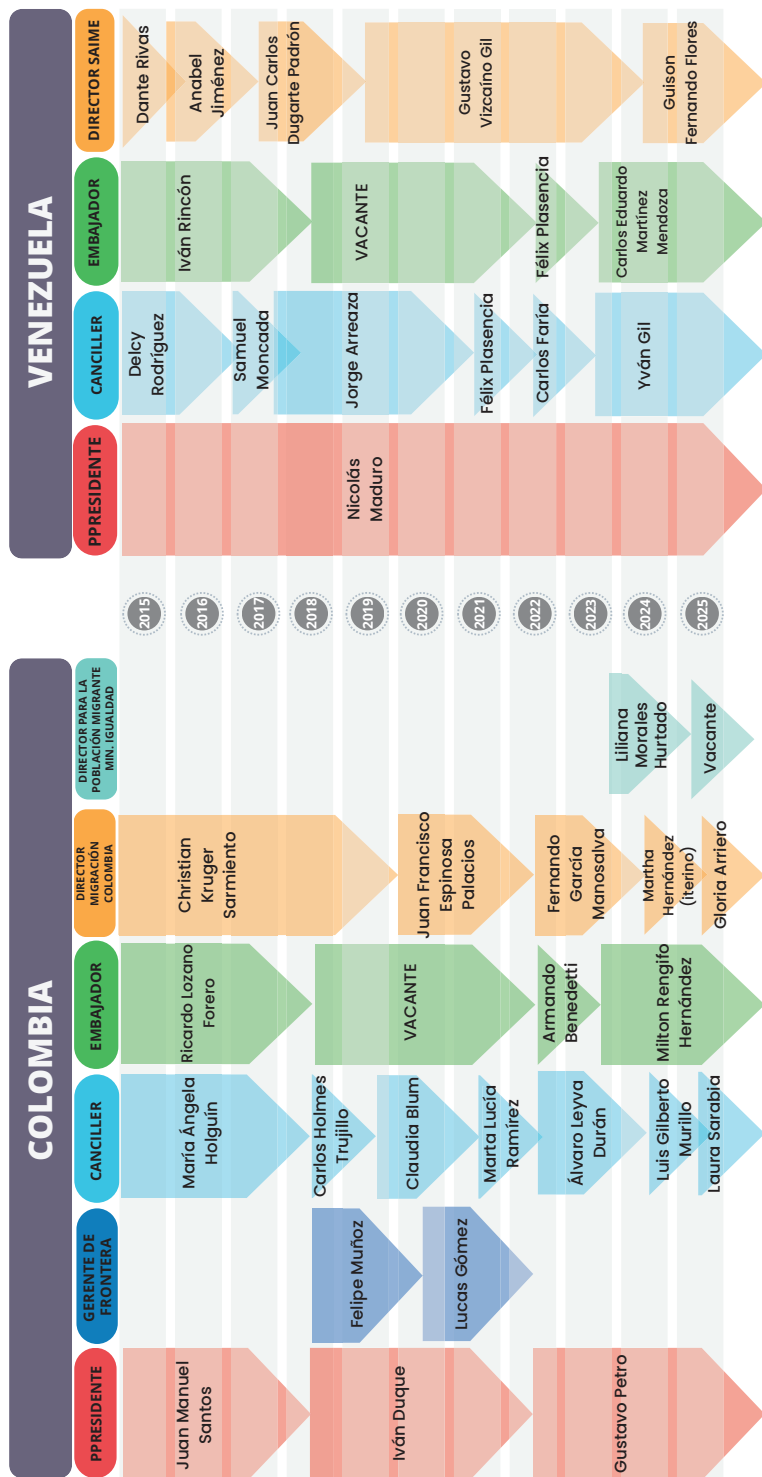
Presentar un documento que certifique la nacionalidad venezolana (pasaporte, cédula de identidad, etc.) en uno de los 1.019 puntos habilitados.



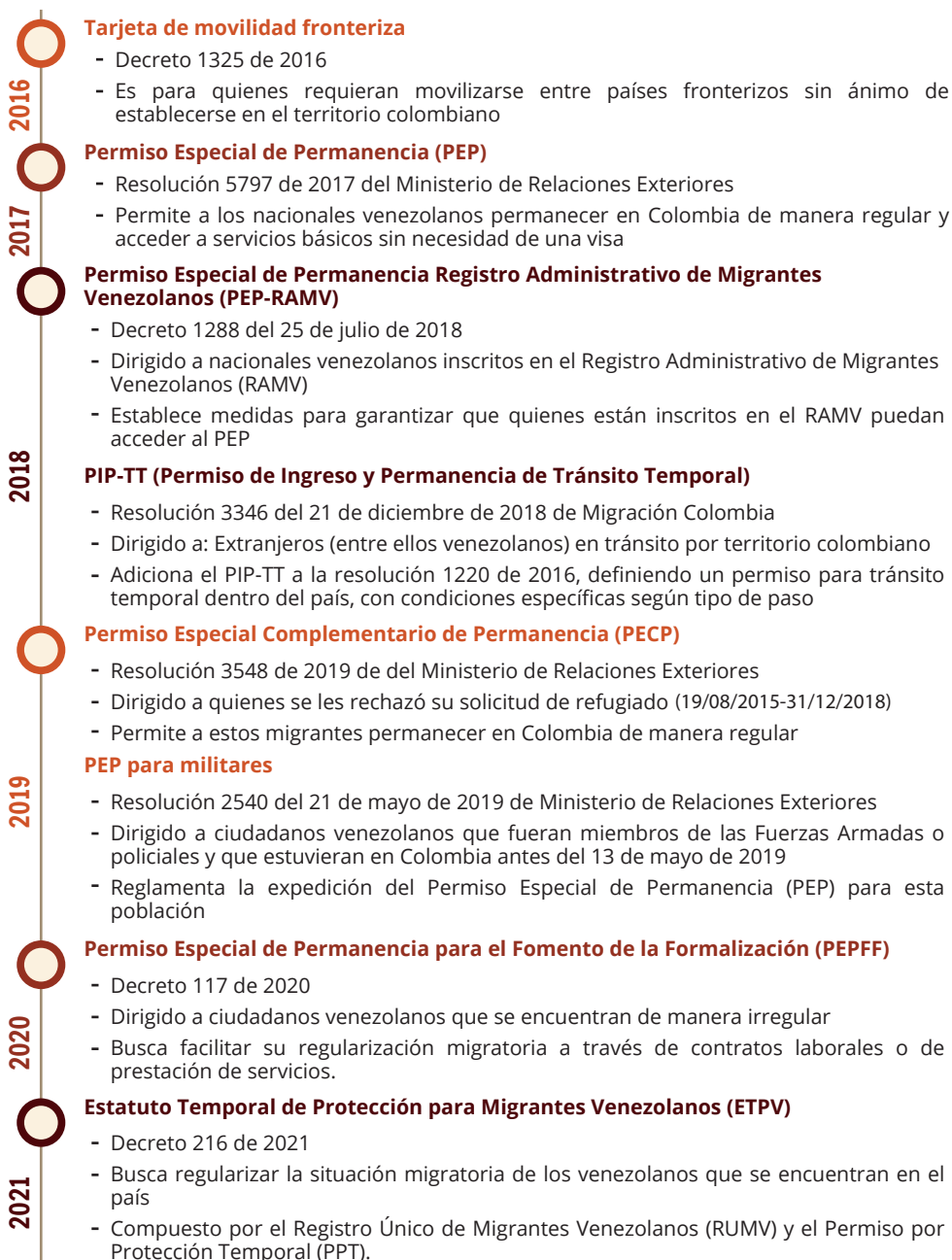
Impacto

Información recopilada utilizada para diseñar políticas de atención humanitaria y regularización migratoria.

ALTOS RESPONSABLES DEL ESTADO FRENTE A LA MIGRACIÓN



CRONOLOGÍA DE LOS PERMISOS DE PERMANENCIA PARA VENEZOLANOS EN COLOMBIA



ESTATUTO TEMPORAL DE PROTECCIÓN PARA MIGRANTES VENEZOLANOS



¿Qué es el ETPV?

El ETPV es un mecanismo jurídico de protección temporal dirigido a la población migrante venezolana en Colombia

Beneficiarios

- Migrantes con PIP, PTP, PEP, o PPT vigentes.
- Migrantes en situación irregular a 31 de enero de 2021.
- Migrantes que ingresen de manera regular durante los primeros dos años de vigencia del ETPMV.

Componentes principales

- Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV)
- Permiso por Protección Temporal (PPT)

Requisitos para el PPT

- Inclusión en el RUMV
- No tener antecedentes penales ni procesos administrativos sancionatorios en curso.
- No haber sido reconocido como refugiado ni tener solicitud de protección internacional en otro país.

Derechos otorgados por el PPT

- Permanencia en Colombia en condiciones de regularidad migratoria.
- Ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país.
- Contar con un documento de identificación con características de seguridad.

Condiciones para la cancelación del PPT

- Infracciones al ordenamiento jurídico colombiano.
- Falsedades o inconsistencias en la información proporcionada.

PRIMERO LA NIÑEZ

¿Qué es el programa?

Medida temporal que incluye en el Registro Civil de Nacimiento de niños nacidos en Colombia la nota:
"Válido para demostrar nacionalidad"

¿Qué busca?

Evitar que niñas y niños nacidos en Colombia de padres venezolanos queden sin nacionalidad (apatridia).

CRONOLOGÍA



¿A quién aplica?

Niños nacidos en Colombia desde el 19 de agosto de 2015 hijos de padres venezolanos, en riesgo de apatridia, sin domicilio legal y con nacimiento registrado en el país.

¡Ojo!

- No aplica a nacimientos anteriores al 19 de agosto de 2015.
- Es una medida temporal.
- Puede cesar si el Ministerio de Relaciones Exteriores determina que ya no existe riesgo de apatridia.
- No es un otorgamiento directo de nacionalidad.

¿Qué NO se necesita?

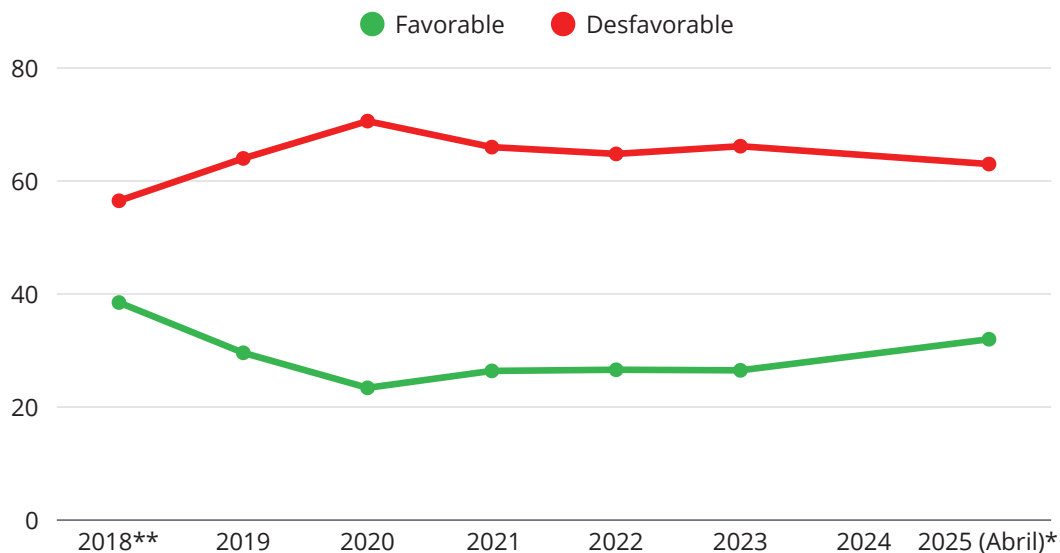
- Tener visa o permiso especial de permanencia.
- Demostrar ingresos ni afiliación a EPS.
- Ambos padres estén presentes.

***La Resolución 9820 de 2025 prorrogó por dos años la medida con posibilidad de ampliación automática en 2027.**

Primero la Niñez garantiza el derecho a la identidad y evita la apatridia: ningún niño o niña sin nacionalidad!

PERCEPCIÓN DE LOS COLOMBIANOS ANTE LOS VENEZOLANOS

Opinión sobre los venezolanos que han llegado a Colombia para quedarse



Encuesta INVAMER. Promedio anual.

*Promedio de los meses de febrero y abril

**Promedio de octubre y diciembre

TARJETA DE MOVILIDAD FRONTERIZA (TMF)

(Infografía elaborada por Natalia Rodríguez Arena)

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (12 de agosto de 2016). Resolución 1220 de 2016: Por la cual se establecen los Permisos de Ingreso y Permanencia, Permisos Temporales de Permanencia, y se reglamenta el Tránsito Fronterizo en el territorio nacional. Tyche–UNAL Medellín.

<https://tyche.medellin.unal.edu.co/vicedecanaturadeinvestigacion/images/pdf/movilidad/Resolucin-1220-de-2016---Normativa-Migratoria.pdf>;

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (25 de octubre de 2019). Resolución UAEMC 3167 de 2019: Por la cual se establecen los criterios para el ingreso, permanencia y salida de nacionales y extranjeros del territorio colombiano [Diario Oficial No. 51.158, 5 de diciembre de 2019]. Compilación jurídica, Cancillería de Colombia. https://www.cancilleria.gov.co/normograma/compilacion/docs/resolucion_uaemc_3167_2019.htm;

Migración Colombia – Unidad Administrativa Especial. (s. f.). Infografías – Migración Colombia. Migración Colombia. <https://www.migracioncolombia.gov.co/tema/infografias-migracion-colombia>

PERMISO POR PROTECCIÓN TEMPORAL (PPT)

(Infografía elaborada por Natalia Rodríguez Arena)

Presidencia de la República de Colombia. (2021). Decreto 216 de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159606>;

Plataforma R4V. (2025). Colombia. <https://www.r4v.info/es/colombia>;

Migración Colombia – Unidad Administrativa Especial. (s. f.). Infografías – Migración Colombia. Migración Colombia. <https://www.migracioncolombia.gov.co/tema/infografias-migracion-colombia>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA

(Infografía elaborada por Natalia Rodríguez Arena)

Decreto 0032 de 2025 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se modifica el Decreto número 1239 del 19 de mayo de 2003, por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y se toman otras determinaciones. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30054371>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2025, 13 de agosto). Inicio. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/>

MIGRACIÓN COLOMBIA

(Infografía elaborada por Natalia Rodríguez Arena)

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Sitio web institucional. <https://www.migracioncolombia.gov.co/>

Ley 2136 de 2021 [Gobierno de Colombia]. Por la cual se establecen definiciones sobre tipos de migración y funciones de Migración Colombia. 4 de agosto de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168067>

Ley 1465 de 2011 [Congreso de Colombia]. Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior. 29 de junio de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43219>

CENTROS FACILITADORES DE SERVICIOS MIGRATORIOS (CFSM)

(Infografía elaborada por Natalia Rodríguez Arena)

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Directorio institucional. <https://www.migracioncolombia.gov.co/directorio-institucional/unidad-administrativa-especial-migracion-colombia>

CENTROS INTEGRATE

(Infografía elaborada por Natalia Rodríguez Arena)

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Directorio institucional.
<https://www.migracioncolombia.gov.co/directorio-institucional/unidad-administrativa-especial-migracion-colombia>

GERENCIA DE FRONTERAS COLOMBIA

(Infografía elaborada por Natalia Rodríguez Arena)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (noviembre de 2022). Migración en Colombia y respuestas de política pública (PNUD-LAC Working Paper No. 34).
<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/PNUDLAC-working-paper-34-Colombia-ES.pdf>

Decreto 1185 de 2021 [Presidencia de la República]. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. 30 de septiembre de 2021.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=171812>

Decreto 2647 de 2022 [Presidencia de la República]. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. 30 de diciembre de 2022 (últ. mod. 5 de abril de 2024).
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=201483>

ESTRUCTURA POLÍTICA DE LA MIGRACIÓN EN COLOMBIA

(Infografía elaborada por Natalia Rodríguez Arena)

Ley 1465 de 2011 [Congreso de Colombia]. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior. 29 de julio de 2011.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43219>

Resolución 2032 de 2024 [Instituto Colombiano de Bienestar Familiar]. Por la cual se crea y reglamenta la Mesa Nacional de Niñez y Adolescencia Migrante del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. 17 de mayo de 2024. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Resolucion/30051655>

Decreto 0032 de 2025 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se modifica el Decreto número 1239 del 19 de mayo de 2003, por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y se toman otras determinaciones. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30054371>

DATOS DE SALUD EN POBLACIÓN MIGRANTE VENEZOLANA

(Infografía elaborada por Natalia Rodríguez Arena)

Ministerio de Salud y Protección Social. (2025, 18 de junio). Observatorio Nacional de Migración y Salud. SISPRO.
<https://www.sispro.gov.co/observatorios/onmigracionysalud/Paginas/Observatorio-Nacional-de-Migracion-y-Salud.aspx>

DATOS DE SALUD EN POBLACIÓN MIGRANTE VENEZOLANA

(Infografía elaborada por Natalia Rodríguez Arena)

Ministerio de Salud y Protección Social. (2025, 18 de junio). Observatorio Nacional de Migración y Salud. SISPRO.
<https://www.sispro.gov.co/observatorios/onmigracionysalud/Paginas/Observatorio-Nacional-de-Migracion-y-Salud.aspx>

Bibliografía

- ACI Medellín. (2022). *Medellín es reconocida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por su trabajo en contra de la trata de personas*. <https://acimedellin.org/medellin-es-reconocida-por-el-banco-interamericano-de-desarrollo-bid-por-su-trabajo-en-contra-de-la-trata-de-personas/>
- ACNUR. (2018). *Colombia: Desde hoy los ciudadanos venezolanos podrán tramitar la Tarjeta de Movilidad Fronteriza*. <https://www.refworld.org/es/coi/cprensa/pejec/2018/es/128562>
- ACNUR. (2023). *Datos Oficiales Movimientos Mixtos: Provincia de Darién, frontera Panamá-Colombia. Febrero-Marzo de 2024*. https://www.acnur.org/sites/default/files/2024-04/Darien-Border-Protection-Monitoring-Factsheet_SPA_Mar24.pdf
- Agencia EFE. (2016, septiembre 24). *Transporte de carga comienza a transitar en frontera colombo-venezolana*. El Heraldó. <https://www.elheraldo.co/nacional/2016/09/25/transporte-de-carga-comienza-a-transitar-en-frontera-colombo-venezolana/>
- Álvarez, N. (2025, abril 15). *Gobierno Petro aplazó polémico foro sobre migración que le quitaron a Barranquilla para hacerlo en Riohacha*. Infobae. <https://www.infobae.com/colombia/2025/04/15/gobierno-petro-aplazo-polemico-foro-sobre-migracion-que-le-quitaron-a-barranquilla-para-hacerlo-en-riohacha/>
- Amerise, A. (2025, enero 14). *Las medidas con las que Panamá redujo casi a la mitad el paso de migrantes por la selva del Darién*. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cje9qvg1y5go>
- Anadolu Ajansi. (2020, agosto 22). *Los cinco años de la “hora cero” de la migración de Venezuela hacia Colombia*. <https://www.aa.com.tr/es/mundo/los-cinco-a%C3%B1os-de-la-hora-cero-de-la-migraci%C3%B3n-de-venezuela-hacia-colombia/1947471>
- Banco Mundial. (2019). *Migración venezolana: 4.500 kilómetros entre el abandono y la oportunidad*. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/11/26/migracion-venezolana-4500-kilometros-entre-el-abandono-y-la-oportunidad>
- Bastos de Ávila, F. (1964). *La inmigración en América Latina*. Unión Panamericana. <https://books.google.com.ec/books?hl=es&id=7l8PAAAAYAAJ&focus=searchwithinvolume&q=0%2C35%25>
- BBC News Mundo. (2018, febrero 8). *Colombia suspende la emisión de tarjetas de movilidad para los venezolanos en la frontera*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42970220>
- BBC News Mundo. (2025, julio 18). *Bukele devuelve a Caracas a los migrantes deportados por EE.UU. a El Salvador a cambio de la liberación de 10 estadounidenses y decenas de presos venezolanos*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cvg6vjdegmzo>
- Biermann, E. (2001). *Distantes y distintos: los emigrantes alemanes en Colombia 1939-1945*. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/items/a7a41640-b985-4f40-9107-b384cc5efc44>
- Cancillería de Colombia. (2017, abril 28). *Presidente Santos pidió a los colombianos tender la mano a migrantes venezolanos y reiteró que la Tarjeta de Movilidad Fronteriza se exigirá desde el 1 de mayo de 2017*. https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/presidente-santos-pidio-colombianos-tender-mano-migrantes-venezolanos-reitero-tarjeta?utm_source=chatgpt.com

- Cancillería de Colombia. (2017, abril 28). *Venezolanos que transitan frecuentemente por zona de frontera deberán tramitar inmediatamente Tarjeta de Movilidad Fronteriza*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/venezolanos-transitan-frecuentemente-zona-frontera-deberan-tramitar-inmediatamente>
- Cancillería de Colombia. (2018, febrero 8). Canciller Holguín integra el ‘Súper Gabinete’ del Presidente Santos para tema de migrantes venezolanos. www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/canciller-holguin-integra-super-gabinete-presidente-santos-tema-migrantes-venezolanos
- Cancillería de Colombia. (2018, febrero 8). *Gobierno Nacional y Naciones Unidas construirán centro de atención al migrante*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/gobierno-nacional-naciones-unidas-construiran-centro-atencion-migrante>
- Cancillería de Colombia. (2021). Política Integral Migratoria. <https://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/politica>
- Cancillería de Colombia. (2023, junio 14). *Establecimiento de Puntos de Movilidad Segura – SMO en Colombia*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/establecimiento-puntos-movilidad-segura-smo-colombia>
- Cancillería de Colombia. (2023, noviembre 20). *Colombia y Venezuela firmaron acuerdo para la protección de sus niños niñas y adolescentes*. <https://cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-venezuela-firmaron-acuerdo-proteccion-ninos-ninas-adolescentes#:~:text=Colombia%2C%20C3%81lvaro%20Leyva%20Dur%2C%A1n%2C%20y%20el%20Canciller.y%20adolescentes%20%E2%80%93%20NNA%20a%20habilitar%20un>
- Cancillería de Colombia. (2025). *Antecedentes históricos y causas de la migración*. <https://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/historia#:~:text=Evoluci%C3%B3n%20del%20total%20de%20emigrantes%20colombianos%201960%20%2D%202005&text=Seg%C3%BAAn%20estimaci%C3%B3n%20realizada%20desde%201985.manera%20permanente%20en%20el%20exterior>
- Caro, P. (2024, noviembre 7). *Lo que viene con Trump para los latinos: deportaciones masivas, no más parole ni DACA y otras amenazas*. El País. <https://elpais.com/us/2024-11-07/lo-que-viene-con-trump-para-los-latinos-deportaciones-masivas-no-mas-parole-ni-daca-y-otras-amenazas.html>
- Castillo, J. (2021, octubre 13). *¿Quién es el primer venezolano que recibió el Permiso de Protección Temporal en Colombia?* El Diario. <https://eldiario.com/2021/10/13/primer-venezolano-permiso-de-proteccion-temporal-colombia/>
- Chavez-González D., Mora M., Alanis A. y Banulescu-Bogdan N. (2025). *Consideraciones clave para futuros programas de protección temporal y regularización en América Latina*. Migration Policy Institute. https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-temp-protection-regularization-2025_final.pdf
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Asamblea Nacional Constituyente. <https://www.constitucioncolombia.com/>
- Cosoy, N. 2016, julio 10). *"Felices de ver tanta comida junta": así se vivió la apertura de la frontera entre Venezuela y Colombia*. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-36760565>
- Decreto 1239 de 2003. [Presidencia de la República de Colombia]. (2003, mayo 19). *Por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1239_2003.htm
- Decreto 4503 de 2009 (derogado). [Presidencia de la República de Colombia]. (2009, noviembre 19). *Por el cual se modifica el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la determinación de la condición de refugiado y se adoptan otras disposiciones*. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1785157>

- Decreto 4062 de 2011. [Presidencia de la República de Colombia]. (2011, octubre 31). *Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44541>
- Decreto 4976 de 2011. [Presidencia de la República de Colombia]. (2011, diciembre 30). *Por medio del cual se reglamenta el "Fondo Especial para las Migraciones"... del Sistema Nacional de Migraciones y se dictan otras disposiciones.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45458>
- Decreto 1000 de 2013. [Presidencia de la República de Colombia]. (2013, mayo 21). *Por el cual se reglamentan los artículos 2°, 4° y 10° de la Ley 1565 de 2012.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53147>
- Decreto 2840 de 2013. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. (2013, diciembre 6). *Por el cual se establece el Procedimiento para el Reconocimiento de la condición de refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y otras disposiciones.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76610>
- Decreto 1067 de 2015. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. (2015, mayo 26). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores.* https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/pdf/decreto_1067_2015.pdf
- Decreto 1768 de 2015. [Presidencia de la República de Colombia]. (2015, septiembre 4). *Por el cual se establecen las condiciones para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud de los migrantes colombianos que han sido repatriados, han retornado voluntariamente al país, o han sido deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66420>
- Decreto 1770 de 2015. [Presidencia de la República de Colombia]. (2015, septiembre 7). *Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66171#:~:text=Por%20el%20cual%20se%20declara,vigencia%20de%20la%20presente%20norma>
- Decreto 1772 de 2015. [Presidencia de la República de Colombia]. (2015, septiembre 7). *Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66394#:~:text=%E2%80%9CPor%20medio%20del%20cual%20se,la%20Rep%C3%ABlica%20Bolivariana%20de%20Venezuela.%E2%80%9D>
- Decreto 1814 de 2015. [Presidencia de la República de Colombia]. (2015, septiembre 14). *Por el cual se reglamenta el Decreto 1772 de 2015 "Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela".* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62991>
- Decreto 330 de 2016. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. (2016, febrero 24). *Por medio del cual se promulga la "Convención para Reducir los Casos de Apatridia", adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961.* <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30021767>
- Decreto 1692 de 2016. [Presidencia de la República de Colombia]. (2016, octubre 24). *Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77499>
- Decreto 866 de 2017. [Ministerio de Salud y Protección Social]. (2017, mayo 25). *Por el cual se sustituye el Capítulo 6 del Título 2 de la Parte 9 del libro 2 del Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en cuanto al giro de recursos para las*

atenciones iniciales de urgencias prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de los países

fronterizos. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81836>

Decreto 522 de 2018. [Presidencia de la República de Colombia]. (2018, marzo 21). *Por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85642>

Decreto 1288 de 2018. [Presidencia de la República de Colombia]. (2018, julio 25). *Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87780>

Decreto 64 de 2020. [Presidencia de la República]. (2020, enero 20). *Por el cual se modifican los artículos 2.1.3.11, 2.1.3.13, 2.1.5.1, 2.1.7.7, 2.1.7.8 y 2.1.3.17, y se adicionan los artículos 2.1.5.4 y 2.1.5.5 del Decreto 780 de 2016, en relación con los afiliados al régimen subsidiado, la afiliación de oficio y se dictan otras disposiciones.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=105112>

Decreto 117 de 2020. [Presidencia de la República]. (2020, enero 28). *Por el cual se adiciona la Sección 3 al Capítulo 8 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en lo relacionado con la creación de un Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización - PEPFF.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=105292>

Decreto 412 de 2020. [Presidencia de la República de Colombia]. (2020, marzo 16). *Por el cual se dictan normas para la conservación del orden público, la salud pública y se dictan otras disposiciones.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110354>

Decreto 417 de 2020. [Presidencia de la República]. (2020, marzo 17). *Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110334>

Decreto 518 de 2020. [Presidencia de la República de Colombia]. (2020, abril 4). *Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=111656>

Decreto 57 de 2021. [Presidencia de la República de Colombia]. (2021, enero 19). *Por el cual se modifica y adiciona el Capítulo 6 al Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 y se dictan otras disposiciones.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=155588>

Decreto 216 de 2021. [Presidencia de la República de Colombia]. (2021, marzo 1). *Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159606>

Decreto 1185 de 2021. [Presidencia de la República de Colombia]. (2021, septiembre 30). *Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=171812>

Decreto 616 de 2022. [Presidencia de la República de Colombia]. (2022, abril 25). *Por el cual se modifican los Artículos 2.1.1.3, 2.1.3.11, 2.1.7.7, 2.1.7.8 y se sustituye el Título 5 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, en el sentido de incorporar la contribución solidaria como mecanismo de afiliación al Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=185786>

- Decreto 1104 de 2022. [Presidencia de la República]. (2022, junio 29). *Por el cual se modifica el Decreto 1077 de 2015 en relación con las condiciones para la asignación del subsidio familiar de vivienda en la modalidad de arrendamiento para población migrante.* <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/normativa/decreto-1104-del-29-de-junio-de-2022.pdf>
- Decreto 1444 de 2022. [Presidencia de la República de Colombia]. (2022, agosto 2). *Por el cual se adiciona el Título 5 de la Parte 4 del Libro 2 Decreto 1066 de 2015 Único Reglamentario del Sector Interior, denominado “Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización”.* <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30044692>
- Decreto 2646 de 2022. [Presidencia de la República de Colombia]. (2022, diciembre 30). *Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=201483>
- Decreto 1075 de 2023. [Presidencia de la República de Colombia]. (2023, junio 29). *Por el cual se adopta la estructura del Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213630>
- Decreto 1468 de 2023. [Presidencia de la República de Colombia]. (2023, septiembre 7). *Por el cual se modifica el Artículo 2.4.5.2.4 del Capítulo 2 del Título 5 de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, en relación con los integrantes del Comité Técnico para la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización..* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=218712>
- Decreto 600 de 2023. [Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C]. (2023, diciembre 15). *Por medio del cual se adopta la Política Pública Distrital de Acogida, Inclusión y Desarrollo para las y los nuevos bogotanos (Población Migrante Internacional) en Bogotá D.C. 2023-2035 y se dictan otras disposiciones..* <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=152188>
- Decreto 2647 de 2023. [Presidencia de la República de Colombia]. (2023, diciembre 30). *Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=201483>
- Decreto 1209 de 2024. [Presidencia de la República de Colombia]. (2024, septiembre 26). *Por el cual se sustituye el artículo 2.2.1.11.2.5, y se adiciona la Subsección 1 en la Sección 2 del Capítulo 11 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015 para crear y regular el Permiso Especial de Permanencia para representantes legales o custodios de niñas, niños y adolescentes (PEP-TUTOR).* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=252136>
- Decreto 0089 de 2025. [Presidencia de la República de Colombia]. (2025, enero 25). *Por el cual se sustituye el Título 3 de la Parte 2 del Libro 2, y se modifica parcialmente el artículo 2.2.1.11.4.9 de la sección 4 del Capítulo 11 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2, del Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015, por el cual se reglamentan los asuntos relativos a la condición de refugiado.* <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=172579>
- Decreto 1081 de 2025. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. (2025, octubre 15). *Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones.* https://www.cancilleria.gov.co/normograma/compilacion/docs/decreto_1081_2025.htm
- Dejusticia. (2021, diciembre 17). *Corte Constitucional protegió a siete migrantes expulsados de forma arbitraria en el Paro Nacional.* <https://www.dejusticia.org/corte-constitucional-protegio-a-siete-migrantes-expulsados-de-forma-arbitraria-en-el-paro-nacional/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022). *Reporte estadístico de migración N.º 2.* <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/migracion/2doreporte-migracion.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Documento CONPES 3603: Política Integral Migratoria* <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3603.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Documento CONPES 3950: Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Documento CONPES 4067: Estrategia para fortalecer el uso de los mecanismos de pago por resultados en programas sociales y declaración de importancia estratégica del proyecto Fortalecimiento de la Gestión de la Oferta para la Superación de la Pobreza FIP a nivel nacional*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4067.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). *CONPES 4100. Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4100.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2024). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la Equidad*. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/plan-nacional-de-desarrollo-2018-2022.aspx>
- DW. (2025, agosto 25). *Venezuela: deportan a colombianos y destruyen sus casas*. <https://www.dw.com/es/venezuela-expulsan-a-colombianos-de-sus-casas-y-las-marcan-para-derribarlas/a-18672133>
- EFE & Primicias. (2025, mayo 8). *Paso de migrantes por el Darién cae en un 97% entre enero y abril de 2025, ¿cuáles son las razones? Primicias*. <https://www.primicias.ec/internacional/paso-migrantes-darien-disminucion-panama-estados-unidos-95752/>
- El Espectador. (2018, noviembre 27). *Atención venezolanos: ya se puede tramitar la Tarjeta de Movilidad Fronteriza*. <https://www.elespectador.com/mundo/mas-paises/atencion-venezolanos-ya-se-puede-tramitar-la-tarjeta-de-movilidad-fronteriza-article-825953/?outputType=amp>
- El Espectador. (2020, agosto 19). *Así se mueve la xenofobia contra los migrantes venezolanos en las redes. El Espectador*. <https://www.elespectador.com/mundo/mas-paises/asi-se-mueve-la-xenofobia-contra-los-migrantes-venezolanos-en-las-redes-article/>
- El Nacional. (2023, agosto 29). *Colombia evalúa nuevo mecanismo para regularizar a los migrantes venezolanos*. <https://www.elnacional.com/2023/08/colombia-evalua-nuevo-mecanismo-para-regularizar-a-los-migrantes-a-venezolanos/>
- Embajada de los Estados Unidos en Panamá. (2023, abril 11). *Declaración conjunta trilateral* <https://pa.usembassy.gov/es/declaracion-conjunta-trilateral/>
- France 24. (2021, enero 12). *Un repaso a la migración en tiempos de pandemia. France 24*. <https://www.france24.com/es/programas/especial-noticias/20210112-especial-noticias-migracion-covid19-pandemia-refugiados>
- France 24. (2025, enero 28). *Trump vs. Petro: ¿qué dejó el pulso sobre las deportaciones?* <https://www.france24.com/es/programas/el-debate/20250128-trump-vs-petro-qu%C3%A9-dej%C3%B3-el-pulso-sobre-las-deportaciones>
- Fundación Gabo. (2018). *Los retos de la cobertura sobre la migración venezolana en palabras de expertos*. <https://fundaciongabo.org/es/etica-periodistica/noticias/los-retos-de-la-coertura-sobre-la-migracion-venezolana-en-palabras-de>
- García Marco, D. ((2017, mayo 10). *Lo que dicen (y lo que no) de la salud en Venezuela las últimas cifras oficiales publicadas por el gobierno*. BBC Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39866691>
- García, N.E.; Mogrovejo, J.M. & Panizo, C.A. (2021). *Relaciones migratorias binacionales: Colombia y Venezuela, dos pueblos hermanos. Periodo 2005 - 2019*. Ecoe Ediciones. <https://repositorio.ufps.edu.co/bitstream/handle/ufps/1428/Relaciones%20migratorias%20binacionales%20ebook.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Gaviria, S. (2022, abril 26). *Colombia y Medio Oriente*. La República. <https://www.larepublica.co/analisis/simon-gaviria-munoz-401830/colombia-y-medio-oriente-3350223>

- Gobierno de Colombia. (2020). *Acoger, integrar y crecer: las políticas de Colombia frente a la migración proveniente de Venezuela*. <https://dialogociudadano.org/wp-content/uploads/2021/01/2020-ACOGER-INTEGRAR-CRECER-2020-ESPAÑOL.pdf>
- Goubertus, J. (2019). *Acuerdo multipartidista contra la xenofobia en elecciones*. <https://www.juanitaenelcongreso.com/post/acuerdo-multipartidista-contra-la-xenofobia-en-elecciones>
- Infobae. (2020, octubre 31). *Análisis digital comprobó que declaraciones de Claudia López dispararon las frases de odio hacia venezolanos en Colombia*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/10/31/analisis-digital-comprobo-que-declaraciones-de-claudia-lopez-dispararon-las-frases-de-odio-hacia-venezolanos-en-colombia/>
- Infobae. (2021, septiembre 30). *Iván Duque firma decretos que suprimen consejerías y cargos de Presidencia*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/10/01/ivan-duque-firma-decretos-que-suprimen-consejerias-y-cargos-de-presidencia/>
- Infobae. (2022, julio 1). *Sigue la polémica por decisión de la Registraduría de anular cédulas a venezolanos nacionalizados en Colombia*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/07/01/sigue-la-polemica-por-decision-de-la-registraduria-de-anular-cedulas-a-venezolanos-nacionalizados-en-colombia/>
- Infobae. 2022, diciembre 29). *Migración Colombia da un parte de tranquilidad a los venezolanos en el país*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/12/29/migracion-colombia-da-un-parte-de-tranquilidad-a-los-venezolanos-en-el-pais/>
- InfoPalante. (2024, mayo 21). *¿Qué son los Centros Intégrate y qué servicios ofrecen?* https://www.infopalante.org/articles/6362296680861?utm_source=chatgpt.com
- InfoPalante. (2024, mayo 3). *Visa para venezolanos con PPT*. <https://www.infopalante.org/articles/12338501059229>
- Jaramillo, F. & Niño, C. (2021). *Respuestas a la migración venezolana en Bogotá: una aproximación subnacional al fenómeno*. Revista de Estudios Socio-Jurídicos, Universidad del Rosario. <https://revistas.urosario.edu.co/xml/733/73365628014/index.html>
- Jiménez, P. (2022, abril 30). *Migrantes venezolanos no cobrarán Ingreso Solidario sólo por estar regularizados*. Colombiacheck. <https://colombiacheck.com/chequeos/migrantes-venezolanos-no-cobrarán-ingreso-solidario-solo-por-estar-regularizados#:~:text=Colombiacheck%20encontr%C3%B3%20que%20aunque%20los,permiso%20de%20permanencia%20en%20Colombia>
- Klingebiel, S. & Janus, H. (2014). *Results-Based Aid: Potential and Limits of an Innovative Modality in Development Cooperation*. Geneva Graduate Institute. <https://journals.openedition.org/poldev/1746>
- La Opinión. (2023, diciembre 17). *Centros Intégrate, la mejor respuesta de integración para los venezolanos*. <https://www.laopinion.co/migracion/centros-integrate-la-mejor-respuesta-de-integracion-para-los-venezolanos>
- La Silla Vacía. (2023, diciembre 17). *MinIgualdad asume Centros Intégrate: Lanzará estrategias para migrantes*. <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/minigualdad-asume-centros-integrate-lanzara-estrategias-para-migrantes/>
- Lancheros, K. (2024, diciembre 10). *Visa V especial para venezolanos en Colombia: Conozca los requisitos, duración y beneficios del documento*. Infobae. <https://www.infobae.com/colombia/2024/12/10/visa-v-especial-para-venezolanos-en-colombia-conozca-los-requisitos-duracion-y-beneficios-del-documento/#:~:text=%C2%BFEn%20qu%C3%A9%20consiste%20la%20Visa.de%20permanencia%20en%20el%20pa%C3%ADs.&text=La%20reso>
- Las Heras, T. (2017). *De Venezuela a Colombia: la emigración no se detiene*. Revista Nueva Sociedad. <https://nuso.org/articulo/de-venezuela-colombia/>
- Ley 70 de 1986. [Colombia. Congreso de la República]. (1986, diciembre 17). *Por medio de la cual se aprueba la "Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o*

- degradantes", adoptada en Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984. Diario Oficial No. 37.737. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11312>*
- Ley 649 de 2001. [Colombia. Congreso de la República]. (2001, marzo 28). *Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia. Diario Oficial No. 44.371. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4157>*
- Ley 812 de 2003. [Colombia. Congreso de la República]. (2003, junio 27). *Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario.. Diario Oficial No. 45231. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Ley812_de_2003.pdf*
- Ley 1464 de 2011. [Colombia. Congreso de la República]. (2011, junio 30). *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior. Diario Oficial No. 48.116. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43219>*
- Ley 1565 de 2012. [Colombia. Congreso de la República]. (2012, julio 31). *Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero. Diario Oficial No. 48.508.. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48662>*
- Ley 1873 de 2017. [Colombia. Congreso de la República]. (2017, diciembre 20). *Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2018. Diario Oficial No. 50.453. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85679>*
- Ley 1955 de 2019. [Colombia. Congreso de la República]. (2019, mayo 25). *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Diario Oficial No. 50.964. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>*
- Ley 1997 de 2019. [Colombia. Congreso de la República]. (2019, septiembre 16). *Por medio de la cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia. Diario Oficial No. 51.078. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_0740_2018.htm*
- Ley 2135 de 2021. [Colombia. Congreso de la República]. (2021, agosto 4). *Por medio de la Cual se establece un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9, 289 y 337 de la Constitución Política. Diario Oficial No. 51.762. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168088>*
- Ley 2136 de 2021. [Colombia. Congreso de la República]. (2021, agosto 4). *Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano (PIM) y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 51.756. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168067>*
- Ley 2155 de 2021. [Colombia. Congreso de la República]. (2021, septiembre 14). *Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 51.797. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=170902>*
- Ley 2281 de 2023. [Colombia. Congreso de la República]. (2023, enero 4). *Por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 52.267. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=200325>*
- Ley 2294 de 2023. [Colombia. Congreso de la República]. (2023, mayo 19). *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026: "Colombia potencia mundial de la vida". Diario Oficial No. 52.400. https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023-1.pdf*

- Ley 2332 de 2023. [Colombia. Congreso de la República]. (2023, septiembre 25). *Por medio de la cual se establecen los requisitos y el procedimiento necesarios para la adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 52.625. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=220390>
- Ley 2466 de 2025. [Colombia. Congreso de la República]. (2025, junio 25). *Por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia*. Diario Oficial No. 53.160. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=181933&dt=S>
- López Bueno, S. (2022, octubre 14). *Reforma a la Presidencia dejaría a Colombia sin entidad que atiende a la población migrante*. El País. <https://www.elpais.com.co/politica/reforma-a-la-presidencia-dejaría-a-colombia-sin-entidad-que-atiende-a-la-poblacion-migrante.html>
- Marcos, A., & Meza, A. (2016, julio 17). *Cerca de 150.000 venezolanos cruzan en dos días la frontera a Colombia en busca de alimentos*. El País. https://elpais.com/internacional/2016/07/17/colombia/1468771090_078717.html
- Martínez, F. (2021). *Árabes en Colombia: presencia de una cultura*. Universidad del Valle (Cali, Colombia). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8356070.pdf>
- Médicos Sin Fronteras. (2023). *Tapón del Darién: medio millón de migrantes cruza la selva impenetrable*. <https://www.msf.org.co/actualidad/tapon-del-darien-medio-millon-de-migrantes-cruza-la-selva-impenetrable/#:~:text=El%20Tap%C3%B3n%20del%20Dari%C3%A9n%2C%20ubicado,mu%20de%20los%20C3%BA%20tiempos>
- Merkel, A., & Beumann, B. (2024). *Libertad. Memorias (1954-2021)*. RBA Libros y Publicaciones S.L.U.
- Migración Colombia. (2018). *Respuesta oficio S-DIDIF-18-009207 – Traslado pregunta; Proposición N°32 de marzo 21 de 2018 dirigida al Secretario General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, Benjamín Niño Flórez*. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-04/RESPUESTAS%20MIGRACION%202.pdf>
- Migración Colombia. (2020). *Distribución de Venezolanos en Colombia. Reporte de diciembre de 2020*.
- Migración Colombia. (2023). *Informe mensual Diálogos por la Vida*. https://unidad-administrativa-especial-migracion-colombia.micolombiadigital.gov.co/sites/unidad-administrativa-especial-migracion-colombia/content/files/000129/6434_informe_dfv_smc_110923.pdf
- Migración Colombia. (2023). *Migración Colombia presenta su Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/migracion-colombia-presenta-su-observatorio-de-migraciones>
- Migración Colombia (2024). *Balance OM3: febrero-agosto 2024*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/balance-om3-febreroagosto-2024>
- Migración Colombia. (2024). *Lanzamiento del nuevo Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana de Migración Colombia*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/lanzamiento-del-nuevo-observatorio-de-migraciones-migrantes>
- Migración Colombia (2025). *Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos – ETPV*. <https://unidad-administrativa-especial-migracion-colombia.micolombiadigital.gov.co/etpv/etpv>
- Migración Panamá. (2025). *Estadísticas*. <https://www.migracion.gob.pa/estadisticas/>
- Ministerio de Educación Nacional. (2015, septiembre 16). *Circular 45. Atención en el sistema educativo a población en edad escolar movilizados desde la República de Venezuela*. https://www.mineduacion.gov.co/1780/articles-353789_Circular_41_MEN_.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (2018, abril 10). *Circular conjunta N° 16: Instructivo para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos*

- educativos colombianos.* https://www.mineduccion.gov.co/1780/articles-368675_recurso_1.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (2022, septiembre 2). *Micrositio educación preescolar, básica y media. Evaluación de Estudiantes.* <https://www.mineduccion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Evaluacion/Evaluacion-de-estudiantes/397381:Sistema-Institucional-de-Evaluacion-de-los-Estudiantes-SIEE>
- Ministerio de Igualdad y Equidad. (2025, septiembre 19). *Centros Intégrate.* Dirección para la Población Migrante – Viceministerio para las Poblaciones y Territorios Excluidos y la Superación de la Pobreza; Proyecto Integra USAID.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019, marzo 17). *Comunicado de prensa.* <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/comunicado-prensa-honrando-su-compromiso-solidaridad-fraternidad-gobierno-colombiano>
- Ministerio de Salud. (2020, marzo 30). *Lineamientos para la Prevención, Detención, y Manejo de Casos de COVID-19 para Población Migrante en Colombia.* (30 de marzo de 2020). TEDS05. <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/PET/Documents/TEDS05%20Poblacio%CC%81n%20Migrante.pdf>
- Ministerio de Trabajo. (2017, octubre 10). *Circular 56. Atención a población venezolana en el marco de los servicios de gestión y colocación que desarrollan los prestadores autorizados del servicio público de empleo.* <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Circular/30038013>
- Ministerio de Trabajo. (2025, julio 9). *Circular Externa 0081. Ejercicio de actividades u ocupaciones en el país mediante salvoconducto de permanencia SC-2 expedido para resolver situación de refugio, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 0089 de 2025.* <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/81894008/Min+Trabajo+Col+Circular+Externa+0081+Empleabilidad+con+SC2+Solicitud+Refugio.pdf/c8ce2868-2f13-fe54-0a60-26139a38b33a?t=1753373598780>
- Ministerio del Poder Popular para la Salud de Venezuela. (2016). *Boletín Epidemiológico: Semana epidemiológica 52.* <https://www.ovsalud.org/wp-content/uploads/Boletin-Epidemiologico-2016.pdf>
- Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela - Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Índice Multidimensional de Integración de Migrantes.* <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Gobierno/O MV/Ficha%20t%C3%A9cnica%20IMI.pdf>
- Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario. (2021). *Bitácora Migratoria. Entrega del primer PPT da paso a nueva etapa en la integración migratoria.* (octubre 2021). <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/afba3884-60d3-4d43-950e-cde7bf2a067f/content>
- Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario. (2022). *Bitácora Migratoria. Avanza entrega masiva de PPT a migrantes.* (febrero de 2022). <https://urosario.edu.co/sites/default/files/2023-03/reporte-febrero-2022.pdf>
- Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario. (2022). *Bitácora Migratoria. Es necesario fortalecer la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante de Colombia.* (agosto de 2022). <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/2516ff17-6591-4db3-91ac-e9a81b599cf4/content>
- Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario. (2023). *Bitácora Migratoria. La creciente migración venezolana amerita reforzar políticas de integración.* (marzo de 2023). <https://urosario.edu.co/sites/default/files/2023-07/informe-marzo-bitacora-migratoria.pdf>
- Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario. (2024). *Bitácora Migratoria. La integración migratoria una oportunidad para el desarrollo socioeconómico de los territorios.* (abril de 2024). <https://urosario.edu.co/sites/default/files/2024-04/reporte-abril-de-bitacora-migratoria-2024.pdf>

- Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario. (2024). *Bitácora Migratoria. Después de tres años y un exitoso proceso de regularización migratoria los desafíos continúan.* (junio de 2024). <https://urosario.edu.co/sites/default/files/2024-06/reporte-junio-de-bitacora-migratoria.pdf>
- Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario. (2024). *La gestión migratoria debe ser política de Estado.* (diciembre de 2024). <https://urosario.edu.co/sites/default/files/2024-12/bicacora-migratoria-diciembre-2024.pdf>
- Observatorio Venezolano de Violencia. (2025, octubre 31). *Observatorio Venezolano de Violencia.* <https://observatoriodeviolencia.org.ve/>
- Organización de Estados Americanos. (2015). *CIDH culmina su visita a la frontera de Colombia con Venezuela.* <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/109a.asp#:~:text=inhumano%20o%20degradante.->
- Organización Internacional para las Migraciones. (2013). *La OIM publica el Perfil Migratorio de Colombia.* <https://www.iom.int/es/news/la-oim-publica-el-perfil-migratorio-de-colombia>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2021). *Perfil Migratorio de Colombia 2021.* <https://publications.iom.int/system/files/pdf/MP-Colombia-2021-ES.pdf>
- Pardo, D. (2016, agosto 11). *Venezuela y Colombia anuncian que reabrirán la frontera a peatones a partir del sábado: ¿de qué sirvió el cierre por casi un año?* BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-36928623>
- Pardo, D. (2020, marzo 25). *Coronavirus: "Vamos a terminar en la calle y con hambre": cómo cambió la vida de los migrantes venezolanos en Colombia por la pandemia.* BBC News Mundo <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52029659>
- Pelacani, G. y Moreno, C. (2023). *La respuesta del Estado colombiano frente a la migración proveniente de Venezuela: la regularización migratoria en detrimento del refugio.* *Derecho PUCP.* <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/25194>
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes. (2021). *Impactos de la COVID-19 en personas refugiadas y migrantes de Venezuela.* <https://www.r4v.info/es/document/impactos-de-la-covid-19-en-personas-refugiadas-y-migrantes-de-venezuela>
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes. (2021). *Informe de la OEA y la Plataforma R4V muestra el impacto de la COVID-19 en grupos específicos de personas refugiadas y migrantes de Venezuela.* <https://www.r4v.info/es/news/informe-de-la-oea-y-la-plataforma-r4v-muestra-el-impacto-de-la-covid-19-en-grupos-especificos>
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes. (2022). *Guía libre sobre el Estatuto Temporal de Protección para Venezolanos (ETPV): Colombia 2022.* https://www.r4v.info/sites/g/files/tmzbd12426/files/2022-07/0622_Gu%C3%ADaLegal_ETPV_PROTECCI%C3%93N_compressed%20%281%29.pdf
- Plataforma de Coordinación Interagencial para refugiados y Migrantes de Venezuela (2023). *En solidaridad con las personas refugiadas y migrantes de Venezuela.* <https://www.r4v.info/es/news/en-solidaridad-con-las-personas-refugiadas-y-migrantes-de-venezuela>
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (2023). *Reporte de fin de año.* <https://rmrp.r4v.info/eyr2023-es/>
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (2025). *¿Qué es el GIFMM?* <https://www.r4v.info/es/colombia#:~:text=El%20Grupo%20Interagencial%20sobre%20Flujo,s.refugiados%20y%20migrantes%20en%20Colombia>
- Presidencia de la República. (2022). *Lineamientos sobre el Permiso por Protección Temporal para Migrantes Venezolanos como documento válido para acceder a la oferta institucional y trámites del Estado colombiano.* *Directiva Presidencial 05 (31 de mayo de 2022).*

- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=187166#:~:text=Conforme%20a%20lo%20expuesto%20y,a%20sus%20planes%20y%20programas.>
- Puche, A. (2023, febrero 1). *Explicador: ¿Para qué sirve la certificación de trámite del PPT y cómo obtenerla?* Colombiacheck. [https://colombiacheck.com/investigaciones/explicador-para-que-sirve-la-certificacion-de-tramite-del-ppt-y-como-obtenerla#:~:text=La%20norma%20justifica%20esta%20certificaci%C3%B3n.PEP\)%20que%20se%20hayan%20vencido](https://colombiacheck.com/investigaciones/explicador-para-que-sirve-la-certificacion-de-tramite-del-ppt-y-como-obtenerla#:~:text=La%20norma%20justifica%20esta%20certificaci%C3%B3n.PEP)%20que%20se%20hayan%20vencido)
- Ramírez, L. & Arroyave, L. (2021). *Migración, pandemia y xenofobia en Colombia, Perú y Chile: Tres palabras que nunca debieron unirse*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/publication/migracion-pandemia-y-xenofobia-en-colombia-peru-y-chile-tres-palabras-que-nunca-debieron-unirse/>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017). *Circular 064. Medida excepcional para la inscripción extemporánea en el registro civil de hijos de colombianos nacidos en Venezuela*. (18 de mayo de 2017) <https://www.refworld.org/es/leg/decree/leg/2017/es/127664>
- Resolución 3131 de 2004. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. *Por medio de la cual se suprime un Grupo Interno de Trabajo y se crean y se establecen las funciones de unos Grupos Internos de Trabajo*. 23 de agosto de 2004. https://cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_3131_2004.htm
- Resolución 1220 de 2016. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se establecen los Permisos de Ingreso y Permanencia (PIP), Permisos Temporales de Permanencia (PTP) y se reglamenta el Tránsito Fronterizo en el Territorio Nacional*. (12 de agosto de 2016). <https://tyche.medellin.unal.edu.co/vicedecanaturadeinvestigacion/images/pdf/movilidad/Resolucion-1220-de-2016---Normativa-Migratoria.pdf>
- Resolución 5797 de 2017. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. *Por medio del cual se crea un Permiso Especial de Permanencia* (25 de julio de 2017). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=70183>
- Resolución 1272 de 2017. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos*. (28 de julio de 2017). https://cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uamec_1272_2017.htm
- Resolución 740 de 2018. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. *Por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución número 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia*. (5 de febrero de 2018). https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_0740_2018.htm
- Resolución 361 de 2018. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se implementa un nuevo término para acceder el Permiso Especial de Permanencia (PEP) establecido mediante Resolución 740 del 5 de febrero de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores* (6 de febrero de 2018). https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uamec_0361_2018.htm
- Resolución 1238 de 2018. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se establecen los criterios para el cumplimiento de obligaciones migratorias y el procedimiento sancionatorio de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia*. (16 de mayo de 2018). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30051747>
- Resolución 6370 de 2018. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. *Por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia - PEP creado mediante Resolución 5797 de*

2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1288 del 25 de julio de 2018. (1 de agosto de 2018). https://cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_6370_2018.htm

Resolución 2033 de 2018. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia – PEP, creado mediante Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 6370 del 01 de agosto de 2018".* (2 de agosto de 2018). https://unidad-administrativa-especial-migracion-colombia.micolombiadigital.gov.co/sites/unidad-administrativa-especial-migracion-colombia/content/files/000037/1814_resolucion-2033-del-02-de-agosto-de-2018.pdf

Resolución 4386 de 2018. [Ministerio del Trabajo]. *Por la cual se crea el e implementa el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia, RUTEC.* (9 de octubre de 2018). <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/58634564/Resoluci%C3%B3n+4386+de+2018.pdf>

Resolución 10064 de 2018. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. *Por la cual se modifica el parágrafo 1 del artículo 1° de la Resolución número 6370 de 2018.*(3 de diciembre de 2018). https://cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_10064_2018.htm

Resolución 10677 de 2018. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. *Por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia.* (18 de diciembre de 2018). https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_10677_2018.htm

Resolución 3317 de 2018. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se implementa un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP) establecido mediante Resolución número 10677 del 18 de diciembre de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores.* (19 de diciembre de 2018). https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uamc_3317_2018.htm

Resolución 3346 de 2018. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se adiciona el Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal PIPTT a la Resolución 1220 de 201 (21 de diciembre de 2018).* <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Resolucion/30051734>

Resolución 2540 de 2019. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. *Por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución 5797 de 2017, en virtud del Memorando de Entendimiento suscrito entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, de fecha 13 de mayo de 2019* (21 de mayo de 2019). https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_2540_2019.htm

Resolución 1465 de 2019. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución 5797 de 2017, para su otorgamiento a los nacionales venezolanos miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales de la República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 2540 del 21 de mayo de 2019 del Ministerio de Relaciones Exteriores.* (21 de mayo de 2019). https://cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uamc_1465_2019.htm

- Resolución 2231 de 2019. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. *Por la cual se dictan disposiciones para el ingreso, tránsito, permanencia y salida del territorio colombiano, para los nacionales venezolanos que porten el pasaporte vencido, y se deroga la Resolución 872 de 2019.* (9 de junio de 2019). https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_2231_2021.htm
- Resolución 3548 de 2019. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. *Por medio de la cual se crea un Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP)* (3 de julio de 2019). https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_3548_2019.htm
- Resolución 2278 de 2019. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se implementa el Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP), creado mediante Resolución 3548 del 03 de julio de 2019 por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos.* (31 de julio de 2019). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=85726>
- Resolución 3167 de 2019. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se implementa el Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP), creado mediante Resolución 3548 del 03 de julio de 2019 por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos* (31 de julio de 2019). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=85726>
- Resolución 8470 de 2019. [Registraduría Nacional del Estado Civil]. *Por la cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota “Válido para demostrar nacionalidad” en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio.* (5 de agosto de 2019). https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_registraduria_8470_2019.htm
- Resolución 10687 de 2019. [Ministerio de Educación]. *Por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y se deroga la Resolución 20797 de 2017* (9 de octubre de 2019). https://www.mineducacion.gov.co/1780/articulos-387731_recurso_1.pdf
- Resolución 3167 de 2019. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se establecen los criterios para el ingreso, permanencia y salida de nacionales y extranjeros del territorio colombiano; además, los mecanismos y normas aplicables en el proceso del control migratorio* (25 de octubre de 2019). https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uamc_3167_2019.htm
- Resolución 240 de 2020. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. *Por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución número 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia* (23 de enero de 2020). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=90260>
- Resolución 0238 de 2020. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se implementa un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), establecido mediante Resolución 0240 del 23 de enero de 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores* (27 de enero de 2020). https://cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uamc_0238_2020.htm
- Resolución 289 de 2020. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF), creado mediante el Decreto número 117 de 2020 del Ministerio del Trabajo.* (30 de enero de 2020).

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_0289_2020.htm#:~:text=Por%20la%20cual%20se%20implementa,2020%20del%20Ministerio%20del%20Trabajo.

Resolución 385 de 2020. [Ministerio de Salud y Protección Social]. *Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.* (12 de marzo de 2020).

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=91249>

Resolución 666 de 2020. [Ministerio de Salud y Protección Social]. *Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el coronavirus COVID-19, declarada mediante Resolución 385 de 2020, prorrogada por las Resoluciones 844, 1462, 2230 de 2020, 222, 738, 1315, 1913 de 2021 y 304 de 2022.* (28 de abril de 2022).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186026>

Resolución 1265 de 2020. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por el cual se establecen las acciones institucionales para el retorno voluntario de migrantes venezolanos a la República Bolivariana de Venezuela* (28 de mayo de 2020).

<https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=93810>

Resolución 2061 de 2020. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se expide la Resolución Única de Trámites y otras disposiciones del Proceso de Gestión de Extranjería* (1 de septiembre de 2020).

https://unidad-administrativa-especial-migracion-colombia.micolombiadigital.gov.co/sites/unidad-administrativa-especial-migracion-colombia/content/files/000029/1403_resolucion-2061-de-2020--extranjeria0.pdf

Resolución 2502 de 2020. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. *Por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia* (23 de septiembre de 2020).

https://cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_2502_2020.htm

Resolución 2359 de 2020. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se implementa un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia - PEP, establecido mediante Resolución 2052 <sic,2502 > del 23 de septiembre de 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores.* (29 de septiembre de 2020).

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_2359_2020.htm

Resolución 971 de 2021. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021* (28 de abril de 2021).

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=110857>

Resolución 7300 de 2021. [Registraduría Nacional del Estado Civil]. *Por la cual se establece el procedimiento conjunto de anulación de registros civiles de nacimiento por las causales formales de que trata el artículo 104 del Decreto 1260 de 1970 y la consecuente cancelación de cédulas de ciudadanía por falsa identidad* (27 de julio de 2021).

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=115680>

Resolución 1178 de 2021. [Ministerio de Salud y Protección Social]. *Por la cual se incluye el Permiso por Protección Temporal (PPT) como documento válido de identificación de los migrantes venezolanos en los sistemas de información del Sistema de Protección Social.* (5 de agosto de 2021).

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=115868>

Resolución 8617 de 2021. [Registraduría Nacional del Estado Civil]. *Por la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 8470 de 5 de agosto de 2019, y se prorroga su vigencia.* (19 de agosto de 2021).

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_registraduria_8617_2021.htm

- Resolución 2289 de 2021. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se adopta el formato del Permiso por Protección Temporal (PPT) como documento de identificación para los nacionales venezolanos dentro del territorio de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones* (13 de septiembre de 2021). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=117948>
- Resolución 0570 de 2021. [Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio]. *Por la cual se reglamenta el artículo 2.1.1.6.9.6 del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en lo referente a la focalización territorial para acceder al Subsidio Familiar de Vivienda en la modalidad de arrendamiento para población migrante* (1 de octubre de 2021). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Resolucion/30050544>
- Resolución 1792 de 2021. [Ministerio de Salud]. *Por la cual se determinan los criterios para la asignación de recursos del Proyecto de Inversión con Código BPIN 2020011000097 "Fortalecimiento de la Atención en Salud de la Población Migrante no Asegurada Nacional" para la atención de partos a mujeres migrantes venezolanas no aseguradas y se definen los valores a reconocer por dicha atención* (4 de noviembre de 2021). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Resolucion/30043964>
- Resolución 572 de 2022. [Ministerio de Salud y Protección Social]. *Por la cual se incluye el Permiso por Protección Temporal — PPT como documento válido de identificación de los migrantes venezolanos en los sistemas de información del Sistema de Protección Social y se definen sus especificaciones* (8 de abril de 2022). https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%20572%20de%202022.pdf
- Resolución 1035 de 2022. [Ministerio de Salud y Protección Social]. *Por el cual se adopta el Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031 con sus capítulos diferenciales: indígena para los pueblos y comunidades indígenas de Colombia, población víctima de conflicto armado, el Pueblo Rrom y la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera* (6 de junio de 2022). https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%201035%20de%202022.pdf
- Resolución 5477 de 2022. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. *Por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y se deroga la Resolución 1980 del 19 de marzo de 2014 y la Resolución 6045 del 2 de agosto de 2017.* 22 de julio de 2022. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_5477_2022.htm
- Resolución 014448 de 2022. [Ministerio de Educación Nacional]. *Por medio de la cual se incorpora el Permiso por Protección Temporal – PPT como documento de identificación en el trámite de convalidación de títulos de Educación Superior regulado por la resolución 10687 de 2019* (25 de julio de 2022). https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-411475_pdf.pdf
- Resolución 2490 de 2022. [Ministerio de Salud]. *Por medio de la cual se modifican los artículos 3°, 4° y 6° de la Resolución 1792 de 2021 en relación con los criterios de asignación, los paquetes y valores de los servicios de atención de partos por vía vaginal o cesárea y la fecha a partir de la cual serán objeto de financiación tales atenciones* (13 de diciembre de 2022). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Resolucion/30052885>
- Resolución 4278 de 2022. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se adopta el formato de Certificación de Trámite del Permiso por Protección Temporal (PPT) como documento de identificación para los nacionales venezolanos dentro del territorio de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones* (30 de diciembre de 2022). https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uamc_4278_2022.htm
- Resolución 0515 de 2023. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se decide habilitar el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) para unos grupos*

- poblacionales específicos y se dictan otras disposiciones.* (17 de febrero de 2023). <https://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=139147>
- Resolución 1054 de 2023. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se modifica parcialmente la Resolución número 4278 de 2022, que adopta el formato de Certificación de Trámite del Permiso por Protección Temporal (PPT) como documento de identificación para los nacionales venezolanos dentro del territorio de la República de Colombia, y se dictan otras disposiciones.* (31 de marzo de 2023). Migración Colombia. <https://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=141397>
- Resolución 271 de 2023. [Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio]. *Por la cual se modifica el artículo 1° de la Resolución número 0570 de 2021 que reglamenta el artículo 2.1.1.6.9.6 del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto número 1077 de 2015, en lo referente a la focalización territorial para acceder al Subsidio Familiar de Vivienda en la modalidad de arrendamiento para población migrante* (4 de abril de 2023). <https://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=140460>
- Resolución 1226 de 2023. [Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio]. *Por la cual se reglamenta el artículo 2.1.1.6.2.2 y el parágrafo 2° del artículo 2.1.1.6.9.3 del Decreto 1077 de 2015* (12 de mayo de 2023). <https://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=152691>
- Resolución 10434 de 2023. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. *Por la cual se reglamentan los artículos 65, 66 y 67 de la Ley 2136 del 4 de agosto de 2021, referentes al procedimiento para el reconocimiento de personas apátridas dentro del territorio colombiano y las facilidades para su naturalización, y se modifica y adiciona en lo pertinente la Resolución 5477 de 22 de julio de 2022* (28 de diciembre de 2023). <https://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=152632>
- Resolución 2996 de 2024. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. *Por medio de la cual se reglamenta el proceso de convocatoria a la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones* (25 de abril de 2024). <https://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=154583>
- Resolución 2032 de 2024. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. *Por la cual se crea y reglamenta la Mesa Nacional de Niñez y Adolescencia Migrante del Sistema Nacional de Bienestar Familiar* (17 de mayo de 2024). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Resolucion/30051655>
- Resolución 12509 de 2024. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. *Por la cual se adiciona la Resolución número 5477 de 2022 y se crea una categoría de visa de visitante “V – VISITANTE ESPECIAL”* (4 de diciembre de 2024). <https://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=181933&dt=S>
- Resolución 4713 de 2024. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se habilita el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) y se definen las circunstancias de fuerza mayor para aquellos que no pudieron registrarse en las oportunidades dispuestas en el Decreto 216 de 2021 y la Resolución 971 de 2021* (30 de diciembre de 2024). https://unidad-administrativa-especial-migracion-colombia.micolombiadigital.gov.co/sites/unidad-administrativa-especial-migracion-colombia/content/files/001666/83295_resolucion-4713-de-2024.pdf
- Resolución 0032 de 2025. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. *Por el cual se modifica el Decreto número 1239 del 19 de mayo de 2003, por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y se toman otras determinaciones* (17 de enero de 2025). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30054371>
- Resolución 9820 de 2025. [Registraduría Nacional del Estado Civil]. *Por la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 8617 del 19 de agosto de 2021, y se prorroga su vigencia* (12 de agosto de 2025). https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2025/20250815_resolucion_9820_de_2025.pdf
- Resolución 2451 de 2025. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. *Por la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia para Representantes Legales y/o Custodios*

- adoptado por medio del Decreto número 1209 de 2024 y se adopta el sistema y método para la determinación de los costos de los servicios asociados a los procedimientos y actuaciones sujetas a cobro por parte de Migración Colombia para la fijación de la tarifa por concepto de la expedición* (15 de agosto de 2025). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=190826>
- Rozo, C. (24 de febrero de 2019). *El intento de entrada de ayuda humanitaria en Venezuela*. El País.de https://elpais.com/elpais/2019/02/23/album/1550927700_341055.html
- Sanmiguel, I. (2006). *Japoneses en Colombia: historia de inmigración, sus descendientes en Japón*. Revista de Estudios Sociales. <https://journals.openedition.org/revestudsoc/22331?lang=fr#:~:text=en%20esta%20%C3%A1rea,->
- Sentencia T-141/2015. [Corte Constitucional]. *Derecho a la no discriminación por razón de orientación sexual diversa - Caso en que Corporación Universitaria niega el reintegro de un estudiante al programa de medicina de una persona afrodescendiente con orientación sexual diversa* (27 de marzo de 2015). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-141-15.htm>
- Sentencia T-419/2023. [Corte Constitucional]. *Derecho al debido proceso administrativo y a la personalidad jurídica - Vulneración en el procedimiento de anulación de documentos de identidad de la población migrante*. (18 de octubre de 2023) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/t-419-23.htm>
- Sentencia SU-543/2023. [Corte Constitucional]. *Acción de tutela interpuesta por Dorotea Capielo de Romero en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores* (5 de diciembre de 2023). <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30050537>
- Sentencia C- 161/2024. [Corte Constitucional]. *Ley que crea el Ministerio de Igualdad y Equidad - Inexequibilidad por incumplimiento del análisis de impacto fiscal/Vicio Insubsanable en trámite legislativo -Existencia(8 de mayo de 2024).* <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/c-161-24.htm>
- Sentencia T-166/2024. [Corte Constitucional]. *Permiso Por Protección Temporal PPT-Requisitos/ Permiso Por Protección Temporal PPT PPT-Excepción de inconstitucionalidad* (9 de mayo de 2024). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-166-24.htm>
- Superintendencia Financiera (2023). Circular 51: *Prestación de servicios u ofrecimiento de productos – Certificación de Trámite del Permiso por Protección Temporal, Permiso por Protección Temporal (PPT) y Resoluciones de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia* (11 de agosto de 2023). <https://www.superfinanciera.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncio n=descargar&idFile=1067464>
- SWI. (2023, noviembre 10). *La cifra de migrantes venezolanos en Colombia disminuye 0,4 % entre junio y agosto*. SWI. <https://www.swissinfo.ch/spa/la-cifra-de-migrantes-venezolanos-en-colombia-disminuye-0-4-entre-junio-y-agosto/48970610>
- SWI. (2024, agosto 25). *Más de 230.000 migrantes han cruzado el Darién este año y el 66 % de ellos son venezolanos*. SWI. [https://www.swissinfo.ch/spa/m/%C3%A1s-de-230.000-migrantes-han-cruzado-el-dari%C3%A9n-este-a%C3%B1o-y-el-66-%25-de-ellos-son-venezolanos/87436620#:~:text=Ciudad%20de%20Panam%C3%A1%2C%2025%20ago%20\(EFE\).%2D%20M%C3%A1s,\(66%20%25\)%2C%20seguidos%20de%20colomb](https://www.swissinfo.ch/spa/m/%C3%A1s-de-230.000-migrantes-han-cruzado-el-dari%C3%A9n-este-a%C3%B1o-y-el-66-%25-de-ellos-son-venezolanos/87436620#:~:text=Ciudad%20de%20Panam%C3%A1%2C%2025%20ago%20(EFE).%2D%20M%C3%A1s,(66%20%25)%2C%20seguidos%20de%20colomb)
- Tal Cual. (2023, 29 de agosto). *Colombia estudia nuevo mecanismo para regular migrantes venezolanos en ese país*. <https://talcualdigital.com/colombia-estudia-nuevo-mecanismo-para-regular-migrantes-venezolanos-en-ese-pais/>
- Terán Pugliese, L. (2016, agosto 12). *Conozca la nueva tarjeta migratoria de tránsito binacional entre Colombia y Venezuela*. El Heraldo. https://www.elheraldo.co/nacional/2016/08/12/conozca-la-nueva-tarjeta-migratoria-de-transito-binacional-entre-colombia-y-venezuela/?utm_source=chatgpt.com

- Tinoco Morales, O. (2023, octubre 22). *Programas sociales, petróleo y gas, en qué consiste asesoría de México contra la migración*. Infobae. <https://www.infobae.com/mexico/2023/10/23/programas-sociales-petroleo-y-gas-en-que-consiste-el-apoyo-de-mexico-contr-la-migracion/>
- Torrado, S. (2021, febrero 9). *La regularización de 1,7 millones de venezolanos en Colombia impulsa la agenda internacional de Duque*. El País. <https://elpais.com/internacional/2021-02-09/la-regularizacion-de-17-millones-de-venezolanos-en-colombia-impulsa-la-agenda-internacional-de-duque.html>
- Trucco, F. (2020, octubre 30). *Tras las críticas, la alcaldesa de Bogotá niega que sus declaraciones sobre venezolanos hayan sido xenófobas*. CNN Español. <https://cnnespanol.cnn.com/2020/10/30/claudia-lopez-tras-las-criticas-la-alcaldesa-de-bogota-niega-que-sus-declaraciones-sobre-venezolanos-hayan-sido-xenofobas>
- Unidad para las Víctimas. (2025). *Registro Único de Víctimas*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/>
- United Nations Migration Network. (2022). *Implementación y socialización del Estatuto de Protección Temporal para Migrantes Venezolanos (ETPV) y la Ley 2136 de 2021 para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria (PIM) del Estado Colombiano, como marco normativo y legal*. <https://migrationnetwork.un.org/pledge/implementation-and-socialization-temporary-protection-statute-venezuelan-migrants-etpv>
- Universidad Católica Andrés Bello. (2025, octubre 31). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Obtenido de ENCOVI: <https://www.proyectoencovi.com/>
- Universidad de los Andes. Facultad de Derecho. Clínica Jurídica para Migrantes. (Colombia) (s.f.). *Visa Tipo “R” para personas venezolanas bajo el estatuto Temporal de Protección*. <https://migracionderecho.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/%C2%BFCuales-son-los-tipos-de-visas-en-Colombia-CJ-Migrantes-3.pdf>
- Universidad del Rosario, Corporación Opción Legal, Refugiados Unidos, Universidad Cooperativa de Colombia sede Bogotá, Servicio Jesuita a Refugiados Colombia. (2023). *Ciudadanía cancelada, derechos arrebatados: Daño multidimensional y prevenible ocasionado por la privación arbitraria de la nacionalidad mediante la anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía en Colombia* (A. S. Besserer Rayas, Coord.). <https://col.jrs.net/wp-content/uploads/sites/14/2023/03/Informe-privacio%CC%81n-ciudadania-Comprimido.pdf>
- Wabgou, M.; Vargas, D. y Carabali, J. A. (2012). Las migraciones internacionales en Colombia. Investigación & Desarrollo: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Desarrollo Humano. Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia). <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/investigacion/article/download/2116/3678?inline=1>

Imágenes en orden de aparición, intervenidas con inteligencia artificial Gemini.

Capítulo 1

- Ministerio de Transporte. (1 de enero de 2023). Colombia y Venezuela dan un paso firme en la integración fronteriza con la puesta en operación del puente Atanasio Girardot. Obtenido de <https://mintransporte.gov.co/publicaciones/11271/colombia-y-venezuela-dan-un-paso-firme-en-la-integracion-fronteriza-con-la-puesta-en-operacion-del-puente-atanasio-girardot/>
- Premier.gov.ru. (2 de abril de 2010). Hugo Chávez seated behind a microphone in 2010. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Hugo_Ch%C3%A1vez_%2802-04-2010%29.jpg
- De Troya, E. (5 de diciembre de 2016). Nicolás Maduro Moros, presidente de la República Bolivariana en Venezuela en 2016. Obtenido de [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Nicol%C3%A1s_Maduro_Moros_\(cropped\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Nicol%C3%A1s_Maduro_Moros_(cropped).jpg)
- Jfbeltranr. (26 de julio de 2016). El presidente Juan Manuel Santos durante la inauguración de Colombiamoda, el 26 de julio del 2016, en Medellín, Colombia. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Juan_Manuel_Santos_2.jpg
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú. (24 de junio de 2013). Visita Oficial de la Canciller de Colombia, María Ángela Holguín. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Visita_Oficial_de_la_Canciller_de_Colombia_Mar%C3%ADngela_Holgu%C3%ADn_%289130009514%29.jpg
- Casa Rosada. (18 de marzo de 2013). Papa Francisco. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Pope_Francis_in_March_2013.jpg
- Losmanesdeldrone. (27 de febrero de 2023). Vista aérea de la ciudad e Cúcuta. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Vista_a%C3%A9rea_de_C%C3%BAcuta.png
- Guillec96. (8 de septiembre de 2011). Señalización de despedida saliendo de Colombia para entrar a Venezuela. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Goodbye_sign_when_leaving_Colombia.jpg
- Diócesis de Cúcuta. (s.f.). Monseñor Víctor Manuel Ochoa Cadavid. Obtenido de <https://diocesisdecucuta.com/el-papa-francisco-nombra-como-nuevo-obispo-castrense-a-monsenor-victor-manuel-ochoa-cadavid/>
- Migración Colombia. (25 de mayo de 2025). Migración Colombia informa a la opinión pública que, a partir del viernes 23 de mayo. Obtenido de <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1143065847851916&set=pb.100064455349830.-2207520000&type=3>
- Migración Colombia. (8 de septiembre de 2020). Obtenido de <https://www.facebook.com/MigracionCol/photos/pb.100064455349830.-2207520000/3257765341009022/?type=3>
- Diócesis de Cúcuta. (s.f.). La caridad se vive en la casa de paso "Divina providencia". Obtenido de <https://diocesisdecucuta.com/la-caridad-se-vive-en-la-casa-de-paso-divina-providencia/>
- Migración Colombia. (13 de septiembre de 2024). Obtenido de https://www.facebook.com/photo.php?fbid=946010754224094&set=a.585195170305656&type=3&mibextid=wwXlfr&rdid=qQte9z8WMKYMp29x&share_url=https%3A%2F%2Fwww.facebook.com%2Fshare%2F19xbxSsUXq%2F%3Fmibextid%3DwwXlfr

Valero, R. (26 de setiembre de 2014). Catedral de San José, Ubicada frente al parque Santander entre la avenida 5 calle 10 y 11 reconstruida después del terremoto de 1875. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Catedral_De_San_Jose.JPG

Capítulo 2

Valero, R. (29 de septiembre de 2014). Templo Histórico de Cúcuta, Ubicado en el parque Gran Colombiano donde también está ubicada la casa Museo Casa Natal del General Santander. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Templo_Hist%C3%B3rico_en_C%C3%BAcuta.JPG

Parlatinos Vzla. (25 de agosto de 2011). Henry Ramos Allup, Secretario General de AD juramentándose como miembro del Parlamento Andino el 7 de enero de 2011. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Henry_Ramos_Allup_110107.jpg

Prado, W. (12 de agosto de 2012). El Caprilazo en Santa Teresa del Tuy. Sábado 18 de agosto de 2012. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Henrique_Capriles_Radonski_Santa_Teresa_del_Tuy_August_2012_%283%29.jpg

Guardado, J. (11 de junio de 2021). Muro fronterizo entre Tijuana, Baja California, México y San Ysidro, California, Estados Unidos. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Muro_fronterizo_M%C3%A9xico_-_USA.jpg

©UNICEF/ECU/2018/Arcos. (8 de agosto de 2018). Cientos de venezolanos en situación de movilidad humana. Obtenido de <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:%C2%A9UNICEF-ECU-2018-Arcos.jpg>

Camargo, M. (21 de agosto de 2018). Refugiados venezolanos en Boa Vista, Brasil. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Venezuelan_refugees_in_Boa_Vista_Brazil_1.jpg

Cancillería Colombia. (5 de febrero de 2018). Canciller Holguín participó en reunión de seguimiento al plan para atender migración de venezolanos. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=KPypKWuPhJY>

Cancillería Colombia. (18 de septiembre de 2017). Conversatorio: II Semana Internacional de las Migraciones. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=hbWSJU32YLE>

Migración Colombia. (5 de febrero de 2019). Director de Migración Colombia llegó hasta Norte de Santander para revisar el estado actual de los pasos fronterizos con Venezuela. Obtenido de <https://x.com/MigracionCol/status/1092911210562052101/photo/1>

Migración Colombia. (28 de julio de 2017). Rueda de prensa Permiso Especial de Permanencia. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=5esMJqu07v8>

Cancillería Colombia. (5 de febrero de 2018). Canciller Holguín participó en reunión de seguimiento al plan para atender migración de venezolanos. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=KPypKWuPhJY>

Cancillería Colombia. (5 de febrero de 2018). Canciller Holguín participó en reunión de seguimiento al plan para atender migración de venezolanos. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=KPypKWuPhJY>

Migración Colombia. (s.f.). Obtenido de <https://www.facebook.com/MigracionCol/photos/pb.100064455349830.-2207520000/2093705684081666/?type=3>

Capítulo 3

Hsolp. (22 de noviembre de 2023). Barranquilla panorámica. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Barranquilla_panoramica.jpg

Voluntad Popular. (23 de enero de 2019). Juan Guaidó se juramenta como presidente encargado de Venezuela. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=N_hWsZLTSIw

Voluntad Popular. (15 de febrero de 2019). Mega concierto "Ayuda & Libertad" busca recaudar fondos para la ayuda humanitaria. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=FIKau82TqyQ>

- Migración Colombia. (14 de Septiembre de 2018). Christian Krüger, Director de Migración Colombia, guía la visita del Secretario General de la OEA Luis Almagro y su comitiva. Obtenido de <https://www.facebook.com/photo/?fbid=1868770263241877&set=pcb.1868770489908521>
- Migración Colombia. (5 de febrero de 2019). Director de Migración Colombia llegó hasta Norte de Santander para revisar el estado actual de los pasos fronterizos con Venezuela. Obtenido de <https://x.com/MigracionCol/status/1092911210562052101/photo/1>
- El Tiempo, Universidad del Rosario y Fundación Konrad Adenauer. (25 de abril de 2018). Foro "Candidatos Presidenciales y el desafío de la relación con Venezuela". Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=TyDE8LstATA&t=46s>
- El Tiempo, Universidad del Rosario y Fundación Konrad Adenauer. (25 de abril de 2018). Foro "Candidatos Presidenciales y el desafío de la relación con Venezuela". Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=TyDE8LstATA&t=46s>
- Presidencia de la República de Colombia. (28 de junio de 2018). Declaración de la Canciller María Ángela Holguín, y el Gerente de Frontera Felipe Muñoz. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=PyGgPP9K6gs>
- Migración Colombia. (14 de Septiembre de 2018). Christian Krüger, Director de Migración Colombia, guía la visita del Secretario General de la OEA Luis Almagro y su comitiva. Obtenido de <https://www.facebook.com/photo/?fbid=1868770263241877&set=pcb.1868770489908521>
- Presidencia de la República de Colombia. (7 de mayo de 2018). Balance del primer mes del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (RAMV). Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=GzIGuqobqPQ>
- Presidencia de la República de Colombia. (18 de noviembre de 2018). Evento 100 días de Gobierno 'El Futuro ya comenzó' - 17 de noviembre de 2018. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=V5jE6CNNjg4>
- Presidencia de la República de Colombia. (8 de febrero de 2018). Presidente Santos al término de la reunión de Evaluación y Situación Migratoria Fronteriza. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=IT2HltOOO-Y&t=809s>

Capítulo 4

- Parra, J. (21 de marzo de 2008). Bogotá Centro Avenida 7ma. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Bogot%C3%A1_Business_Center.jpg
- Presidencia de la República de Colombia. (25 de marzo de 2020). Especial 'Medidas Sociales' COVID-19 - 25 de marzo de 2020. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=M-qZ2r07_0
- Duarte, C. E. (13 de abril de 2016). Camino de herradura hacia el fin del mundo. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Camino_de_herradura_hacia_el_fin_del_mundo_-_panoramio.jpg
- López, J. (7 de junio de 2020). Solidarios de Sucre. Obtenido de <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1079052375810018&set=t.728542966&type=3>
- Alcaldía de Bogotá. (11 de noviembre de 2020). La Tropa Social Bogotá llegará puerta a puerta a los hogares más vulnerables. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=IIW4RQr_zTA
- Presidencia de República de Colombia. (15 de febrero de 2021). Palabras del Presidente Duque a la llegada del primer lote de vacunas contra el covid-19 a Colombia. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=2AoCwqfN9Pw>
- Alcaldía de Cali. (17 de abril de 2020). Puente humanitario con migrantes venezolano (Covid19). Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=YiKC6WmHoz0>
- Migración Colombia. (31 de agosto de 2021). Rueda de Prensa. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=4jwd9p0xL5k>
- Espinosa Palacios, J. (30 de enero de 2022). Terminamos semana. Obtenido de <https://x.com/JuanFEspinosaP/status/1487920048589225987>
- Espinosa Palacios, J. (16 de febrero de 2022). Feliz de estar en Plaza Mayor de Medellín. Obtenido de <https://x.com/JuanFEspinosaP/status/1493975292804833288>
- Espinosa Palacios, J. (29 de abril de 2021). Con alegría como nuestro caribe. Obtenido de <https://x.com/JuanFEspinosaP/status/1387866581431209991>

- Espinosa Palacios, J. (1 de marzo de 2021). Me sumo con alto compromiso y dedicación a la implementación del ETPV. Obtenido de <https://x.com/JuanFEspinosaP/status/1366447251707621376>
- Espinosa Palacios, J. (18 de diciembre de 2020). En el #DiaInternacionalDelMigrante el mejor y más cariñoso abrazo del 2020. Obtenido de <https://x.com/JuanFEspinosaP/status/1340073133290733580>

Capítulo 5

- Guía de Viajes Oficial de Medellín. (6 de julio de 2007). Metro de Medellín. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Metro_de_Medell%C3%ADn_Colombia.jpg
- Cartago TV Informes. (14 de septiembre de 2012). Entrevista al Comandante Pablo - Frente de Guerra Oriental. Obtenido de <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:PablitoELN.jpg>
- Generación Paz. (2017). "En todo vamos mal": Jesús Santrich. Obtenido de [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Jes%C3%BAs_Santrich_\(2017\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Jes%C3%BAs_Santrich_(2017).jpg)
- Presidencia de la República de Colombia. (20 de junio de 2021). Presidente Iván Duque y Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), Filippo Grandi. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=HQiiGK-7hPQ>
- Presidencia de la República de Colombia. (13 de octubre de 2021). Actualidad: Presidente Duque entregó documento 001 a primer migrante del Estatuto de Protección. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=01_tXRc8jvI
- Cancillería Colombia. (20 de octubre de 2021). Instalación Conferencia ministerial sobre migración. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=005Cr0H2XbQ>
- Departamento Nacional de Planeación. (22 de agosto de 2021). DNP invita a alcaldes y gobernadores a concursar en los 'Mejores Planes de Desarrollo Territorial'. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=RmtGgbIstOs>
- Presidencia de la República de Colombia. (10 de febrero de 2021). Declaración al término de la reunión con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=62HuhzFUC1w&t=65s>
- Cancillería Colombia. (26 de marzo de 2021). Viceministra Mejía participó en el Comité Coordinador del Foro Global de Lucha contra el Terrorismo. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=Ye48pro5dsM>
- Fundimusicol. (4 de diciembre de 2022). Palabras del Dr. Fernando Calado, Director del Proyecto INTEGRA de USAID, referente a FUNDIMUSICOL. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=FmOKtmPK-G0>
- Migración Colombia. (26 de julio de 2022). Historias Visibles. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=x-yNCIUg4Vg>
- Migración Colombia. (26 de julio de 2022). Historias Visibles. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=x-yNCIUg4Vg>

Capítulo 6

- Rendón, D. (marzo de 2010). Vista panorámica de Santiago de Cali desde los Cerros Cristo Rey. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Santiago_de_Cali.jpg
- Díaz, C. (28 de febrero de 2014). Evento informativo organizado por el Foro Penal Venezolano. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mar%C3%ADa_Corina_Machado_Las_Mercedes_28Feb14_%2813974395777%29.jpg
- European Parliament. (17 de diciembre de 2024). Parliament honours Edmundo González Urrutia and María Corina Machado. Obtenido de https://www.flickr.com/photos/european_parliament/
- Fotografía oficial de la Presidencia de Colombia. (25 de marzo de 2025). Armando Benedetti en 2025. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Armando_Benedetti_Ministro.jpg
- Cancillería Colombia. (2025). Embajador de Colombia en Venezuela. Obtenido de <https://venezuela.embajada.gov.co/acerca/embajador>

- Cancillería Colombia. (21 de mayo de 2024). Posesión de Luis Gilberto Murillo como Ministro de Relaciones Exteriores. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=W0531VKk4D0>
- Cancillería Colombia. (5 de diciembre de 2022). Intervención del Canciller Álvaro Leyva Durán ante la Asamblea de Estados Parte del Estatuto de Roma. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=xijx6Ppatmc>
- Abya Yala Televisión. (5 de mayo de 2022). Félix Plasencia en mayo de 2022 en la ciudad de La Paz en Bolivia. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:F%C3%A9lix_Plasencia_en_mayo_de_2022_en_la_ciudad_de_La_Paz_en_Bolivia_%28cropped%29.png
- Casa Rosada Argentina. (5 de marzo de 2014). La presidenta Cristina Fernández asistió esta tarde en la parroquia Virgen de Caacupé. Obtenido de [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Carlos_Eduardo_Mart%C3%ADnez_Mendoza_\(cropped\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Carlos_Eduardo_Mart%C3%ADnez_Mendoza_(cropped).jpg)
- Gagnon, B. (11 de enero de 2020). Palacio de Justicia de Colombia, Bogotá, Colombia. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Palacio_de_Justicia_de_Colombia_Bogot%C3%A1.jpg
- EEIM. (2 de enero de 2023). Migración Colombia. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Migraci%C3%B3n_Colombia_C%C3%BAcuta_en_e_2023.jpg
- Mavelus. (14 de agosto de 2022). Entrada sur del Capitolio Nacional de Colombia. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Capitolio_Nacional_de_Colombia_-_Entrada_Sur_%28panor%C3%A1mica%29.jpg
- Juanjo70000. (7 de marzo de 2015). Fachada norte de la Casa de Nariño, la residencia oficial del Presidente de Colombia, ubicada en la Calle Carrera 7 en Bogotá. Obtenido de <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Casa-narino-1-fachada.jpg>
- Migración Colombia. (4 de septiembre de 2025). Obtenido de <https://www.instagram.com/reel/DOMp4bWlKj1/>
- Migración Colombia. (3 de noviembre de 2021). Conoce el PPT (Permiso por Protección Temporal). Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=sHNaH4-jb2M>
- Migración Colombia. (3 de noviembre de 2021). Conoce el PPT (Permiso por Protección Temporal). Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=sHNaH4-jb2M>
- Migración Colombia. (9 de diciembre de 2020). Día del Oficial de Migración. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=L7uryKlyK8k>

Capítulo 7

- Baiji. (6 de agosto de 2011). La Plaza de Bolívar de Bogotá y el Cerro de Monserrate. Obtenido de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Plaza_Bolivar_Monserrate.jpg
- PolíticaUR. (19 de agosto de 2025). 10 años de la migración venezolana en Colombia: crisis, respuesta y desafíos. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=c5OWYcIb4e4&t=2495s>
- Rodríguez, R. F. (2025). Foto personal.
- Espinosa, J. (s.f.). Juan Francisco Espinosa. Obtenido de <https://www.linkedin.com/in/juan-francisco-espinosa-82069a45/>
- Rossiasco, P. (31 de agosto de 2025). Emocionada de compartir que estaré en Medellín en Impact Minds. Obtenido de <https://x.com/paularossiasco/status/1962332811559305232>
- García, A. (s.f.). Ana Karina. Obtenido de <https://x.com/anak14/photo>
- Ramón Tello, J. (s.f.). Juan José Ramón Tello. Obtenido de <https://www.linkedin.com/in/juan-jos%C3%A9-ram%C3%B3n-tello-645a20114/>
- Linaguerrat. (18 de enero de 2018). Juanita Gobertus es abogada, politóloga y actualmente candidata al Congreso de Colombia por el partido Alianza Verde. Obtenido de https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Juanita_Goebertus.jpg
- Moreno, A. (2025). Foto Personal.
- Trompetero, M. (s.f.). María Gabriela Trompetero. Obtenido de <https://x.com/GabyTrompetero>

Autores



Francesca Ramos Pismataro

Profesora de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos, y directora del Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario. Doctora en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, Maestría en European Business de la Grande École de Commerce de Paris y Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico: francesca.ramos@urosario.edu.co

X: @OV_URosario

<https://www.urosario.edu.co/Observatorio-de-Venezuela/Inicio/>

Ronal F. Rodríguez

Vocero e investigador del Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario. Politólogo, Internacionalista y Magister en Ciencia Política. Profesor de la Universidad del Rosario y de la Universidad de La Sabana. Escribe para El Espectador, La Silla Vacía y es analista invitado en medios nacionales e internacionales.

Correo electrónico: ronal.rodriguez@urosario.edu.co

X: @ronalfrodriguez

<https://www.linkedin.com/in/ronal-f-rodr%C3%ADguez-383883170/>

María Clara Robayo León

Investigadora del Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario, en que coordina la línea de migraciones y es Investigadora Principal del proyecto Bitácora Migratoria. Internacionalista de la Universidad del Rosario y candidata a Magister en Estudios Culturales de la Pontificia Universidad Javeriana.

Correo electrónico: mariac.robayo@urosario.edu.co

X: @MariaCRobayo

<https://www.linkedin.com/in/francesca-ramos-pismataro-129b774b/>

Txomin Las Heras Leizaola

Investigador adscrito al Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario e Investigador Principal del proyecto Radar Colombia Venezuela. Es comunicador social de la Universidad Central de Venezuela y Presidente de la asociación civil Diálogo Ciudadano Colombo Venezolano.

Correo electrónico: txominlasheras@gmail.com

X: @txominlasheras

<https://www.linkedin.com/in/txomin-las-heras-leizaola-5a362b56/>

Infografías



Diseño y diagramación



Revisión y corrección de estilo



Natalia Rodríguez Arenas

Estudiante de último semestre de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad del Rosario. Asistente de investigación del Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario.

Correo electrónico: natalia.rodriuezar@urosario.edu.co

X: @Natalia_Rod_A

<https://www.linkedin.com/in/natalia-rodr%C3%ADguez-arenas-4211a523a/>

Gabriela Reyes Corredor

Internacionalista de la Universidad del Rosario con Magíster en Asuntos Internacionales de la Universidad de Texas A&M, con énfasis en migración y economías ilícitas en América Latina. Ha trabajado como investigadora sénior en dinámicas migratorias regionales, combinando análisis cualitativo y cuantitativo, y cuenta con experiencia en redacción académica.

Correo electrónico: mariareco94@gmail.com

<https://www.linkedin.com/in/mariagabrielareyes-researchanalyst/>

Alejandro Arias Bernal

Comunicador social para la paz. Especialista en Estrategias de Marketing Digital. Diagramador de informes del Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario.

Correo electrónico: alejandroarber@gmail.com

X: @alejoarbe02

<https://www.linkedin.com/in/alejandro-arias-bernal-a9a7991a8/>

Daniella Monroy Argumedo

Internacionalista, Especialista en Políticas Públicas y Justicia de Género del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y candidata a Magister en Políticas Públicas de la Universidad de Los Andes. Fue investigadora adscrita al Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario, consultora asociada de Diálogo Ciudadano Colombo Venezolano.

Correo electrónico: daniella.monroy@urosario.edu.co

X: @DaniellaMonroy9

<https://www.linkedin.com/in/daniella-monroy-argumedo-0814b8153/>

OTRAS PUBLICACIONES DEL OBSERVATORIO DE VENEZUELA Y DE LA FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER SOBRE MIGRACIÓN:

Visite la página www.urosario.edu.co/Observatorio-de-Venezuela/Informe/ para acceder a los documentos:



La migración venezolana en infografías 2024. Enero de 2024.



Edificando una nueva relación bilateral 2023. Abril de 2023.



El reto de la integración: desafíos y oportunidades de la gestión migratoria en Colombia 2022 - 2026. Octubre de 2022.



Frontera y movilidad humana: recomendaciones para la integración e inclusión de la movilidad humana proveniente de Venezuela en las políticas de recuperación socioeconómica post Covid-19 en las zonas de frontera. Diciembre de 2020.



Migrantes en Colombia: integración sin discriminación. Enero de 2020.



El fenómeno migratorio en la zona de frontera y los retos en seguridad. Noviembre de 2019.



Las migraciones en el contexto colombo-venezolano. Julio de 2019.



Retos y oportunidades de la movilidad humana venezolana en la construcción de una política migratoria colombiana. Septiembre de 2018.



Retos y oportunidades de la integración migratoria: análisis y recomendaciones para Medellín. Noviembre de 2020.



Retos y oportunidades de la integración migratoria: análisis y recomendaciones para Barranquilla. Octubre de 2020.



Retos y oportunidades de la integración migratoria: análisis y recomendaciones para Bogotá D.C. Agosto de 2020.

Pueden consultar también los 30 reportes de la Bitácora Migratoria (2021-2025), un proyecto del Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario en alianza con la Fundación Konrad Adenauer.

<https://urosario.edu.co/observatorio-de-venezuela/inicio>

10 años de la respuesta de Colombia a la migración venezolana: crisis, respuesta y desafíos,
se terminó de imprimir en el mes de enero de 2026
en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda.,
en la ciudad de Bogotá D.C., Colombia.
Somos una empresa responsable con el medio ambiente.

La **Konrad Adenauer Stiftung (KAS)** es una fundación política alemana allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU).

Para la Fundación Konrad Adenauer, la principal meta de trabajo es el fortalecimiento de la democracia en todas sus dimensiones. De esta forma, las personas son el punto de partida para la justicia social, la democracia en libertad y una economía sostenible. Por ello fomenta el intercambio y la relación entre las personas que asumen su responsabilidad social, y desarrolla redes activas en los ámbitos de la política, la economía y la sociedad, acompañadas siempre de su conocimiento político y organizativo.

A través de sus 111 oficinas y proyectos en más de 120 países, la KAS contribuye por iniciativa propia a fomentar la democracia, el Estado de derecho y la economía social de mercado. Para consolidar la paz y la libertad, apoya el continuo diálogo sobre política exterior y seguridad, así como el intercambio entre las diversas culturas y religiones para que Alemania pueda cumplir con su creciente responsabilidad en el mundo.



La emergencia humanitaria compleja en Venezuela ha expulsado a casi 8 millones de ciudadanos, de los cuales más de 2,8 millones han llegado a Colombia, lo que ha generado uno de los flujos de migración contemporáneos más grandes del mundo. El libro *10 años de la respuesta de Colombia a la migración venezolana* escrito por los investigadores del Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario en alianza con la Fundación Konrad Adenauer, hace un recuento de las principales acciones que se han implementado para gestionar este flujo migratorio, su desarrollo y contexto en la década 2015-2025.

La publicación incluye conversaciones con algunos de los más importantes protagonistas de la respuesta del Estado y de la sociedad colombiana para recibir a migrantes y refugiados venezolanos, la cual ha sido ampliamente reconocida por la comunidad internacional pues se trata de un claro ejemplo de acogida que se distancia de otros casos internacionales de contención y expulsión migratoria muy en boga hoy en día.



Observatorio
de Venezuela

