



**RESPUESTAS
INSTITUCIONALES DEL
ESTADO COLOMBIANO
FRENTE AL FENÓMENO
DE LA MIGRACIÓN
VENEZOLANA**

2015 - 2021

*Juanita Rojas Varela
Laura Daniela Rey
Emmanuel David Guauque*

RESPUESTAS INSTITUCIONALES DEL ESTADO COLOMBIANO FRENTE AL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN VENEZOLANA 2015 - 2021

*Juanita Rojas Varela**
*Laura Daniela Rey***
*Emmanuel David Guauque****

*Estudiante de Administración Pública, décimo semestre, Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

**Administradora pública, Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

***Estudiante de Administración Pública, octavo semestre, Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

Resumen

La migración venezolana se ha presentado como un fenómeno regional, a partir de los impactos sociales, económicos y políticos ocurridos durante la última década en Venezuela. Esta migración a diferentes países en América Latina ha significado cambios y ajustes en el tratamiento de los parámetros migratorios existentes.

El fenómeno migratorio se ha presentado como un problema coyuntural en Colombia, pues ha tenido un gran impacto en la medida en que solicitó con mayor premura el despliegue de una capacidad institucional no prevista, con el fin de brindar una atención adecuada para la población migrante proveniente de Venezuela. Es por ello que el Estado colombiano ha generado una serie de respuestas con la presencia y disposición de diferentes entidades colombianas, la cooperación entre Estados latinoamericanos, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales y la academia. Sin embargo, aún se necesita de una mayor capacidad de atención social y económica, desde la óptica del bienestar y la integración.

El siguiente artículo tiene como objetivo presentar el marco conceptual y legal del fenómeno migratorio, generar un campo de análisis de las respuestas que se han dado desde el Estado colombiano, y determinar definiciones, clasificaciones, funciones y categorías relevantes para comprender el fenómeno migratorio en Colombia. También busca señalar y visibilizar el impacto que ha tenido la migración venezolana desde la mirada de los diferentes actores que intervienen en las respuestas del Estado colombiano, en busca del bienestar social y la integración.

Palabras clave

Respuesta estatal, migración, política gubernamental, política social (tesauro Unesco)

Marco conceptual y legal del fenómeno migratorio en Colombia

Es necesaria la apropiación de conceptos como *migrante* o *refugiado* para lograr la comprensión del fenómeno en todas sus dimensiones, es decir, en los efectos políticos, económicos y sociales que puede ocasionar en el o los países de acogida. La Agencia de la ONU para los Refugiados ACNUR (2016) señala al respecto que *refugiado* hace referencia a toda persona que se ve obligada a trasladarse hacia otro territorio a causa de los conflictos armados o persecución y, *migrante* es el término correcto para referirse a ese individuo o grupo de estos que decide trasladarse a un nuevo territorio con el fin de mejorar su nivel de vida, accediendo a mejores servicios de educación y salud, a un mercado laboral más dinámico, entre otros. Conforme lo señala la ACNUR, existen dos grandes diferencias entre estas categorías: la primera es que los refugiados, a diferencia de los migrantes no pueden regresar a su país de origen libremente; la segunda es que los migrantes siguen contando con la protección de su gobierno, caso contrario a la situación del refugiado (ACNUR, 2016).

En el artículo *migración y respuesta*, Lotero y Pérez (2019) plantean que “Las migraciones son un fenómeno histórico de gran incidencia en la vida de las sociedades de origen, de tránsito y de acogida de las poblaciones que deciden migrar o que son forzadas a hacerlo.” Por otro lado, la respuesta se asocia a la capacidad que tiene el Estado para intervenir y dar una solución a la problemática por medio del uso de estrategias que implican el uso de recursos físicos y burocráticos.

Migración Colombia, citado en el *Informe de Investigación. Situación de migración procedente de Venezuela* de la Cruz Roja Colombiana, diferencia el tipo de migración que se está dando en el éxodo venezolano. Distingue cuatro clasificaciones:

- **Migración pendular:** Compuesta por los migrantes radicados en la frontera que habitualmente se mueven entre un país y el otro, que generan diariamente un gran número de ingresos y egresos.
- **Migración regular o estacionaria:** Compuesta por aquellos migrantes que ingresan al territorio colombiano con pasaporte y cumpliendo con los requisitos establecidos por ley.
- **Migración de destino y tránsito:** Aquella que va a ciertas ciudades de Colombia, con destino específico y tránsito a otros países de Latinoamérica y Centroamérica.
- **Migración de calle:** Compuesta por aquellos ciudadanos de calle procedentes del vecino país como migrantes, que pasan a Colombia y siguen siendo de calle. Esta tipología ha creado problemáticas sociales profundas.

Además del desarrollo conceptual que han realizado las entidades y autoridades colombianas en materia de migración, encontramos importantes avances legislativos focalizados en el sector salud, educación, alimentación y seguridad, entre otros. Ejemplo de las normas más relevantes de carácter nacional son:



Tabla 1. Marco normativo frente a la migración en Colombia

<p>Ley 1465 de 2011</p>	<p>“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior.”</p>	<p>Esta ley cuenta con nueve (9) artículos y establece la creación del Sistema Nacional de Migraciones que sirve como acompañante a la Política Integral Migratoria con el fin de elevar la calidad de vida de la población migrante.</p>
--------------------------------	---	---

<p>Ley 1565 de 2012</p>	<p><i>Realiza acompañamiento al retorno a los colombianos que desean voluntariamente retornar al país. Los connacionales que retornan al país procedentes de Venezuela pueden acogerse a los incentivos y beneficios establecidos por la norma.</i></p>	<p>Esta ley tiene doce (12) artículos en los cuales se desarrolla el retorno de venezolanos a su territorio por medio de un acompañamiento al cual se puede ingresar cumpliendo una serie de requisitos como inscribirse en el Registro Único de Retorno (RUR), esta ley tiene como objetivo crear incentivos aduaneros, tributarios y financieros que faciliten el retorno de los migrantes a su país de origen.</p>
<p>Ley 1588 2012</p>	<p><i>Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y la “Convención para reducir los casos de Apatridia”, adoptada en Nueva York, el 30 de agosto de 1961.</i></p>	<p>Esta ley cuenta con cuarenta y dos (42) artículos donde definen el término apátrida con sus disposiciones generales, se habla de la condición jurídica de los apátridas, las actividades lucrativas, el bienestar general, las medidas administrativas para la expedición de documentos que permitan la libertad del movimiento por el territorio, todo esto en base a la convención sobre el estatuto de los apátridas</p>
<p>Decreto 1030 de 201</p>	<p><i>Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, y se dictan otras disposiciones</i></p>	<p>Esta norma se compone de ocho (8) artículos que detallan los aspectos relacionados con la creación de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza la cual será conformada por el Ministro del Interior, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Directos del Departamento Nacional de Planeación y el Directos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Finalmente, cabe resaltar que el artículo 5to de la norma especifica las funciones de la Comisión.</p>

<p>Decreto 1768 de 2015</p>	<p><i>“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.”</i></p>	<p>Esta norma cuenta con ocho (8) artículos que regulan las condiciones para el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud para los migrantes colombianos repatriados o retornados voluntarios. Asimismo es aplicable a las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado y las Entidades Territoriales del orden Departamento, Distrital y Municipal. Estos últimos serán los encargados de realizar el proceso de censado a los migrantes que cumplan con dicha naturaleza y la prestación de los servicios de salud a los mismo.</p>
<p>Decreto 1770 de 2015</p>	<p><i>“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional.”</i></p>	<p>Esta norma cuenta con cuatro (4) artículos que declaran el estado de emergencia Económica, Social y Ecológica para once (11) municipios del departamento de La Guajira; siete (7) municipios del departamento del Cesar; trece (13) municipios del departamento de Norte de Santander, un (1) municipio del departamento de Boyacá; cuatro (4) municipios del departamento de Arauca; tres (3) municipios del departamento del Vichada y un (1) municipio del departamento de Guainía por el termino de 30 días calendario, con base en la evidencia socioeconómica y ambiental que es presentada en la misma norma.</p>

<p>Decreto 1772 y 1814 de 2015</p>	<p><i>"Se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retomados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela"</i></p>	<p>El Decreto 1772 de 2015 tiene cinco (5) artículos que regulan los proceso de reunificación familiar de los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanente de los ciudadanos colombianos deportados, expulsados o retornados a Colombia en el marco del Estado de Excepción declarado por la República Bolivariana de Venezuela. Son exentos de requisitos legales, tasas de prórroga de permanencia en el territorio nacional y de las sanciones económicas por infracción de normas migratorias siempre que se encuentren incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes.</p> <p>Por otro lado, el Decreto 1814 de 2015 adiciona al Decreto 1067 de 2015 las medidas especiales para el otorgamiento de permisos de permanencia para la población objeto anteriormente descrita.</p>
<p>Decreto 1978 de 2015</p>	<p><i>"Se adoptan medidas para garantizar el aseguramiento al régimen subsidiado de los migrantes colombianos que han sido repatriados que han retornado voluntariamente al país o han sido deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela".</i></p>	<p>La norma cuenta con dos (2) artículos que habilitan a las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado en Salud de los municipios frontes contemplados en el Decreto 1770 de 2015 para habilitar aquellos programas de salud que se encuentren en intervención forzosa administrativa para liquidación con el fin de garantizar el aseguramiento y la prestación de servicios en salud para la población repatriada, retornada, deportada o expulsada de la República Bolivariana de Venezuela.</p>

<p>Decreto 356 de 2017</p>	<p><i>“Por el cual se modifica la Sección 3 del Capítulo 12 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.”</i></p>	<p>Esta norma se compone de dos (2) artículos, los cuales modifican siete artículos del Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho. Puntualmente la Sección 3, referida al trámite para la inscripción extemporánea de nacimiento en el registro civil.</p>
<p>Decreto 866 de 2017</p>	<p><i>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 urgencia prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de los países fronterizos.</i></p>	<p>Esta norma se compone de un (1) artículo que buscan establecer el mecanismo a través del cual el Ministerio de Salud y Protección Social pone a disposición de las entidades territoriales, recursos excedentes de la Subcuenta ECAT del FOSYGA o quien haga sus veces, para el pago de las atenciones iniciales de urgencia prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de países fronterizos.</p>
<p>Decreto 2228 de 2017</p>	<p><i>Por el cual se modifica el artículo 2.1.5.1 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en relación con los afiliados al Régimen Subsidiado</i></p>	<p>Esta norma cuenta con dos (2) artículos que busca establecer los afiliados al Régimen Subsidiado. Este decreto modifica el artículo 2.1.5.1 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.</p>

<p>Resolución 5797 de 2017</p>	<p><i>Por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia.</i></p>	<p>Esta resolución tiene seis (6) artículos y da paso a la creación de un Permiso Especial de Permanencia que será otorgado a los venezolanos que cumplan ciertos requisitos y cuyo fin es legalizar la permanencia en el país.</p>
<p>Decreto 542 de 2018</p>	<p><i>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.</i></p>	<p>Esta norma cuenta con siete (7) artículos que busca establecer las condiciones del Registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia. El registro administrativo de migrantes venezolanos en territorio nacional tiene efectos informativos y no otorga ningún tipo de estatus migratorio, no constituye autorización de permanencia o regularización, no reemplaza los documentos de viaje vigentes, no genera derechos de orden civil o político, ni el acceso a planes o programas sociales u otras garantías diferentes a las dispuestas en la oferta institucional de las entidades del Estado.</p>
<p>Decreto 1288 de 2018</p>	<p><i>“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.”</i></p>	<p>Esta norma cuenta con doce (12) artículos que buscan modificar el Permiso Especial de Permanencia –PEP, el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante resolución, modificará los requisitos y plazos del Permiso Especial de Permanencia (PEP) para garantizar el ingreso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional.</p>

<p>Ley 1997 de 2019</p>	<p><i>“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”.</i></p>	<p>Esta ley se compone de dos (2) artículos que hablan de los requisitos para conseguir la nacionalidad colombiana para los hijos de venezolanos migrantes ya sean regulares o irregulares y cuyo fin último es prevenir la antipatria, acogiendo a los recién nacidos con nacionalidad colombiana.</p>
<p>Decreto 64 de 2020</p>	<p><i>“Por el cual, en relación con los afiliados al régimen subsidiado, la afiliación de oficio y se dictan otras disposiciones.”</i></p>	<p>Esta norma cuenta con nueve (9) artículos que busca establecer las condiciones de la afiliación de recién nacido y de sus padres no afiliados.</p>
<p>Decreto 117 de 2020</p>	<p><i>“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.”</i></p>	<p>Esta norma cuenta con dos (2) artículos que busca establecer criterios para el Decreto Único Reglamentario del Trabajo, donde se establece el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF). Este es un mecanismo excepcional y dirigido a facilitar la regularidad migratoria de nacionales en territorio colombiano, mediante acceso, manera alternativa según corresponda en caso, a contratos o a contratos prestación servicios.</p>

<p>Decreto 216 de 2021</p>	<p><i>"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."</i></p>	<p>Esta norma cuenta con veintiún (21) artículos que buscan establecer el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal, el cual está compuesto por el Registro Único de Migrantes Venezolanos y el Permiso por Protección Temporal.</p>
<p>Ley 2136 de 2021</p>	<p><i>"Por Medio De La Cual Se Establece La Política Integral Migratoria Del Estado Colombiano."</i></p>	<p>Esta ley cuenta con noventa y un (91) artículos donde se definen principios y lineamientos para reglamentar la Política Integral Migratoria relacionado con la gestión migratoria y desarrollo normativo conforme a la Constitución Política de Colombia promoviendo la integración, social, económica y cultural de los migrantes por los aportes que estos pueden ofrecer.</p>

Fuente: Elaboración propia en base al marco normativo en relación de la migración expedido por el gobierno colombiano

En este marco legal, el Estado actúa bajo un marco internacional de colaboración que garantice la atención a las necesidades básicas, teniendo en cuenta que no estaba preparado para afrontar esta crisis.

El objetivo de este marco normativo es el de identificar la capacidad institucional para atender la migración venezolana. El Estado colombiano ha apostado por la positivización de la materia migratoria, especialmente en el marco del éxodo de migrantes y refugiados colombianos, colombovenezolanos y venezolanos. La construcción de estas normas brinda seguridad a la población migrante, sin desconocer las dificultades que para la materialización de estas normas se presentan en Colombia y otros países de acogida.

La migración como una problemática coyuntural en Colombia: una mirada social e integrativa

Colombia ha mantenido una especial relación de intercambio económico y social con Venezuela, que incluye un constante movimiento ciudadano que lleva a cada país población migrante del otro.

Producto de los cambios políticos que sufrió Venezuela en 2015, se inició un proceso de deportación de colombianos residentes allí. Las instituciones colombianas, especialmente las ubicadas en frontera, se vieron obligadas a reunir esfuerzos para la gestión del fenómeno migratorio que comprendía la provisión de servicios en salud, educación, seguridad y la reubicación familiar (Cruz Roja Colombiana, 2018). Estas acciones gubernamentales sentaron el antecedente de que Colombia se preparaba para provisionar a los migrantes venezolanos. De la mano con la deportación, en 2017 el flujo migratorio experimentó un incremento significativo debido a la necesidad de los residentes venezolanos por adquirir bienes y servicios que en su país eran escasos o costosos.

Con respecto a estas causas, la Cruz Roja Colombiana señala en su *Informe de Investigación, situación de migración procedente de Venezuela* que:

“Se conoce como migración al fenómeno colectivo de movimiento humano de un lugar a otro, dentro de un país como fuera de este, incitado por aspectos políticos, económicos y/o laborales, y generalmente motivados por la búsqueda de oportunidades que favorecen la calidad de vida individual como del grupo social inmediato. Por tanto, las migraciones generalmente se fundamentan en necesidades insatisfechas de las poblaciones obligándolas a la movilidad.”

Este punto de inflexión ha puesto a prueba la capacidad del Estado colombiano, no solo para brindar servicios, sino para manejar los efectos socioeconómicos de la migración. La *migración estacionaria* es el tipo que más ha impactado a la sociedad colombiana debido a la carga que representa esta población en el mercado laboral. Adicionalmente, el sistema de salud y educación son sectores públicos que han experimentado una carga significativa en términos de prestación y financiamiento de los servicios. El Estado colombiano no cuenta con los suficientes recursos jurídicos, institucionales, económicos y de capital humano para satisfacer la demanda social del flujo migratorio.

Adicionalmente, los municipios más vulnerables de categorías 5 y 6, aquellos periféricos a las grandes ciudades y los fronterizos, resienten este incremento de la demanda social insatisfecha con mayores consecuencias socioeconómicas.

De acuerdo con el *Informe de Investigación. Situación de migración procedente de Venezuela* de la Cruz Roja Colombiana (2018), en Soacha, municipio aledaño a Bogotá D.C., en 2018 se censaron 10.850 migrantes venezolanos. Debido a que este es uno de los municipios con mayor vulnerabilidad social e incapacidad institucional para responder a la demanda social, el hecho de alojar un número tan significativo de migrantes intensifica su crisis socioeconómica.



En este contexto, encontramos el desmejoramiento de las condiciones laborales, las dificultades de la red de salud para la prestación de los servicios, el abuso del migrante por su situación de ilegalidad y el incremento de la inseguridad.

Debido a que Colombia es un destino predilecto para los migrantes por la cercanía geográfica, historia y extensión de la frontera, es responsabilidad de las autoridades preparar el entorno para albergarlos en el territorio nacional. Esto incluye las políticas y los recursos necesarios para la atención de esta población sin reducir la capacidad institucional, la calidad de vida de los colombianos y sin deslegitimar las aspiraciones de la población migrante.

Mecanismos de respuesta y manejo del fenómeno migratorio

a. Desde las instituciones colombianas

El Estado colombiano ha hecho esfuerzos para responder a la migración, atendiendo a niños, niñas, adolescentes, madres gestantes y población adulta mayor. Si bien estas respuestas involucran la capacidad de abrir sistemas educativos y de salubridad, todavía queda pendiente el acceso a empleo bajo las condiciones de seguridad y bienestar.

Las respuestas del Estado colombiano convergen en crear mecanismos de reacción coyuntural para la regularización y la protección de derechos de primera generación; sin embargo, su capacidad enunciativa pierde interés en su acción ejecutiva, pues, como lo señalan Pinto et al (2019), la baja capacidad que tiene y ha desarrollado el Estado colombiano a la hora de configurar la política pública migratoria, muestra factores de identificación de las distintas problemáticas que emergen del fenómeno, en los que se estudian los impactos sociales, económicos, políticos y otros existentes en el territorio.

A esto se suma que la política migratoria en Colombia está basada en el reconocimiento de población migrante desde perspectivas intersectoriales y multidimensionales, que en un comienzo es selectiva y luego se convierte en focalizada.

Dentro de los instrumentos más comunes encontramos el Permiso Especial de Permanencia, creado en el año 2017. Es un documento de identificación que permite la estadía temporal en el país por un plazo de dos años y el acceso a toda la oferta institucional en salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes en los niveles nacional, departamental y municipal, y es renovable.

Este documento tiene algunas limitaciones que desconocen la pauperización del perfil migratorio. Significa que no reconoce que los migrantes no siempre tienen la capacidad de portar un pasaporte venezolano, lo mismo que la existencia de rutas ilegales por donde los migrantes transitan. Esto conlleva a un alto número de migrantes en condición de irregularidad por el incumplimiento de requisitos.

El instrumento más reciente es el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, adoptado por medio del Decreto 216 de 2021. De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores en su documento *ABECÉ del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos*, su objetivo es permitir el tránsito de los migrantes venezolanos que se encuentre en situación regular y aquellos que estando en situación de irregularidad logren demostrar que estaban en Colombia el 31 de enero de 2021. Este Estatuto tiene una vigencia de diez años. Durante este tiempo los migrantes acogidos al Permiso por Protección Temporal podrán ejercer o desarrollar actividades legalmente y acreditar su permanencia en el país para trámites migratorios.

Pese a las ventajas que este instrumento representa para los migrantes que cumplan con los requisitos para su expedición, presenta fallos de oportunidad e igualdad para poblaciones que en un futuro se vean obligados a migrar hacia Colombia, o cuya situación de irregularidad o de las precarias relaciones consulares con la República Bolivariana de Venezuela les impidan la obtención de documentos de identidad, registros de nacimiento o pasaportes, requisitos para adquirir el Permiso por Protección Temporal.

En suma, el Estado colombiano orienta su política migratoria a una respuesta coyuntural que no construye un escenario de respuesta sólida para la población migrante actual y futura. El gobierno concibe la migración como temporal y desconoce la implícita vocación de permanencia que históricamente tiene el fenómeno migratorio.

b. Desde los Estados latinoamericanos

La mayoría de países latinoamericanos adoptaron mecanismos normativos para responder al fenómeno de la migración en materia de refugio o evitar la entrada de los migrantes en su territorio, como fue el caso de Trinidad y Tobago (Acosta et al, 2019).

Las respuestas estatales en Latinoamérica se dividieron en seis grupos. El primer grupo decidió usar la normativa propia como la residencia Mercosur o Unasur. Aquí se encuentran Argentina, Brasil, Uruguay y Ecuador, que incluyeron a los migrantes venezolanos en una categoría que les ofrece nacionalidad y flexibilidad en la obtención de la residencia. Ejemplo de ellos es la Ley 19.254 sobre Residencia Permanente en Uruguay que establece que los nacionales de los Estados del Mercosur y asociados pueden optar a su obtención de manera directa (Acosta et al, 2019).

En el segundo grupo están los países que han creado una normativa especial e instrumentos ad hoc, Chile, Colombia y Perú (Acosta et al, 2019). En el caso de Colombia, se creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP) que permite a los migrantes venezolanos quedarse en territorio colombiano durante 90 días y máximo dos años.

El tercer grupo es de aquellos países que no tomaron medidas para acoger a los migrantes venezolanos, como Paraguay y Costa Rica, debido a que los migrantes no escogen estos países como lugar para quedarse o establecerse, sino que los toman de paso, por lo que son pocos los migrantes venezolanos que se encuentran en estos países.

El cuarto grupo está conformado por un solo país que es México Este país da estatus de refugiados a los migrantes y protege a las personas que sufren persecución por raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a grupos social particular.

El quinto grupo está conformado por países que optaron por programas de regularización migratoria, como Panamá y Bolivia, quienes establecieron condiciones como la permanencia durante un año en el país para obtener residencia (Acosta et al, 2019).



El sexto grupo es de aquellos países que criminalizaron la migración y no permiten acceso a sus territorios, mediante las deportaciones y detenciones. Son Trinidad y Tobago y República Dominicana que, aunque no se consideran del todo como países latinoamericanos, se incluyen por la importancia de su respuesta frente a la migración venezolana.

Cabe resaltar que las respuestas dadas por los diferentes estados latinoamericanos están orientadas para dar, en la mayoría de los casos, una alternativa de estabilidad a quienes cumplen con los requisitos, como documentos de identidad o pasaportes al día, y dejan a un lado a los migrantes indocumentados que por diferentes razones no cuentan con los documentos y, por ende, no pueden obtener ninguna clase de beneficio.

Tabla 2. Mecanismos normativos de respuesta al fenómeno de la migración en LATAM

PAÍS	MECANISMOS NORMATIVOS
Argentina, Brasil, Uruguay y Ecuador	El primer grupo fue el que decidió usar una normativa propia como la residencia Mercosur o Unasur.
Chile, Colombia y Perú	Segundo grupo se encuentran los países que han creado una normativa especial como la creación de instrumentos ad hoc.
Paraguay y Costa Rica	Tercer grupo de países que no tomaron alguna medida para acoger a los migrantes venezolanos
México	Cuarto grupo el cual trata de dar uso a la definición de Cartagena dando estatus de refugiados a los migrantes y que protege a las personas que sufren persecución por raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a grupos social particular.
Panamá y Bolivia	El quinto grupo está conformado por países que optaron por programas de regularización migratoria.
Trinidad y Tobago y República Dominicana	El sexto grupo es de aquellos que criminalizaron la migración y no permiten acceso a sus territorios, esto lo hacen por medio de deportaciones y detenciones.

Fuente: elaboración propia con información de Acosta, Blouin y Freier (2019)

Veamos un caso del primer grupo. Argentina cuenta con la Ley de Migraciones, que señala que los nacionales de uno de los países miembros o asociados del Mercosur pueden obtener una residencia temporal en el país por dos años, que puede cambiar a permanente. Este país flexibilizó los requisitos para entrar y obtener la residencia. “Esta flexibilización era necesaria teniendo en cuenta las dificultades en la práctica para cumplir con algunos criterios tales como la obtención de antecedentes penales” (Acosta et al, 2019).

Ahora, un caso del segundo grupo: Colombia, quien creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP) para brindar residencia temporal a los ciudadanos venezolanos. También creó la Tarjeta de Movilidad Fronteriza que permite la circulación de personas en las áreas de frontera, con la finalidad de realizar compras sin ánimo de residencia. Estas medidas, explican e parte por qué Colombia ha sido el principal receptor de emigrantes venezolanos (Acosta et al, 2019).

Del tercer grupo de países, miremos en caso de Paraguay. La ACNUR (2018) registró 500 venezolanos. Este bajo número se debe a que Paraguay es un país de tránsito. Según datos de la Dirección General de Migraciones, del total de 19.853 venezolanos que ingresaron en los últimos seis años al Paraguay, 16.425 volvieron a salir. Los 3.428 restantes estarían en situación irregular en el país o se habrían trasladado a Brasil (Acosta et al, 2019).

c. Desde las Organizaciones No Gubernamentales ONG

Desde las Organizaciones No Gubernamentales está el Consejo Noruego para Refugiados (NRC), quien hizo seguimiento a la situación de los migrantes venezolanos en Colombia. Esta ONG registró más de 1.7 millones de migrantes venezolanos en 2020, de los cuales el 57% se encontraba en situación migratoria irregular.

NRC

CONSEJO NORUEGO
PARA REFUGIADOS

Los migrantes venezolanos buscan estabilidad y acceso a derechos. Presentan necesidades que los afectan física, social y psicológicamente y reciben rechazo y discriminación, social e institucional.

La protección es una necesidad que se agudiza en los migrantes, ya que, en su tránsito, están expuestos a la delincuencia y a la instrumentalización forzosa por parte de grupos armados ilegales que operan en las zonas fronterizas.

En lo que respecta a la salud, carecen de acceso de agua potable para el consumo e higiene, de indumentaria para soportar los distintos climas, de consumo de comida sana y rica en nutrientes, sin contar la falta de elementos de protección durante la pandemia de covid-19.

El NRC brinda una vasta información sobre las necesidades de los migrantes venezolanos que buscan encontrar una alternativa distinta en la que se tenían en su país. La asistencia a los migrantes en su trayecto es necesaria para saber en qué puntos se requiere la actuación del Estado.

d. Desde la academia

“Colombia tiene el desafío de construir una política migratoria integral con un enfoque de derechos humanos y deberá considerar acciones de carácter diferencial hacia una población migrante proveniente de Venezuela con grandes necesidades en la prestación de servicios esenciales” (Universidad del Rosario, 2019). Esto es, construir una política que tenga en cuenta la gestión de frontera y los derechos humanos, que genere mecanismos de coordinación entre los países, que no sea discriminatoria y tenga en cuenta a las poblaciones que confluyen en esta coyuntura.

La Universidad del Rosario (2019) señala los siguientes elementos para una política migratoria integral:

Debe ser coherente con el actual panorama migratorio colombiano. “Construir un marco legal para afrontar las dinámicas migratorias globales, regionales y nacionales implicará ‘desvenezolanizar’ el tema migratorio en Colombia”. Es por ello que la respuesta del Estado colombiano debe propender por crear una base jurídica para la migración, con el fin de atender los diversos flujos de migrantes en la sociedad.

Otro aspecto para tener en cuenta la necesidad de integrar y articular los instrumentos legales que ya existen en materia migratoria. “La ley migratoria debe examinar la viabilidad y el impacto de cada una de las iniciativas e instrumentos en materia de migración, para luego armonizarlas y articularlas dentro de un marco normativo común”. Se debe reexaminar lo que existe y articularlo para que actúe integralmente.

Se requiere un registro y caracterización de migrantes y retornados. “Uno de los principales desafíos para las autoridades migratorias en la región son el registro, la identificación y la caracterización de los migrantes y retornados procedentes de Venezuela”.

También es necesario establecer mecanismos de articulación con las regiones del país y la ley de fronteras. “Construir una política integral implicará sentar las bases de un marco regulatorio general para la gestión de los diversos tipos de movilidad humana que intervienen en el panorama migratorio”. Estos fenómenos implican articular todas las acciones de diversos países y autoridades teniendo en cuenta las necesidades de cada territorio y su capacidad para responder a estas necesidades. En la medida en que exista coordinación de los diversos países implicados, habrá mayor capacidad y mejores respuestas.

De manera especial, es preciso brindar protección internacional humanitaria. “Se debe avanzar en procedimientos eficaces, transparentes y garantistas de la seguridad de los migrantes frente a los procesos de solicitud de refugio y de asilo, reconocimiento de la apatridia y protección a las víctimas de trata de personas”.

En esa misma línea, es necesaria una pedagogía para asumir los procesos migratorios. “Se trata de un proceso pedagógico que debe involucrar varios sectores y que será decisivo en la adecuada implementación de la futura política migratoria, en la lucha contra la discriminación y la xenofobia”.

Finalmente, la política migratoria debe tener en cuenta las políticas diferenciales para una migración diversa. “La ley migratoria debe sustentar la gestión institucional de atención a múltiples perfiles migratorios, entendiendo que estos son mixtos”. Es necesario que el Estado colombiano visibilice a esas poblaciones en estado de vulnerabilidad y la s tenga en cuenta a la hora de formular respuestas institucionales.



Conclusiones

Colombia cuenta con una evidente capacidad enunciativa, representada en el volumen y las áreas intervenidas normativamente con significativa rapidez. No obstante, la coherencia y la materialización de estas pronunciaciones experimentan dificultades en términos de capacidad institucional por falta de recurso humano, financiero, incoherencias y contradicciones de la propia ley.

Asimismo, la negación de la vocación de permanencia de la población migrante proveniente de Venezuela ha limitado la capacidad y calidad de la respuesta estatal. Esta se ha caracterizado por medidas cortoplacistas o coyunturales para una problemática que no tiene retorno en el corto o mediano plazo. Es posible concluir que la población migrante llega para ocupar territorio indefinidamente y que, de acuerdo con esta premisa, es obligatorio construir políticas y redes institucionales que atiendan la problemática con una visión de permanencia.

Respuestas como las diferentes versiones de los Permisos Especiales de Permanencia (PEP) e incluso el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) desconocen la vocación de permanencia de esta población cuyo retorno se hace menos probable con el paso del tiempo. Adicional a esta negación, los niveles administrativos experimentan dificultades para reaccionar frente a la migración por la inmovilización del nivel central al territorial y por la falta de recursos de estos últimos. El país carece de una política integral nacional que oriente las respuestas locales a la migración.

Es necesario construir una política de regularización de la población migrante que ayude a mitigar los impactos negativos en el corto plazo y generar beneficios en el mediano y largo plazo. Por ello, señala la Universidad del Rosario (2019) es necesario que se defina la situación jurídica migratoria de tantas personas que se encuentran en situación de migrantes:

La regularización del estatus migratorio permitiría aliviar múltiples presiones en la provisión de servicios, incluyendo la cobertura en salud, el aprovechamiento del capital humano de los migrantes, la incorporación de estos en el mercado laboral y, con esto la incorporación de los migrantes en el régimen contributivo y el aumento en la inversión, el consumo y los aportes tributarios . Universidad del Rosario (2019)

Por otro lado, los impactos migratorios se focalizan en territorios específicos, con particularidades y poblaciones en estado de vulnerabilidad, “lo cual demanda una aproximación geográfica y demográficamente diferenciada” (Universidad del Rosario, 2019). Por ello es preciso que se realice la identificación de estas poblaciones vulnerables y tenerlas en cuenta a la hora de desarrollar una política migratoria.

Teniendo en cuenta los altos niveles de violencia y conflicto que acosan a Colombia, la migración no ha estado exenta de ello y claramente estas poblaciones vulnerables se han visto sumida en este contexto. Con relación a la situación de la migración en el contexto del postconflicto, el Banco Mundial (2018) señaló que “en zonas de frontera con presencia institucional limitada se han generado estructuras de gobernanza paralelas para regular la migración venezolana”.

Según el Banco Mundial (2018) los principales impactos en estas poblaciones son:

- Aumento en la demanda de servicios de educación
- En zonas de frontera, se estiman impactos negativos marginales en los niveles de empleo de las comunidades receptoras
- La demanda de servicios de protección social en áreas receptoras excede las capacidades de atención existente
- Finalmente, también se registran impactos de corto y largo plazo en acceso a vivienda, agua y saneamiento básico.

En suma, la migración es un fenómeno mundial ocasionado por los conflictos o por la baja calidad de vida que el individuo y/o las familias sufren en su país de origen. Es responsabilidad de los diferentes países responder al estatus de migrante o refugiado, es decir, preparar un entramado legal y administrativo que permita y facilite su reubicación y satisfacer sus necesidades básicas. En Colombia, destino del éxodo venezolano se han realizado esfuerzos importantes por encontrar un lugar a los repatriados, a los colombianos venezolanos y a los venezolanos que decidieron hacer de este país su nuevo hogar.



Bibliografía

- Acosta, D., Blouin, C. y Freier, L. F. (2019): “La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas”. Documento de Trabajo, n° 3 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- Banco mundial. (2018). Migración desde Venezuela a Colombia. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Washington, USA.
- Consejo Noruego para Refugiados. (diciembre de 2020). Reporte de situación Migrantes y refugiados en tránsito provenientes de Venezuela. Bogotá D.C.
- Cruz Roja Colombiana; Seccional Cundinamarca y Bogotá. (2018). Informe de Investigación. Situación de migración procedente de Venezuela.
- Decreto 1030 de 2014. "Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, y se dictan otras disposiciones". 30 de mayo de 2014. Diario Oficial 49167.
- Decreto 1768 de 2015. “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.”. 4 de septiembre de 2015. Diario Oficial 49625.
- Decreto 1814 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.”. 7 de septiembre de 2015. Diario Oficial 49628.
- Decreto 1770 de 2015. “Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional.”. 7 de septiembre de 2015. Diario Oficial 49628.
- Decreto 1772 de 2015. 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 retomados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela." 14 de septiembre de 2015. Diario Oficial s.d.
- Decreto 1978 de 2015. "Se adoptan medidas para garantizar el aseguramiento al régimen subsidiado de los migrantes colombianos que han sido repatriados que han retornado voluntariamente al país o han sido deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela". 6 de octubre de 2015. Diario Oficial 49657.

- Decreto 1978 de 2015. "Se adoptan medidas para garantizar el aseguramiento al régimen subsidiado de los migrantes colombianos que han sido repatriados que han retornado voluntariamente al país o han sido deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela". 6 de octubre de 2015. Diario Oficial 49657.
- Decreto 780 de 2016. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.". 6 de mayo de 2016. Diario Oficial 49865.
- Decreto 356 de 2017. "Por el cual se modifica la Sección 3 del Capítulo 12 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.". 3 de marzo de 2017. Diario Oficial 50.164.
- Decreto 866 de 2017. "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 urgencia prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de los países fronterizos.". 25 de mayo de 2017. Diario Oficial 50.244.
- Decreto 2228 de 2017. "Por el cual se modifica el artículo 2.1.5.1 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en relación con los afiliados al Régimen Subsidiado.". 27 de diciembre de 2017. Diario Oficial 50.459.
- Decreto 542 de 2018. "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.". 21 de marzo de 2018. Diario Oficial s.d.
- Decreto 1288 de 2018. "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.". 25 de julio de 2018. Diario Oficial 50.665.
- Decreto 64 de 2020. "Por el cual, en relación con los afiliados al régimen subsidiado, la afiliación de oficio y se dictan otras disposiciones.". 20 de enero de 2020. Diario Oficial s.d.
- Decreto 117 de 2020. 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.". 28 de enero de 2020. Diario Oficial s.d.
- Edwards, A. (11 de julio de 2016). La Agencia de la ONU para los Refugiados.
- ¿'Refugiado' o 'Migrante'? ¿Cuál es el término correcto? URL: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html>

- Ley 1997 de 2019. “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.”. 16 de septiembre. Diario Oficial s.d.
- Ley 1465 de 2011. “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior.” 30 de Junio de 2011. Diario Oficial 48116.
- Ley 1565 de 2012. Realiza acompañamiento al retorno a los colombianos que desean voluntariamente retornar al país. Los connacionales que retornan al país procedentes de Venezuela pueden acogerse a los incentivos y beneficios establecidos por la norma. 31 de julio del 2012. Diario Oficial 48508.
- Ley 1588 2012. Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y la “Convención para reducirlos casos de Apatridia”, adoptada en Nueva York, el 30 de agosto de 1961. 19 de noviembre de 2012. Diario Oficial 48619.
- Ley 2136 de 2021. "Por Medio De La Cual Se Establece La Política Integral Migratoria Del Estado Colombiano.". 4 de agostos de 2021. Diario Oficial s.d.
- Lotero–Echeverri, G., y Pérez–Rodríguez, M.A. (2019). Migraciones en la sociedad contemporánea: Correlación entre migración y desarrollo. Retos Revista de Ciencias de la Administración y Economía, 9(17), 145–159. <https://doi.org/10.17163/ret.n17.2019.09>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.d.). ABECÉ del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. URL: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/ok._espabc_estatuto_al_migrante_venezolano-_05mar-2021.pdf
- Pinto, Lisa; Baracaldo, Paola & Aliaga, Felipe (2019) La integración de los venezolanos en Colombia en los ámbitos de la salud y la educación. Espacio Abierto, vol. 28, núm. 1, pp. 199- 223, 2019. Universidad del Zulia.
- Resolución 5797 de 2017. “Por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia.”. 25 de julio. Diario Oficial 50.307.
- Universidad del Rosario. (2019). Las migraciones en el contexto colombo venezolano.
- Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario; Fundación Konrad Adenauer.