

92

SERIE  
DOCUMENTOS DE TRABAJO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

**La Inmigración de Venezolanos a  
Colombia: Impacto de una  
migración forzada**

---

Alexandra Castro y David Solano

---

## **SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO**

El Departamento de Derecho Constitucional es una de las unidades académicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Sus documentos de trabajo dan a conocer los resultados de los proyectos de investigación del Departamento, así como las ideas de sus docentes y de los profesores y estudiantes invitados. Esta serie reúne trabajos de cinco importantes áreas del conocimiento: el derecho constitucional, el derecho internacional, la sociología jurídica, la teoría y filosofía jurídica,

Las opiniones y juicios de los autores de esta serie no son necesariamente compartidos por el Departamento o la Universidad.

Los documentos de trabajo están disponibles en [www.icrp.uexternado.edu.co/](http://www.icrp.uexternado.edu.co/)

Serie *Documentos de Trabajo*, n.º 92  
***La Inmigración de Venezolanos a Colombia: Impacto de una migración  
forzada***

Alexandra Castro y David Solano

Este documento puede descargarse de la página web del departamento solo para efecto de investigación y para uso personal. Su reproducción para fines diferentes, bien sea de forma impresa o electrónica, requiere del consentimiento del autor y la editora. La reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o electrónicos debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial.

Los autores conservan los derechos de autor. La publicación de este texto se hace bajo los parámetros del *Creative Commons Attribution*. El autor del documento debe informar al Departamento de Derecho Constitucional si el texto es publicado por otro medio y debe asumir la responsabilidad por las obligaciones consecuentes.

Para efectos de citación, debe hacerse referencia al nombre completo del autor, el título del artículo y de la serie, el año, el nombre de la editora y la editorial.

© 2015, Departamento de Derecho Constitucional,  
Universidad Externado de Colombia.  
Paola Andrea Acosta, Editora  
Calle 12 n.º 1-17 Este, Of. A-306. Bogotá, Colombia  
[www.icrp.uexternado.edu.co/](http://www.icrp.uexternado.edu.co/)

---

# Presentación

Los *Documentos de Trabajo* son un espacio para la reflexión y el debate. A diferencia de otros formatos, esta serie ofrece un palco para los trabajos inacabados, para la discusión de las ideas en formación y el perfeccionamiento de los procesos de investigación. Se trata pues, de textos que salen a la luz para ser enriquecidos con la crítica y el debate antes de pasar por el tamiz editorial.

En esta colección se sumarán cinco grandes áreas del conocimiento: el derecho constitucional, el derecho internacional, la sociológica jurídica, la teoría y filosofía del derecho. Además, de poner a prueba nuestras ideas, el cometido principal de esta publicación es aportar a los debates actuales, tanto aquellos que se viven en la academia como los que resultan de la cada vez más compleja realidad nacional e internacional.

Esta publicación está abierta a todos los miembros de nuestra Casa de Estudios, profesores y estudiantes, así como a quienes nos visitan. Esperamos contar con el aporte de todos aquellos interesados en la construcción de academia.

MAGDALENA CORREA HENAO  
*Directora del Departamento  
de Derecho Constitucional*

PAOLA ANDREA ACOSTA A.  
*Editora*

# **La Inmigración de Venezolanos a Colombia: Impacto de una migración forzada.**

## **Memorias**

El 17 de octubre de 2017 el Departamento de derecho constitucional a través del Observatorio de Migraciones Internacionales propiciaron un espacio para la discusión y el análisis sobre la situación de los migrantes venezolanos en Colombia. El Conversatorio convocó a la comunidad académica, a estudiantes y a expertos con el fin de discutir sobre el creciente fenómeno del éxodo de venezolanos y su llegada a Colombia. La jornada logro aproximarse a esta realidad desde varias aristas para entender su impacto humanitario, laboral, social y económico, y discutir sobre los retos que presenta este fenómeno migratorio.

Las presentes memorias recogen las reflexiones que se dieron al interior de los paneles de discusión y las presentaciones hechas por los miembros y colaboradores del equipo organizador. Agradecemos especialmente a la directora del Departamento de derecho constitucional, Dra Magdalena Correa y a todo el equipo del observatorio: a David Solano, Daniela Mayorquín, Daniela Chacón, Irit Milkes, Alejandro Bonil, así como a los relatores de las mesas: Julian Barrera, Andrés Sánchez, Diana Maldonado, Natalia Miranda y a los colaboradores del Observatorio Donna Cabrera, Stephanie López y Gabriela Cano.

*\*Editores*

## PROGRAMA DEL EVENTO

Palabras de bienvenida: Dra. Magdalena Correa. *Directora Departamento de derecho constitucional.*

1. Discurso inaugural. Dra. Alexandra Castro. *Docente U. Externado. Directora Observatorio de Migraciones.*
2. El éxodo de venezolanos y su llegada a Colombia y otros países de la región.
  - Dr. Christian Krüger *Director Migración Colombia.*
  - Dra. Natassja Rojas Silva. *Docente Universidad Javeriana.*
  - Dr. Joao Carlos Jaronchinsky. *Docente Universidad de Roraima Brasil.*
3. Política pública e impacto de la migración de venezolanos en el sector laboral y de salud.
  - Dr. Juan Carlos Guataqui. *Docente Universidad del Rosario.*
  - Daniela Chacón. Estudiante. *Miembro del Observatorio Migraciones.*
  - Dr. Ingrid Rusinque. *Defensora delegada para la protección de la población desplazada.*
  - Dra. Donna Cabrera. *Antropóloga, colaboradora Observatorio*
4. Las necesidades de protección internacional de los venezolanos en Colombia.
  - Dr. Nicolás Rodríguez. *Oficial Asistente de protección ACNUR.*
  - Dra. Laura Rodríguez. *Organización Corporación Opción legal.*
  - Dr. Alejandro Bonil. *Docente Universidad Externado.*
5. El retorno de colombianos en el marco de la crisis venezolana.
  - Dr. Cesar Sandino. *Asesor. Colombia Nos Une. Ministerio de Relaciones Exteriores.*
  - Dra. Stephanie López. *Docente U. Nacional. Colaboradora Observatorio.*
  - Dr. Felipe Aliaga Sáenz. *Docente Universidad Santo Tomás.*
  - Dra. Shirley Llain. *Docente Universidad del Norte. Barranquilla.*
6. Conclusión: Donna Cabrera. *Experta. Colaboradora Observatorio migraciones.*

1. DISCURSO INAUGURAL.

***DRA ALEXANDRA CASTRO. Docente U. Externado, Directora Observatorio Migraciones Internacionales.***

El tema que nos convoca el día de hoy es de la mayor importancia, prueba de ello es precisamente la gran cantidad de personas que nos acompañan el día de hoy. La gran concurrencia a este conversatorio, sin duda constituye ya un gran logro para nosotros como Observatorio, al evidenciar que la movilidad de personas empieza a convocar a un mayor número de personas.

La llegada de venezolanos a Colombia, como todo fenómeno migratorio, representa un gran desafío que atañe no solamente a las autoridades migratorias, sino a todos los sectores del Estado en su conjunto. Empezando por la comunidad de destino, frente a la necesidad de acoger a los migrantes e integrarlos en la sociedad, superar los prejuicios y evitar la discriminación; para las autoridades del orden central, frente a la necesidad de trazar políticas que más allá de buscar gestionar los flujos, administren las migraciones de tal manera que se garanticen los derechos de los migrantes, al mismo tiempo que se satisfacen las necesidades de control migratorio; para las entidades territoriales que deben prever recursos para implementar las políticas dispuestas. Sin hablar de los desafíos que presenta el fenómeno migratorio en materia de lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes; frente a la proteger a los refugiados y a todos aquellos que se han visto obligados a migrar; frente a la cooperación internacional con otros países buscando hacer posible una correcta gobernanza migratoria para superar las tendencias regulatorias en materia migratoria que se enfocan en cifras y cuotas y tener en cuenta la dimensión humana de la migración.

Las migraciones en su conjunto, y la presente manifestación del mismo que estamos viviendo, con el aumento de venezolanos en Colombia, además de presentar grandes desafíos representa grandes oportunidades. Nos permiten enriquecernos culturalmente, dinamizar nuestra economía y demostrar nuestra solidaridad con un pueblo que en otras oportunidades nos ha tendido la mano.

Como tendremos la oportunidad de discutirlo ampliamente durante esta jornada, Venezuela ha sido históricamente un país de destino de la migración con extranjeros de origen europeo y una importante migración de colombianos durante las últimas dos décadas, atraídos por la bonanza económica que vivió el vecino país. La situación política, económica y social que atraviesa el país ha obligado a los venezolanos a salir masivamente, lo que resultaba impensable hasta hace unas décadas. Este éxodo se ha presentado de manera progresiva empezando por grandes empresarios opositores al régimen de Hugo Chávez, pasando por jóvenes y personas

altamente calificadas hasta llegar al momento actual cuando el desabastecimiento de alimentos y medicamentos, el desempleo y la falta de oportunidades han forzado a miles de personas a migrar en un esfuerzo desesperado por satisfacer sus necesidades más básicas.

Colombia y Venezuela comparten más de 2 mil kilómetros de frontera, la cual es atravesada diariamente por cientos de personas que circulan a través de la misma buscando sustento, mercancías, educación. En la situación actual del vecino país ha llevado a que se incremente, no solamente el número de venezolanos que circulan en las zonas de frontera, sino también el de aquellos que transitan por nuestro territorio en su camino hacia otros lugares, el de los que permanecen en nuestro país y en gran medida, el número de colombianos que habían hecho su vida en el vecino país y ahora deben retornar a establecerse de nuevo en Colombia dejando todo lo que por décadas habían obtenido al otro lado de la frontera.

Durante esta jornada queremos, poner de presente la situación de los venezolanos en nuestro país, especialmente de aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, analizando sus necesidades puntuales y los desafíos que representa su atención, su permanencia en nuestro territorio; queremos también analizar la implementación de las medidas excepcionales que se han adoptado para hacerle frente a este fenómeno, el impacto de las mismas en sectores puntuales como el de salud y el del trabajo y preguntarnos sobre el futuro de la regulación migratoria en nuestro país. Finalmente, pero no menos importante, pretendemos discutir sobre el retorno de colombianos que se ha presentado dentro de este contexto y los retos que representa la reintegración de estos colombianos.

Esperamos con este conversatorio, contribuir, no solamente a la comprensión de la realidad actual y sus implicaciones, sino también aportar aspectos que contribuyan al bienestar de los migrantes venezolanos a la correcta administración de este fenómeno y de otros fenómenos migratorios desde, a través y hacia nuestro territorio.

## 2. EL ÉXODO DE VENEZOLANOS Y SU LLEGADA A COLOMBIA Y OTROS PAÍSES DE LA REGIÓN

### A. DR. CHRISTIAN KRÜGER. *Director Migración Colombia.*

El tema migratorio en Colombia no ha tenido una gran historia, entonces hay que celebrar que la academia quiera conocer sobre estos fenómenos y es importante aclarar que los grandes países y los grandes desarrollos en estos se dan gracias a las migraciones y éstas a su vez se dan especialmente por situaciones complejas que viven los migrantes en sus países.

Cuando una persona sale de esa manera de sus países no es porque esté viviendo en un paraíso en donde está, lo hace porque le toca y por diferentes razones, políticas, económicas, desastres naturales como Haití. Entonces son diferentes circunstancias las que traen este tipo de migraciones, lo cual es un gran reto para los países, en la medida en que esto se maneje de una manera positiva, con el apoyo no solamente del Gobierno cumpliendo sus funciones, sino de todo el país, del sector privado, los entes territoriales.

Es muy importante para poder asumir esta gran responsabilidad de la mejor manera porque siendo países vecinos lo peor que podríamos hacer es fortalecer o restringir las medidas de control desde el punto de vista migratorio porque eso no va a terminar la migración, por el contrario, la incrementa y se abusa de los derechos de los migrantes, que no sólo son extranjeros, sino también una población retornada importante porque solemos pensar que todo migrante es un venezolano que llega a nuestro país y no, pues incluso más de la mitad de las personas que están llegando tiene la doble condición, son colombo-venezolanos, entonces tenemos que entender esa situación. Asimismo, es importante entonces irse un par de décadas atrás para entender mejor la situación de Venezuela y en general entre los dos países.

Anteriormente la migración en Colombia era una migración de origen, éste era el principal fenómeno, mejor dicho, exportábamos colombianos al exterior en busca de un mejor futuro, especialmente a Estados Unidos, Europa y Suramérica también, por la situación del país que era muy compleja y una persona que tuviera problemas políticos en su país no pensaba en Colombia, al menos en ese momento. Sin embargo, esto ha venido cambiando y hoy vemos cinco tipos de migración:

1. Destino: Donde ya es el extranjero el que tiene la intención de quedarse en nuestro territorio por las condiciones que se ofrecen en el país, no sólo de venezolanos, sino también de otros países, europeos, estadounidenses, suramericanos, que vienen a Colombia con la idea de quedarse en nuestro territorio.
2. Tránsito: En relación con Venezuela, ha crecido especialmente en los últimos tres meses, pues es sabido que, en este país frente a la cancelación de líneas aéreas y la falta de pasaportes y documentos de viaje, las personas que quieren salir del país por las circunstancias que están viviendo que son muy complejas, buscan la vía terrestre ¿Y eso qué genera? Que se utilice a Colombia como un lugar obligado para llegar a otros destinos. Así, vemos que se ha incrementado este tipo de migración, saliendo especialmente por el suroccidente colombiano, es decir, por Rumichaca, un número importante de venezolanos que se dirigen a Ecuador, otros para irse

a Perú, otros para irse a Chile y otras regiones de Suramérica, lo que deja ver que el fenómeno de Venezuela está trascendiendo no sólo a Colombia, aunque éste sea el principal receptor, pero ha llegado a otras partes. Pues la migración en la medida en que no encuentre posibilidades laborales de establecerse en un territorio pues busca otras regiones y eso sucede en todos los países, Colombia no es la excepción.

3. Origen: Se sigue dando y aunque no es la misma que se daba hace un par de décadas, ha disminuido de manera importante.
4. Pendular: Circular. Tiene mayor número de personas en el caso de Venezuela. Hace un par de años sobre ésta no había información porque los más de 22.000 km de frontera con Venezuela no tenían un control real migratorio, ni por el lado venezolano ni por el colombiano, se permitía digamos históricamente que las personas pudieran ingresar hasta áreas limitadas, en el caso de Norte de Santander se solía ir hasta el Estado Táchira, un poco más allá de San Antonio e igualmente lo podían hacer los venezolanos hasta Cúcuta sin necesidad de un control migratorio.

Entonces, a raíz del cierre de la frontera por parte del Gobierno de Venezuela, el Gobierno colombiano nunca ha cerrado la frontera, pero sí identificó a la población tanto nacional como extranjera que estuviera transitando por esta zona, a través de mecanismos de facilitación – fácilmente Colombia también hubiera podido decretar el cierre, pero se fue consciente de que cerrar una frontera por un Decreto no es una realidad porque se pasan a un kilómetro o a cien metros, para garantizar orden y seguridad para la población de frontera, nacionales y extranjeros, se pueden proteger sus derechos y evitando su vulneración como en los casos de trata de personas, que se podría presentar por la clara situación que vive ese país.

Por otro lado, hay que mencionar que el diferencial cambiario entre Colombia y Venezuela es muy alto, tanto así que el salario mínimo en Venezuela es de 12 dólares, es decir, 36.000 pesos, lo que gana una persona trabajando un mes, entonces al ver la situación en nuestro país pueden decir entonces “pues yo voy y trabajo irregularmente unos días y me regreso a mi país, pues con lo que trabajo cinco días, puedo vivir hasta dos meses en Venezuela, dependiendo de lo que yo haga”.

Entonces la migración pendular si ha venido creciendo por esos temas, por temas de salud, no hay medicamentos, para comprar víveres, pues no se consiguen todos y desafortunadamente lo que compran son pequeñas bolsas de arroz, aceite, harina y ya, no tienen la posibilidad de comprar otras cosas, uno los ve saliendo quincena por los puestos de control y hacen es eso.

¿Pero por qué no se están quedando en nuestro país? Porque vienen y no tiene como arrendar una habitación por el mismo diferencial cambiario que no les alcanza, entonces el fenómeno que se está presentando es la condensación de la población de Venezuela en zona de frontera y lo que se hace es que entran y salen para diferentes circunstancias como las que ya se han comentado.

Hoy día se tiene claridad sobre las personas que están entrando y saliendo, y en promedio diario hay 60.000 personas por los siete puestos de control que hay en la frontera, entran 30.000 y salen otros 30.000, claramente las cifras pueden variar dependiendo de la época del año en la que se esté, por ejemplo, los fines de semana vienen más los venezolanos que los que salen y el domingo o el lunes es mayor el número de personas saliendo, o también cuando pagan las quincenas, todo depende del fenómeno.

El Gobierno Nacional, frente al fenómeno de Venezuela si estuviéramos en la misma situación, desde el punto de vista del fenómeno migratorio estaríamos haciendo lo mismo hacia Venezuela, entonces se ha decidido darle la mano a esta población que está llegando a nuestro país, por eso se están llevando a cabo diferentes medidas como la concesión de visas, el Permiso Especial de Permanencia (PEP), que suman ya más de 60.000 personas inscritas (que pueden trabajar o abrir una cuenta bancaria), realmente la forma de ayudar a una población migrante es a través de políticas incluyentes y así fortalecer la incorporación de esta población.

En muchas ocasiones se ha planteado que la solución es brindarles albergue, es decir, brindarles un plato de comida y ya, pero es realmente una solución transitoria porque no nos da una medida más allá que de darles un plato o una habitación por unos cuantos días, y sí por el contrario presenta grandes inconvenientes, existen casos típicos como el de Turquía, ellos tuvieron o tienen unos albergues que inicialmente iban por tres meses y ya llevan más de siete años, porque una vez se generen los albergues, uno no los puede acabar, es decir, no se le puede decir una madre de familia o a sus hijos “¡Qué pena! Hasta el día de hoy estamos dando albergue, por favor se retira”, porque ésa no es una solución a largo plazo, es una medida transitoria, que se sabe cuándo se implementa, pero no cuando se termina.

Entonces las medidas que ha tratado de implementar el Gobierno Nacional, en todo este fenómeno que se está presentando es tratar de nivelar a esa población a la vida activa y productiva del país, somos conscientes que en la medida en que se impida el ingreso de estas personas, eso lo que va a generar es una mayor desigualdad, si no se les da permiso o un mayor regularización, pues estas personas van a tener una situación migratoria irregular muy grande, lo que va a generar la explotación de estas personas también. Por lo que se ha querido, buscar una nivelación desde el punto de

vista de una competencia laboral, para que estén en el mismo nivel y puedan trabajar en las mismas condiciones que los colombianos.

Entonces ésas son las medidas que se han venido implementando, claramente ha sido un gran reto para el Gobierno Nacional y para el país, cambiar el chip de la ciudadanía en general es un tema muy importante y un gran reto porque no se tiene una historia migratoria, entonces ello también es un gran ejercicio para que haya claridad en la importancia que tienen las migraciones para el desarrollo de un país y que las migraciones no se dan en circunstancias especiales sino de alguna calamidad.

*B. NATASSJA ROJAS SILVA. Docente Pontificie Universidad Javeriana.*

Mi presentación se divide en dos grandes áreas, por un lado, un tema de recepción migratoria en Venezuela y entender por qué el venezolano, en términos generales, no sabe migrar, no tiene una cultura migratoria y en este momento se están causando unos problemas muy graves de retorno migratorio al país, porque son personas que retornan incluso están llegando en peores condiciones que en las que salieron hace un par de años. Voy a hablar primero de eso.

Para empezar, en términos generales hablaré sobre la historia migratoria de Venezuela, desde sus inicios el tema productor estaba orientado al tema del café y al tema del cacao y ahí es uno de los primeros momentos en donde se va a establecer una relación importante con Colombia porque era a través de Cúcuta que se sacaba la mayoría del producto, era una población muy, pero muy pequeña y que incluso no alcanzaba a cubrir ni siquiera la mitad de su territorio y entonces desde los primeros gobiernos, se van a establecer unas políticas muy claras de atraer migrantes, especialmente, en su inicio, eran canarios, quienes tenían normas especiales para ingresar al país y luego, éstas se van a ampliar sobre todo para la comunidad europea. Más adelante se amplían las normas incluso para portugueses, italianos y alemanes. Sin embargo, de alguna manera frente a colombiana por tener una afinidad histórica de lo que fue la gran Colombia, va a existir un flujo migratorio, pero no tan notorio en sus inicios como lo fue el de la comunidad europea.

Entonces, el primer avance que se da es básicamente en términos económicos para un desarrollo de la economía venezolana y hay un cambio muy importante cuando se da todo el tema de exploración de petróleo y eso se va a dar en unos estados específicos y unos municipios muy particulares, que van a necesitar mano de obra para impulsar todo el sector petrolero.

Se puede dividir entonces el proceso migratorio en Venezuela en tres grandes etapas, de venezolanos y hacia Venezuela:

1. La primera etapa, es una etapa que va de 1830 (separación de la República de Colombia), hasta 1963, donde se da un auge migratorio con fines de poblamiento únicamente y aunque tiene unas condiciones socioeconómicas, la mayoría de los Decretos históricos que se pueden conseguir de los Gobiernos en aquel momento están dirigidos y son tema de población. Venezuela, por el contrario, a Colombia, siempre ha tenido unos problemas de crecimiento poblacional, de hecho, en este momento o hace un par de meses el presidente dijo que “se necesita repoblar el territorio”, porque claramente por los flujos migratorios y por unas condiciones de salud y por la alta tasa de mortalidad ha descendido el crecimiento poblacional, lo que desde diferentes áreas, ustedes entenderán lo delicado que es para un Estado tener buena parte de su territorio despoblado. Entonces, buena parte de ese primer período que se va a dar orientado a estimular el ingreso de migrantes, básicamente un impulso al ingreso de las personas de origen europeo con fines de poblamiento y en algún momento ya se empiezan a crear las primeras entidades de control migratorio, de hechos se van a hacer unos programas de selección migratoria, de cuáles eran las condiciones que se necesitaban.

Con la dictadura de Marco Pérez Jiménez (1953-1958), donde se presenta una política de puertas abiertas, es el gran auge económico del país, apartando un poco las condiciones sociales y de los derechos que se concedían para aquel momento, va a ser el boom del crecimiento económico en temas de infraestructura y toda la economía petrolera se va a acelerar en este momento, haciéndose una política abierta, de recibir a todos los migrantes y, de hecho, generar condiciones mínimas para el progreso de estas personas, lo que estimula la llegada de comunidad europea y algunos de comunidad latinoamericana. Posterior a la dictadura, el siguiente gobierno consideró o pues la Junta cívico-militar del momento, que esta no era la forma adecuada de gestionar la migración y paró el sistema de fronteras abiertas, empezó un proceso de regulación muy claro de selección y solamente se dieron visados a quienes ya estaban establecidos en el país y a sus familiares que todavía no habían llegado a Venezuela, entonces se ve como un retroceso en ese lineamiento, pero para la dictadura estamos hablando de una población que ni siquiera llegaba a los 4'000.000 de habitantes, es decir, un país, muy pequeño en términos poblacionales.

2. Existe una segunda etapa que se va a dar a partir de los sesenta, con una migración por razones económicas, un tema de migración laboral y vamos a ver algo que no ha sido estudiado tanto en

Venezuela y es que sí hubo un momento a partir de los ochentas una salida de venezolanos del país, lo que pasa es que no se dio en las condiciones en las que se está dando en este momento, y que por dos vías no es muy notorio, uno porque los medios de comunicación o las formas de comunicarnos, las redes migratorias que se tejen no eran tan notorias en aquel momento, y dos, por supuesto no se da de la misma manera. En un inicio y sobre todo por temas económicos, la migración de colombianos a Venezuela se va a dar es en este período, asociado a todas las bajas del café, que van a hacer que migre gran parte de la población de frontera, generando así mano de obra para el sector de la ganadería y de la producción agrícola y petrolera.

Entre 1983 y 1992, se van a tener unos procesos políticos y económicos bien delicados al interior de Venezuela ya aquí venía dándose una fractura de todo el sistema político, habrá varios intentos de golpe de Estado y se presentará “el Caracazo”, producto de las protestas que se dieron por lo que popularmente se llamó como “el Paquete”, de reformas neoliberales que se tratan de implementar y aquí vamos a ver en un menor grado migración de retorno, especialmente migración de retorno de europeos, pues al mismo tiempo se estaban dando medidas especiales para los hijos de europeos que hubiesen nacido en otros territorios, a pesar de que no existía aquello del *ius sanguini*, se tratan de hacer ciertas cosas para que puedan retomar y reconstruir ciertos espacios en Europa, sin embargo, la población colombiana es una de las que se va a mantener constante en ese momento porque había unos problemas internos en Colombia que hicieron que esa migración se siguiera dando hacia el territorio venezolano.

3. La tercera periodización ya es una propuesta que hago y resalto que de la migración venezolana que se da en estas últimas décadas, de estos últimos 20 años, no hay datos entonces es muy difícil construir políticas y estrategias con la ausencia de unos datos, generalmente este tipo de información se recogen de manera binacional y esto no está ocurriendo. Entre periodo entre 1999 y 2015 presenta una nueva forma de entender la migración, donde el venezolano se empieza a entender a sí mismo como un migrante en el sistema y que es algo que antes no había pasado, no había una costumbre de la migración, pues lo que regularmente se hacía es que se salía a estudiar y se retornaba al país, no existía esa figura de migrar sin perspectivas de retorno. El primer período lo catalogo como el período de 2002, relacionado con los despidos de PDVESA, donde se van más de 20.000 trabajadores de esta central petrolera y

que como muchos conocen van a llegar a Colombia, y eso va a coincidir, no es casual que esto va a tener una relación directa con el crecimiento del sector petrolero en Colombia y lo que hizo fue que Colombia recibe con las puertas abiertas esta migración porque le va a ahorrar la capacitación de alrededor de 15 y 18 años de los profesionales, entonces llega la primera ola migratoria en los años 2000, pero es una migración muy puntual, una migración de un solo sector. A pesar de ello existieron en Colombia algunos reportes que culpaban a esta migración de la inflación inmobiliaria, de nuevas reestructuraciones en las principales ciudades del país.

La segunda migración la asocio al periodo del 2007 y que no es arbitraria, sino que la hago con conexidad a los conflictos políticos internos en Venezuela y ello también porque los picos de migración se dan en momentos de crisis políticas y el 2007 fue un año muy difícil al interior de Venezuela por todas las reformas y enmiendas constitucionales, que terminan en 2009 con una reelección indefinida, por lo que se generan unos picos de alarmas donde la gente empieza rápidamente a tratar de migrar y a partir del periodo del 2013, se empieza a dar una variación importante que coincide con la llegada de Nicolás Maduro al poder de manera inconstitucional, tras la muerte de Hugo Chávez y se generan alarmas al interior del país, y además va a coincidir con la devaluación del bolívar, lo que es una lectura que desde mi punto de vista, es lo que más estimula la migración fronteriza, pues *a la tasa de cambio, al “dollar today”* el salario mínimo está alrededor de 9 o 10 dólares, es algo que fácilmente una persona, tras migrar a la frontera puede conseguir en una semana.

Aquí es importante resaltar las diferencias notables en la migración con respecto del género, una cosa son los migrantes hombres y otra cosa son los migrantes mujeres y tienen una características muy especiales, de acuerdo con el tipo de labor al que se dedican, pues generalmente las mujeres si tienden más a esa migración pendular. Venezuela en los últimos años se ha caracterizado por ser un país compuesto por madres cabeza de familia, quienes deciden viajar los fines de semana y muchas de ellas se dedican a actividades ilícitas, algunas son víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual, pero de alguna manera, pueden regresar lunes o martes, están toda la semana con sus hijos y simplemente se ausentan los fines de semana, porque incluso de acuerdo con unos últimos reportes se evidencia que en los salones de clase quienes son los representantes de la familia son los abuelos o los tíos a lo largo y ancho del país porque las mujeres buscan obtener recursos para mantener a sus hijos.

Una de las cosas que empiezan a suceder en Venezuela, producto de la falta de cifras, es que la sociedad civil es la que ha asumido aquellas funciones del Estado, que este mismo tiene atribuidas, pero esto no sólo pasa en términos migratorios sino en todas las áreas de desarrollo social, son ONG las que han asumido las labores en temas de salud, en temas de desnutrición infantil e igualmente en temas de migración. Entonces aquí ya hablamos específicamente del tema de la emigración de venezolanos, hay una cifra que me impactó mucho y es que de acuerdo a un sociólogo que le está haciendo seguimiento a este tema, el 96% de la migración que se ha dado en Venezuela de toda su historia se ha dado a partir de 1999 y esto sostiene que es una población que culturalmente no está acostumbrada a la migración y en esto se ve la diferencia con los colombianos que tienen experiencia en crear redes ciudadanas.

El Gobierno se ha desprendido de esta responsabilidad, que es otro problema que se tiene y es que no hay certeza de cuántos venezolanos hay en el exterior, hay unas cifras que hablan de 500.000, hay otras que hablan de 2.500.000 de venezolanos, para una población de 30.000.000, es un porcentaje muy alto. Estas cifras se han tomado de los departamentos de dirección u oficinas de migraciones de los otros Estados, pero aquí se nos escapa el tema de las personas que tienen doble nacionalidad, o incluso, el de las personas que están migrando de manera ilegal por las fronteras porque no hay forma de contabilizar esa migración que se está presentando

Entonces, entre los principales lugares de destino, Colombia ha ido subiendo en ese ranking, pero también hay venezolanos en Estados Unidos, España, Portugal e Italia, y esta migración se va a facilitar por los descendientes de algunos de esos países. En el caso de EEUU hay 15.000 personas que solicitaron asilo político siendo venezolanas y en el caso de España, Italia y Portugal, son personas descendientes de nacionales de estos países. Incluso estas cifras se han generado gracias a los consulados de estos países, que han tratado de comunicar el número de personas que han tratado de legalizar su estatus. Colombia va empezando a subir en esta categoría por una condición y es que la migración que se presenta, es una con unas condiciones socioeconómicas totalmente distintas, donde se termina migrando hacia los pasos fronterizos en zonas donde se puede llegar vía terrestre, se trata de personas que no tienen acceso al pasaporte o a otros documentos, o a una doble nacionalidad, así que terminan ocupando esos espacios ¿Qué ha pasado en el caso venezolano? Es evidente el completo descuido voluntario por parte del Gobierno de gestionar la migración y analizar las condiciones en las que se encuentran sus nacionales, y aunque se dice que estas relaciones se presentan directamente con los consulados, a decir verdad, los consulados prestan muy pocos de estos servicios, pues funcionan media jornada, no ayudan con la mayoría de los procesos y una de

las únicas cosas que ellos han tratado de hacer es permitir la votación por fuera, pero aún así con muchísimas dificultades. Por ejemplo se ha conocido de manera extraoficial es que en muchos consulados los funcionarios no han recibido pago en más de seis meses, lo que entonces dificulta el funcionamiento de estas entidades.

Mi interpretación es que si el Gobierno venezolano admite que hay un número importante de venezolanos en el exterior, está admitiendo el fracaso de su modelo político y económico, por lo que no se reconoce la migración masiva, de hecho acusa a Colombia con este tipo de problemas. Sintetizando las razones por las que los venezolanos emigran, para mí, hay un modelo político que tiene unas consecuencias económicas propiamente del sector político y social. Asimismo, hay que ver las consecuencias sobre quienes se quedan y que sufren como parte de la migración.

Hay que dividir el estudio de las condiciones de quienes migran entre quienes viaja de Caracas y la condición de la migración fronteriza. Por otro lado, haciendo un análisis por grupos profesionales, estudiantes, profesores se estima que el 60% de la planta profesoral ha migrado y hay una gran deserción estudiantil.

Por otro lado, está la migración de retorno venezolano que han regresado porque muchas personas han migrado sin planeación o sin recursos económicos para poder migrar o incluso ya bajo unas condiciones académicas inferiores al primer grupo migratorio, están retornando pero en peores condiciones que en las que se fueron ya que al salir vendieron su casa, su carro y producto del tema cambiario y regresan al país sin nada, sin trabajo y perdieron todo el dinero que tenían entonces esto aumenta el tema de la pobreza.

*C. JOAO CARLOS JARONCHINSKY. DOCENTE UNIVERSIDAD FEDERAL DE RORAIMA (BRASIL).*

La primera cosa que me gustaría hablar un poco sobre lo que estaban hablando en la otra ponencia sobre la tradición venezolana de migración, que en los años 1980 llegó a tener 7% de emigrantes, lo que es un número muy grande para la realidad de dicha época, es increíble que haya cambiado tan rápido y que se vea ahora como un país de salida, cuando era uno de destino de migrantes.

Básicamente con Brasil existe poca circulación de personas porque lo que existe es una frontera al sur con Venezuela que tiene predominantemente regiones de reservas indígenas y naturales, entonces no ha habido una migración muy fuerte, había más brasileros en Venezuela que venezolanos en Brasil y también porque las dinámicas del sur del Brasil son muy diferentes a la del norte de Brasil.

Con la entrada de Chávez al poder la tradición migratoria venezolana cambia pues las clases altas y medias-altas tienen un antagonismo con el gobierno chavista y comienza un fenómeno de salida de los sectores de petróleo, Venezuela producía 3 millones de barriles al día y ahora es tan sólo 1.7 millones lo que implica una reducción importante. Esto se acentuó un poco más desde el 2014 y en el 2015, donde se dio una llegada masiva de venezolanos a Brasil y la mayoría de ellos son por cuenta de la crisis del abastecimiento. La primera ola migratoria de venezolanos a Brasil fue más bien un movimiento pendular (personas entrando para hacer compras, adquirir medicina o comidas y volviendo), dentro de una relación muy directa con la realidad venezolana. Las personas llegan pasan 10 días o 20 y regresan, aquí podemos aplicar el concepto de Alexander Betts que habla de una migración por la sobrevivencia que es característica de los periodos de crisis como el que vive Venezuela.

La migración más fuerte comienza especialmente en el norte de Brasil porque es más cerca y se tiene la posibilidad de hacer uso de autobuses para llegar allí, pero dada la continuidad de la crisis muchas personas vienen desistiendo de los movimientos pendulares y empiezan a buscar una estadía más prolongada en Brasil, pues muchas personas decían “no sé cuánto tiempo duraremos, vamos a esperar que las cosas mejoren en Venezuela”, pero en Roraima la cuestión laboral es muy complicada porque es un estado muy pequeño en Brasil, somos el estado con menor población en todo el país y el trabajo está enfocado sobre todo en los servicios públicos y los extranjeros no pueden trabajar en este campo, entonces estas personas comienzan a hacer pequeños trabajos como en las cafeterías o supermercados a pesar de tener diplomas, perdiendo su potencial laboral.

Desde el 2016 se ha cruzado la frontera aproximadamente 10.000, un número muy lejano de la realidad venezolana con Colombia porque estamos lejos del centro del país, la mayoría de las personas que han entraron son del estado Bolívar y también de Monagas.

Cabe decir que la política migratoria en Brasil es muy reactiva, incluso con el tema de los haitianos en Brasil, luego de dos años de su llegada aparece la primera resolución para ellos y ahora se ha visto es que hay un aumento significativo de personas que están entrando al territorio brasileño desde el 2016 y solo en el 2017 se han pensado en hacer algo. Hasta septiembre de 2017 las cifras de saldo migratorio arrojan 21.000 personas, lo que es poco si se compara con la realidad de Colombia, pero para un estado que sólo tiene 500.000 personas, es un saldo bastante grande y eso que se está hablando únicamente de los regulares, porque los irregulares no están incluidos en estas cifras.

Entonces la perspectiva de establecimiento en Brasil en la zona de frontera no solamente por cuenta de las remesas, hay una realidad difícil con

el tema cambiario porque el sistema financiero no está funcionando y nadie trabaja con el cambio oficial del país entonces es mejor hacer ese cambio no oficial en la frontera y por eso empiezan a quedarse acá. Y también hay una particularidad y es que hay muchos hombres jóvenes hay un contingente grande de mujeres jóvenes, muchas de ellas potenciales víctimas de trata por cuenta de la alta vulnerabilidad con la que esas mujeres llegan acá. Es increíble porque esta región tiene ya una alta vulnerabilidad de las mujeres en riesgo de ser víctimas de trata y ahora esto se ha incrementado con la llegada de mujeres venezolanas de son doblemente vulnerables a estas prácticas.

Brasil ha cambiado en este tiempo su ley migratoria, pero hasta ahora no ha entrado en vigor ni se ha regulado porque se está en *vacatio legis*, pero el Estatuto de extranjería que trabaja con los temas migratorios acá, tiene una clara lógica de seguridad porque ve al extranjero como una amenaza y esto es un problema porque incita la irregularidad, la única cuestión viable sobre la migratoria para los extranjeros, era el estatuto de refugiados brasileño, pero hasta ahora, dicho estatuto ofrece un proceso de que no es muy rápido y normalmente son dos años para conceder el refugio y la principal ventaja es que este proceso no tiene costos. Para los migrantes es una posibilidad porque hasta el momento de la resolución se encuentran en un estatus de regularidad lo cual es importante ya que les permite tener su carta laboral, es por eso que ahora Brasil ser el segundo país de América con más solicitudes de refugio de venezolanos, no porque haya una gran persecución aunque si la hay sino que la solicitud es usada como un mecanismo para permanecer de manera regular y poder laborar.

En Brasil, se tiene, con base en la Declaración de Cartagena, la posibilidad de obtener refugio para las personas que son víctimas de una grave y generalizada violación de derechos humanos, pero todo esto ha sido una decisión discrecional del gobierno brasileño que hasta ahora no ha sido tomada. Sin embargo, para mi es claro que la situación de Venezuela es una clara violación de los derechos humanos, entonces es un poco triste pensar que después de 30 años que la realidad de Cartagena ( la Declaración) no es tan plausible, el derecho no ha conseguido establecer las herramientas necesarias para hacer posible una perspectiva más receptiva de protección a estas personas, entonces esta, que sería la opción más clara, no ha sido aceptada.

Entonces, en Brasil, ha habido un consenso en el Ministerio laboral, crear resoluciones como fue el caso de los haitianos en su momento, para los venezolanos. Esta solución es muy cercana a aquella de la visa Mercosur que tienen para los argentinos, peruanos, colombianos. Hay aquí un problema y es que los números de los refugiados es alto, existen dificultades como que las personas que se encuentran en situación irregular no pueden hacer una

solicitud de regularización, lo cual es algo contradictorio, porque si aquella resolución nos va a ayudar con la regularización de algunas personas, no hay porqué impedir que se regularicen. Otro problema que existe es que las personas que deseen permanecer en el país deben entrar por la frontera terrestre y es contradictorio porque la persona que sale de Venezuela, va Colombia y de Colombia toma un avión hasta Brasil no se puede regularizar, y la situación es la misma. De esta manera se está creando un camino de pasaje para los migrantes venezolanos a través de un estado que no tiene estructura de recepción

Para terminar podemos concluir que la migración venezolana sigue creciendo y creciendo en Brasil, a pesar de que no es tan importante como en Colombia, Estados Unidos o Panamá. Hay una predominancia de los estados que están más cerca de Guyana por la facilidad para atravesar esas fronteras; hay una clara dificultad de legalización y por eso es que nosotros estamos creando sistemas especiales, aunque esos sistemas especiales no están haciendo su parte en la pos y ha habido dificultades de integración, no solamente en el tema laboral porque estamos en una región de Brasil donde los servicios públicos son los principales generadores de empleo; hay un claro discurso de xenofobia acá ahora, entonces hay escenas de violencia, por ejemplo existió el caso de una mujer embarazada que fue víctima de violencia en la calle e incluso personas que están trabajando en condiciones casi de esclavitud para recibir comida.

Otra cosa que es importante mencionar, es la presencia de grupo indígenas del Alto Orinoco dentro de los migrantes, con los cuales el Gobierno no sabe qué hacer. Hasta ahora los ha recibido en albergues como si fuera un campo de concentración bajo condiciones precarias y de bastantes calor, que puede llegar incluso a los 50°C, entonces es una condición inhumana contra los grupos indígenas acá y la solución precaria que se ha dado no tiene fines humanitarios sino solamente permitiendo un ingreso de entrada y de limitada permanencia. No se habla en Brasil en términos de integración, pese a que hay muchas personas que deben acudir a los servicios de salud pública en este país, ya que en Venezuela no hay médicos ni medicinas y también se presentan problemas para la entrada de los niños a la escuela.

3. POLÍTICA PÚBLICA E IMPACTO DE LA MIGRACIÓN DE VENEZOLANOS EN EL SECTOR LABORAL Y DE SALUD.

A. *JUAN CARLOS GUATAQUI. Docente Universidad del Rosario.*

Empiezo por contarles algunas cuantas cosas que yo creo que son importantes para el contexto de la presentación:

Como ustedes pueden ver yo vengo en representación del observatorio laboral, o sea que nuestro tema es digamos longitudinal u horizontal a lo que los motiva a ustedes. Nosotros quisimos hacer una cosa que era importante y es que veíamos que había una disparidad tan grande de cifras, de perfiles, muchas cosas etnográficas, cosas cualitativas, que lo primero que dijimos fue: vamos a buscar una cifra que nos de realmente como una representatividad estadística demográfica y pongamos esto sobre la palestra para empezar a discutir este tema.

El informe está disponible por internet y éstas son algunas de las preguntas que digamos me recomendaron para contextualizar la presentación; éstas preguntas son ex post a nuestro reporte, entonces en algunas cosas de ellas voy a hacer más como reflexiones, comentarios, algunas de ellas si las voy a abordar en la presentación. Lo más importante de esto es contextualizarlo también en términos demográficos porque en el fondo, y también una de las cosas que más se habla, es la cantidad de personas y pues era importante contextualizar eso.

Lo sorprendente de esto cuando miro cosas de inserción laboral de colombianos en el exterior y de extranjeros en Colombia, es ver como se revierte toda una oleada, porque cosas más cosas menos, en los 70's y en los 80's la migración fue de colombianos a Venezuela, entonces en ese orden de ideas hay que ver lo importante de eso: para el 2001, de acuerdo al censo de Venezuela, que el último fue de 2003, pero que en el 2001 estaba como el último dato que consideramos que era previo a la reversión de la oleada, había 1 millón de colombianos viviendo en Venezuela, y eso también es un factor a tener en cuenta, porque cuando nosotros analizamos lo que analizamos son personas que vivían en Venezuela, no necesariamente nacionales venezolanos, y hay que tener en cuenta eso. Entonces la reversión de esa oleada puede ser perfectamente primero que todo de colombianos que retornan al país, colombianos incluso de segunda generación; por otra parte, ciudadanos venezolanos que vienen a Colombia, (así que hay que tamizar esas oleadas migratorias para poderlas caracterizar bien). Esto lo contrastamos con un dato de acá de Colombia, el último dato en términos censales, (y esa es una preocupación que tenemos muchos que es hace ya de 10 años) el censo del 2005 decía que había más o menos 600 mil colombianos viviendo en Venezuela. Eso ya puede empezar como a

hablarnos del estado en que estaban las cosas de lo que nosotros denominamos la primera oleada.

La segunda oleada es la venida ya de personas de Venezuela hacia Colombia; pues hay un criterio que es importante revisando algunos cifras, algunos datos que yo había consultado para la presentación, muestran que por ejemplo desde 1999 más o menos hay algunas estimaciones que salieron de Venezuela 2 millones de personas, entonces estamos hablando como de dimensiones importantes. Hay una dinámica sorprendente y es que más o menos entre 1999 y el 2015 salían 100 mil venezolanos anualmente en promedio en esos siete u ocho años, pero para el 2017 eso se duplicó y más o menos la estimación era que salieron 200 mil personas de Venezuela. Entonces es importante tener en cuenta ese contexto.

También hay que ver que si bien se habla del concepto de migración forzada hay mucha discusión en la teoría de la migración, sobretodo la teoría económica de la migración, de dónde empieza lo forzado y dónde acaba lo económico, y es bueno tener en cuenta esos dos elementos porque muchas de estas características, digamos para muchas personas que lo llevan al extremo, solo se puede hablar de situaciones forzadas como asilo, refugio, y no necesariamente migración económica, entonces yo creo que es bueno tener en cuenta ese contexto.

Hay una cita en pie de página que me parece importantísima y que me parece también como muy llamativa y es que siempre he insistido que Colombia es un país particularmente emisor de migraciones pero no receptor, nosotros no tenemos una tradición histórica prolongada de grandes migrantes mientras que Venezuela si fue un país que recibió muchas oleadas migratorias Colombia no; yo creo que los colombianos tenemos como un doble discurso y es que básicamente nos gusta que el extranjero venga pero no queremos que se quede, y esa diferencia entre venir y quedarse se nota sobretodo en la legislación laboral. Hicimos un estudio para la OIM donde identificamos cinco ocupaciones. Para un extranjero ejercer la economía en Colombia digamos en términos de cátedra, hay un decreto que lo prohíbe, o sea un extranjero no puede dictar materias básicas y lo peor de eso es que ese Decreto se aprobó en el gobierno de Cesar Gaviria que es economista; entonces en eso hay que llamar la atención, nosotros tenemos un doble discurso y eso también tiene que ver con lo que uno podría esperar de la deserción laboral de los extranjeros en Colombia.

Entonces hay algunos elementos que son importantes tener en cuenta cuando uno caracteriza primero que todo la cantidad de personas que migran y después cuáles son sus características. El primer punto que es importante tener en cuenta es que es muy difícil que a uno le estén pidiendo como analista armar un stock, o sea decir cuántas personas hay en Colombia, cuáles son las características; pero ese stock se arma a partir de flujos, y es

que básicamente son gente que tiene una alta dinámica geográfica y de ubicación, eso entonces hay que tenerlo en cuenta. Colombia perfectamente puede ser un lugar de paso o un lugar de estadía, y eso afecta el stock de migrantes venezolanos; entonces para caracterizar eso es muy problemático. Segundo, realmente uno no puede hacer política pública a partir de prensa, el tono de la prensa en muchas ocasiones es más dramático que lo que son las cifras, y lo primero que hay que ver son las cifras.

Por otra parte nosotros tenemos un problema que como yo lo decía, es que Colombia es un país de altísima migración interna, llámese de migración interna económica, desplazamiento forzado, y eso también dificulta mucho las caracterizaciones porque tenemos todo un sistema de análisis relativamente bueno para analizar migración interna pero no lo tenemos tan bueno para migración internacional, y a parte de todo un asunto de cifras que es complicadísimo y es que el módulo de migración en la encuesta de hogares es una figura relativamente elusiva, aparece cada 5 o 6 años, 8 o 10 años, y en ocasiones esta orientada a temáticas de migración interna digamos el módulo de la encuesta de hogares entre el 2000 y el 2005 es muy bueno para esclarecer migración interna pero no sirve para migración internacional, y el que empezamos a analizar para el 2016 es muy bueno para migración internacional pero ya no caracteriza migración interna. Con todo y esto tratamos de mirar asuntos claros del panorama.

Asuntos importante: la población de venezolanos más o menos son 31 millones de personas, la población de Colombia al día de hoy de acuerdo al reloj demográfico esta mañana en el DANE eran 49 millones de personas; hay un punto que es importante y que vamos a retomar en la re caracterización y es que en las relaciones de masculinidad el porcentaje de hombres y mujeres son diferentes en 2 puntos porcentuales pero es llamativo, mientras que la relación de masculinidad en Colombia es de 48 contra 52, es decir, 48% hombres contra 52% mujeres, en el censo venezolano es lo opuesto, es 48% mujeres 52% hombres.

Hay diferentes estimaciones, hay estimaciones de prensa; el problema que tiene sobretodo Migración Colombia es no poder caracterizar un stock porque ellos tienen información de flujos, básicamente tránsitos de frontera, no necesariamente se sabe si una persona se quedó acá, se sabe que paso, ustedes no podrían saber cuántas personas hay en un lugar simplemente por la registradora ¿sí? Esa es una analogía que es buena y que es importante tenerla en cuenta. O sea, digamos, el 30 de marzo de 2017 el Tiempo afirmaba que en los últimos 20 años 200 mil venezolanos habían llegado al país. Si nosotros nos ponemos a pensar y es muy interesante con el dato que yo les citaba de 2 millones de personas que salieron de Colombia de 1999, podríamos decir que 1 de cada 2 venezolanos de acuerdo a esa cifra pasó por acá, y eso es muy difícil de creerlo en términos de dinámica migratoria.

Bueno ¿qué hicimos nosotros? Utilizamos el módulo de migración de la encuesta de hogares para primero que todo caracterizar el lugar de residencia de gente que en los últimos 6 años que hubiera estado en Venezuela, con eso quiero aclarar que es gente que estaba en Venezuela; se puede caracterizar tanto ciudadanos venezolanos como personas que vivían en Venezuela, y los dos pues en términos de regularidad e irregularidad de la situación migratoria son diferentes, entonces utilizamos el módulo de la migración de la encuesta hogares; la encuesta de hogares es válida para el total nacional, es muy buena digamos para las trece principales ciudades, relativamente buena para veintitrés, pero para hacer desagregaciones municipales o departamentales no es muy buena, entonces por eso es que muchos de los análisis que hicimos son agregados total nacional y no necesariamente desagregados regionales, sectoriales, de género o de nivel educativo.

Entonces como les decía utilizamos la encuesta de hogares del 2016; esa encuesta permite hacer una cosa y es caracterizar migración de corto plazo y de mediano plazo, o sea podemos analizar la situación de las personas a partir del 2011 en adelante, y eso nos permitía mirar la migración de corto plazo y la migración de largo plazo. Ese criterio de corto plazo y largo plazo es importante sobretodo cuando uno hace análisis migratorio de la población, hay un autor de apellido CHISWICK que trabajaba también mucho con Borjas en temas de inserción laboral de cubanos a Estados Unidos y ellos dicen: hagan de cuenta que la migración de corto plazo probablemente no tiene tan buenos resultados económicos como la migración de largo plazo, porque la migración de largo plazo implica que uno ya tuvo el golpe del aterrizaje, ya puede uno generar relaciones sociales, redes y ese tipo de cosas, y entonces uno sabe que la inserción económica de los migrantes de largo plazo probablemente sea mejor que las de corto plazo. Eso lo vamos a ver acá con los datos.

Entonces aquí el primer asunto que es importante es que nosotros caracterizamos, hablamos de un flujo que logramos caracterizar de más o menos 350 mil personas entre el 2011 y el 2016. El asunto más importante es que entre el 2011 y el 2015, entraron tantas personas de Venezuela como en los últimos dos, o sea la dinámica migratoria básicamente se ha duplicado, eso simplemente para hablar en términos cuantitativos. De las 350 mil personas 148 mil entraron entre el 2012 y el 2015; 164 mil (casi la misma cifra) en solo dos años, eso ya habla de un problema de incidencia que yo voy a tocar en detalle después.

Lo que es interesante de esto es que la relación de género de las personas que vinieron de Venezuela refleja más la relación de género de la población venezolana que la de la población colombiana, y por eso es que es de pronto muy probable que mucha de esa gente no sea ni siquiera colombianos de

segunda generación, sino que básicamente sean personas nacionales de Venezuela.

En edad ya se ve como un asunto más diferenciado y es que el corte más reciente, o sea los migrantes de los últimos dos años tienen niveles de edad más altos que los de los cuatro anteriores. La selección del migrante cuando uno mira digamos historia se describe que los que más migran son los jóvenes, las mujeres y las personas más educadas, esos son como los criterios selectivos de la migración, pero acá hay un asunto preocupante y es que el corte más reciente es de edades más altas, eso ya habla de un problema que tenemos que tener en cuenta.

En cuanto al nivel educativo hay un tema que no hemos podido reconstruir y que es muy difícil reconstruir y que toca un tema que yo hablaba con Donna Cabrera hace un momento que me preocupa mucho, y es que realmente no hemos podido reconstruir cuál es la estructura educativa de la población venezolana ¿qué quiere decir eso? si hablamos de un tema de fuga de talentos, si estamos hablando de casi 20 años de revolución chavista y de todo este tipo de cosas, el problema que a mí me genera el pensar en el nivel educativo es que a Colombia no necesariamente está migrando la gente más educada Venezuela, de hecho la gente más educada de Venezuela probablemente esté en Estados Unidos, esté en Europa, pero si vamos a hablar de políticas públicas ese es un tema que vamos a tener en cuenta, y es que realmente los niveles educativos de los migrantes en estos momentos no son un criterio de selección, estamos recibiendo personas que no necesariamente tienen los mejores niveles de educación punto, y ese es un problema de política pública que hay que tener en cuenta.

Bueno, en el Departamento de residencia hay muchos de los departamentos que ya no llegan a la significancia estadística y entonces identificados dos destinaciones muy importantes: Norte de Santander: asunto de cercanía, zona de frontera, una frontera relativamente porosa, unos asuntos de criterio migratorio que son bastante relajados. Los tres lugares más interesantes o llamativos para la problemática de política pública claramente son: Norte de Santander, Atlántico y Bogotá, y aquí está mi primer llamado a la preocupación y es que la lección grande, en términos de dimensión, la oleada migratoria venezolana a Colombia es 0.07 de la población nacional, o sea alguien diría “eso no es un problema demográfico grave”, pero si ustedes son el alcalde de Cúcuta o son el alcalde de un municipio en atlántico, y si ustedes recuerdan cuál es la dimensión geográfica del departamento de atlántico en términos de tamaño, la presión migratoria en uno de estos departamentos es un problema altísimo, incluso, Bogotá es una ciudad que relativamente tiene una dinámica muy interesante en términos de recepción de migrantes, desplazados, movilidad estudiantil, todo este tipo de cosas, es una ciudad mucho más abierta en términos de

reinserción, pero cuando la estamos comparando con algunos municipios de atlántico ya nos tenemos que poner a pensar primero que todo en ¿por qué la gente elige determinadas regiones? Yo creo que en parte la migración al Atlántico remite mucho a los lugares de origen de colombianos que fueron a Venezuela en los setentas y en los ochentas, o sea redes sociales y ese tipo de cosas.

La dinámica de ubicación en Norte de Santander ya de por sí es un problema con una ciudad que tiene una tasa de informalidad altísima, la segunda tasa de desempleo más alta del país, entonces ya nos da dos problemas más complicados. En Bogotá ya estaríamos hablando de unos efectos cualitativos que en parte voy a referenciar ahora.

Volviendo al tema de la atención en salud, entre más antiguo sea el evento de migración mayor la cobertura en salud. Entonces, las personas que migraron hace más de dos años y menos de seis, en esos cuatro años la cobertura se manifiesta en el 70% de las personas, quienes tienen acceso a servicios de salud, no voy a hablar del régimen subsidiado, contributivo, porque la significancia estadística ya no nos permitía, pero, diré que, por el contrario, el corte más reciente de los últimos dos años sólo el 36% de las personas reconoce tener acceso a los servicios de salud. Ahí ya está uno de los problemas de política más complicados.

En cuanto al mercado de trabajo las tasas de ocupación, sucede de nuevo que entre más antiguo el evento migratorio mejores los resultados laborales; el porcentaje de ocupación de las personas que han migrado hace más de dos años es del 67% (no voy a hablar de la calidad de ese empleo, simplemente voy a decir que el 67% tiene un empleo), para los de menores de dos años se reduce a un 57%. De la población en edad de trabajar 10 de cada 100 están sin empleo. Ahora, la pregunta que uno se hace es ¿qué tan eficiente es el servicio público de empleo para colombianos o para extranjeros y eso es un problema ya de talla mayor, y otro punto que creo que es importante tener en cuenta es el asunto del problema local laboral que se puede estar provocando con estas oleadas.

Y para cerrar la reflexión sobre el nivel educativo nos preguntamos, ¿Cómo insertar a gente que tiene bachillerato, que no tiene un elemento diferencial y que aparte de todo no son los que vienen con mayor capital de inversión?, esa gente vino hace ocho o diez años, en éste momento ya es un asunto muy diferente. Yo creo que yo dejaría sobre la mesa esos temas.

*B. DRA. INGRID RUSINQUE. Defensora delegada para la protección de la población desplazada. Defensoría del Pueblo.*

Yo voy a hablar del rol que ha tenido la Defensoría del Pueblo en este proceso y cuál es la postura en tanto una entidad nacional de los Derechos

Humanos que propende por la promoción y sobretodo por garantizar que se hagan efectivos esos derechos humanos a quienes le corresponda.

Yo quiero señalar dos temas y lo voy a enunciar así:

1. De una parte lo que ha hecho la Defensoría del Pueblo en términos de reconocimiento y visibilizarían de la problemática de las fronteras, creo que hay que empezar por ahí; por supuesto el tema de cifras es muy importante, pero lo que aquí hay que hablar es que hay una versión de la realidad y son las cifras de lo que es oficial, es decir, de las entradas, sabemos de lo que es la entrada y las medidas que se han tomado, no obstante hay un porcentaje de población que es a la que hacia alusión Daniela en su exposición y en la normatividad que existe al respecto, y es esa parte que todavía es invisible pero que se hace latente, que esta ahí, que ingresan con diferentes motivaciones y creo que cada uno desde sus competencias lo ha hecho.

En ese sentido, primero señalar un informe que sale de la Defensoría del Pueblo a principios de éste año, en enero, que se hizo en conjunto con ACNUR, visibilizando, haciendo una caracterización de las cinco fronteras, creo que eso fue un primer paso.

2. Segundo, un permanente monitoreo que se ha hecho, y en éste caso si nos hemos concentrado por obvias razones en la problemática de Venezuela y todo el impacto que se tiene en términos de derechos humanos, cuáles han sido los derechos que se ven más vulnerados, porque hay que señalarlo así; a quienes intentan cruzar la frontera, quienes la cruzan, y los efectos previos de la situación que se vive en Venezuela, y ahí hay que señalar digamos una situación y es los venezolanos pero también de los connacionales, porque hay que señalarlo también, muchos de los retornos que se han dado de personas que se fueron hace muchos años, y aquí creo que hay que hacer un reconocimiento a ese país que abrió las puertas, la profesora nos mostraba cuál había sido ese bloque cronológico, esa etapa de la migración donde fue Colombia, donde muchos colombianos migraron hacia Venezuela, y muchos de ellos producto del conflicto armado colombiano, muchos que hoy están retornando, población que allá armaron sus familias, que se fueron dos o se fue uno y regresan cuatro, que eso es lo que nosotros tenemos que revisar como Estado, y por supuesto a la población venezolana que ve una oportunidad ya sea para el transito o para quedarse.

Y allí entonces por supuesto el tema de la no satisfacción de las necesidades básicas, en el acceso a derechos como salud, vemos en esa migración también, inclusive en la histórica, en la movilidad pendular, que vienen a solucionar problemáticas de salud que se ven restringidos en Venezuela; pero una vez cuando tratan o cuando traspasan las fronteras de nuestro país también se ven sujetos a una cantidad de riesgos, creo que hay que documentar mucho más eso, nosotros que tenemos presencia en la zona evidenciamos los riesgos que están teniendo venezolanos por ejemplo frente al reclutamiento por cuenta de las bandas delincuenciales, de nuevos grupos armados que están viviendo o que están cooptando territorio o que están vinculados a las economías ilícitas, especialmente al tema de cultivos de uso ilícito.

La Defensoría del Pueblo a través de sus equipos empiezan a ver y a hacer seguimiento en las zonas de frontera; cuando se llega a municipios de frontera, que como lo señalaba el profesor, estos tienen una capacidad institucional baja, hay una presión, la misma Cúcuta que si bien es cierto es una ciudad mediana tiene una presión muy alta, con unas capacidades limitadas, sabemos que nuestro país es un país que en categorías de municipios pues la gran mayoría están en categoría sexta, de cuarto a sexto, eso tenemos que tenerlo en cuenta en términos fiscales, la presión que se ejerce ahí; pero además la competencia que empieza a haber entre los pobres históricos que no han sido atendidos, es decir colombianos, y la población que llega.

Estas situaciones que se presentan entre el histórico y demás ha dado lugar a expresiones xenofóbicas, ha dado lugar a discriminaciones que tenemos nosotros que denunciar, sabemos que hay unas condiciones muy difíciles pero a nuestros hermanos venezolanos se les está estigmatizando. Las situaciones de inseguridad prácticamente hemos escuchado se les atribuyen, como si nosotros antes no tuviéramos esos problemas de inseguridad, y existen afectaciones con la población en términos diferenciales, en términos por ejemplo de sujetos de especial protección, que además están contemplados en las normas y en los convenios internacionales los cuales ha ratificado el país, tenemos un problema con niños y niñas, con mujeres gestantes. Colombia ratificó la Convención de los Derechos del Niño, expidió un código que igual que nuestra Constitución es ampliamente garantista en el documento, nuestros códigos y nuestra Constitución son de las más largas, somos prodigios en hacer constituciones garantistas, así mismo nuestro Código de la Infancia fue bastante garantista y estableció en su

artículo 29 que todo niño o niña menor de 6 años tiene derecho al desarrollo de primera infancia ¿eso qué significa? Tener un nombre, a ser registrado, a tener buena nutrición, alimentación, a tener educación inicial y demás; y esto en la población que esta llegando lo estamos viendo restringido, estamos viendo que las condiciones de salud, sabemos que el Gobierno ha avanzado, ustedes han escuchado al Ministerio de Salud que ha emitido resoluciones donde hace un traslado a los entes territoriales y a los hospitales, la más reciente fue de 10 mil millones de pesos para que fuera atendida la población venezolana. Efectivamente hay una disposición ahí que está relacionada con las emergencias o urgencias vitales, y en esas emergencias o urgencias vitales los riesgos que tiene la población, por ejemplo las mujeres embarazadas venezolanas que tienen embarazos de alto riesgo pues obviamente ven comprometida su vida porque tienen que llegar casi moribundas para que sean atendidas, pero además tienen unos riesgos grandísimos después de que tienen el bebe, y es ahí donde arranca toda la cadena de vulneraciones o restricciones a los derechos, porque si los niños que nacen aquí en el territorio también se les ve restringida la probabilidad de que tengan acceso o posibilidad de registro.

Ustedes me hacían una pregunta sobre el riesgo de apatridia y es que si bien es cierto en Colombia se expidió a raíz de la inscripción a una convención de 1961 que en el 2014 Colombia ratifica, o sea muchos años después, relacionada con la disminución de los casos de apatridia en el mundo, se expide una resolución por parte de la Registraduría que establece que todos los niños y niñas de extranjeros deberían ser registrados, sabemos que hay dificultades en los procedimientos, y puede que no por cuenta del Gobierno Nacional sino también por cuenta de los procedimientos internos de los venezolanos; muchos han llegado aquí sin tener ningún documento por todos los tramites que hacen, pero además por las mismas restricciones que tienen en los consulados venezolanos para poder registrarse, y entonces esto se convierte en un círculo de no acabar, ahí es donde viene el riesgo de la apatridia. A nosotros ¿qué nos corresponde? Por supuesto el conocimiento que nosotros tengamos de éstas situaciones en términos de alguna denuncia, le corresponde hacer ese acompañamiento y establecer los mecanismos legales que nos confiere también la norma en términos de exigibilidad de derechos, y es el acompañamiento por parte de defensores públicos cuando haya lugar, el establecimiento de tutelas, la Defensoría del Pueblo ha interpuesto tutelas para que los niños y

las niñas sean atendidos, las mujeres puedan ser atendidas en salud, para que a los niños los reciban en los jardines infantiles.

Yo creo que hay que reconocer que el Gobierno ha hecho unos esfuerzos grandes, que esto es un tema que no es fácil, que se han expedido algunas normas como lo señalaba el doctor Krüger como la Tarjeta de Movilidad Fronteriza que digamos fue la primera medida que dio de alguna manera una respuesta, y posteriormente el Permiso Especial de Permanencia, que finalmente, hay que señalarlo, es un tanto excluyente para quienes ingresan por los otros lados. Sabemos que el tema, y estoy de acuerdo en quienes dicen “sin cifras no podemos montar una política pública”, pero aquí estamos hablando también de seres humanos y yo creo que puede haber alternativas migratorias, y yo creo que en eso es que todos debemos acompañar al Gobierno por supuesto, hacer esa exigibilidad, yo creo que hay instituciones aquí dispuestas a hacer ese acompañamiento y ese asesoramiento.

Incluso en condiciones de permanencia transitoria hay que plantear alternativas, ya sea una visa humanitaria en razón del tema de protección especial a grupos altamente vulnerables, en la medida en que se cierren las puertas para el acceso a la educación y a que se profesionalicen, y lo más importantes en términos de igualdad ¿qué es lo que está pasando con la no regularización? Si uno regulariza por supuesto todo el mundo entra en igualdad de condiciones, y quizá se minimizan conflictos, podría uno pensarlo, puede dar lugar, obviamente acompañado de unas estrategias de comunicación muy fuertes, de unas estrategias anti discriminatorias, digamos de comunicación anti discriminatoria y anti xenofobia, pero ¿qué es lo que está pasando hoy en día? Estamos en que en la competencia se están aprovechando, se está dando lugar a la explotación laboral de las personas, pues porque las empresas son vigiladas por supuesto, en la medida en que no se garantice un acceso igualitario pues va a ser muy difícil que los problemas no continúen, que no se exacerben los ánimos y que el tema de vulneración y los riesgos no se exacerben.

Entonces hay que buscar alternativas, yo creo que para esto sirven estos escenarios, yo creo que el Gobierno ha ido implementando unas medidas, digamos que ha abierto o se ha ido abriendo a alternativas, el tema del PEP por supuesto, nosotros hicimos un llamado desde la Defensoría del Pueblo al Defensor del Pueblo a que se mire y se revise qué va a pasar con las personas que ingresaron el día de las elecciones acá porque hubo un flujo grande de personas que inclusive pudieron haber entrado por lo puntos, pudieron haber ingresado por alguno de los siete puntos, ahora nueve oficiales, pero con unas dificultades en términos de tener el tiquete y demás

para demostrar que se regresaban ¿qué pasa con esa franja que seguramente o puede estar en tránsito o no sabemos?

Nosotros contamos en la Defensoría del Pueblo como ya señalaba, con unos equipos especializados en temas de frontera migratorio, éstos equipos han sido apoyados por ACNUR que ha sido un socio de la Defensoría del Pueblo desde hace mucho tiempo, pero también hay que decirlo, socio de las víctimas, socio de los refugiados, socios de las personas con necesidades especiales de protección también internacional. Entonces allí hemos estado alerta para revisar si las personas tienen alguna vulneración, están alerta a activar las rutas que se requieran ya sea con organizaciones que trabajan con los migrantes y demás, y por supuesto nosotros como Ministerio Público seguimos demandando del Gobierno Nacional y se ha hecho así, requiriendo alternativas para el recibo de atención de la población tanto connacionales como migrantes venezolanos que están requiriendo servicios tanto de salud o a que se les garanticen los derechos en salud como en educación, y por supuesto lo más importante su estatus legal en el país.

Creo que ese es el rol que a nosotros nos compete, no nos metemos en cifras, creo que ese no es nuestro lugar y las cifras las tienen los organismos oficiales, a nosotros nos compete actuar en términos de la promoción, la prevención y la protección de los derechos humanos, y por eso el llamado insistente también al Gobierno para que revise alternativas migratorias para esta población que no importa si son 10, si son 12, si son 500 o si son 1000. Nosotros tenemos que actuar también en consecuencia con un país que nos abrió las puertas, que hoy en día tenemos que revisar cómo acogemos a nuestros connacionales, a estas familias mixtas, a estas familias que estas retornando, cómo integramos y cómo avanzamos hacia la integración local, creo que esa es una apuesta con la que el país está en mora, no solamente para el caso de los migrantes, inclusive esta en mora para los casos de la población desplazada interna, población que no puede retornar porque no se le garantizan las condiciones de seguridad y de dignidad particular. Es un momento para reflexionar sobre esto, las políticas públicas, y sobretudo las políticas públicas en el territorio, nosotros tenemos que hacer una mirada del territorio muy fuerte, creo que seguimos siendo a pesar de declararnos un estado descentralizado y demás, seguimos siendo centralistas absolutamente y creo que hay que atender los requerimientos y las necesidades que tienen los gobernantes en las fronteras.

Finalmente, reitero el mensaje, yo creo que hay avances por supuesto que hay que reconocerlo, pero todavía hay un reto inmenso, hay que estar alertas, puede que este fin de semana haya disminuido el flujo pero hay que estar monitoreando la situación; si son los estados de frontera puede que haya una contención, no sabemos cómo vaya a ser el comportamiento digamos político en eso nadie puede predecir, pero igual tenemos que estar muy

pendientes y sobretodo a la población más vulnerable, la cadena aquí empieza por los grupos poblacionales que tienen mayores necesidades de protección, creo que debemos estar muy pendientes de que sus derechos no sean vulnerados, nosotros tenemos que hacer gala de una Constitución que es garantista, que eso que decimos en los papeles realmente se dé y pues tenemos que abrirnos, si Colombia no ha sido un país de migrantes pues yo me imagino que en algún momento no lo fue Venezuela, o en algún momento no lo han sido, pero han empezado a darse condiciones y pues el país tiene que abrirse. Tenemos que acogerlos, tenemos que luchar porque la gente conozca también la ruta, a veces es un tema de información, yo creo que tiene que haber una disposición a todo, a veces a la gente no se le da la información, por eso tan importantes las instituciones nacionales de derechos humanos, para que sepan, para que promuevan, para que miren cuál es que es la ruta.

Entonces solamente queda de esto un dialogo importante y que sobre todo acciones, yo creo que aquí lo más importante son acciones, y nuevamente una labor importante de cada uno es fuera nuestros prejuicios frente a quienes llegan al país ya sea de tránsito o quienes tienen vocación de quedarse; entonces solamente a ustedes reiterarle de verdad que ojala éste ejercicio se siga dando, esperamos que el Gobierno después de mañana o lo que género aquí la emergencia y el llamado a estar fuera de éste escenario, puedan volver y estar aquí en algún momento y nos digan cuáles han sido también las decisiones que se han tomado, porque yo creo que en el país normas tenemos hay que señalarlo, tenemos plan de fronteras que tampoco es que se haya cumplido, tenemos unas disposiciones en el Plan de Desarrollo también, y bueno política de frontera, entonces esperemos a ver que va a pasar, mientras tanto seguiremos acompañando en la regiones, seguiremos acompañando en el territorio a la población escuchándolos y por supuesto abriendo los caminos para que puedan acceder a los derechos.

*C. DANIELA CHACÓN OSORIO. Estudiante. Miembro del Observatorio de Migraciones Internacionales de la Universidad Externado.*

Para introducir el tema que será objeto de la presente discusión, quisiera que tuviéramos en cuenta el siguiente dato preliminar:

Desde enero del presente año y hasta el mes de mayo se calculó, según cifras del Ministerio de Salud, que el número de nacionales venezolanos atendidos en hospitales públicos del país fue de 1.000, cifra que según declaraciones del Ministro, implicaría la atención de aproximadamente 4.000 venezolanos para final de año. Esto nos hace reflexionar sobre lo que se discutirá en éste escenario, pues no estamos reunidos para observar números, estadísticas y normatividad descontextualizada, sino por el contrario, para

hacer de los mismos, mecanismos útiles de visibilización de la problemática humanitaria que se presenta hoy en día en nuestro país.

Habida cuenta lo anterior, desde el Observatorio de migraciones internacionales de ésta universidad, quisimos investigar cuál es el marco normativo aplicable a los inmigrantes venezolanos que pretendan acceder a servicios de salud en el país, para posteriormente determinar las variantes frente a los diferentes casos presentes en la realidad y los retos de las entidades gubernamentales en la materia.

Es por lo anterior, que resulta procedente en un primer momento, hacer referencia a las normas aplicables a los extranjeros que residen en el país, independientemente de su nacionalidad, destacándose inicialmente las disposiciones internacionales sobre derechos humanos aplicables a los migrantes como sujetos de especial protección para el derecho internacional de los derechos humanos. En virtud de sus compromisos internacionales en la materia se impone al Estado colombiano la obligación de garantizar el derecho a la salud de los migrantes en su territorio, en este sentido encontramos la Convención Americana de Derecho Humanos, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, y las opiniones consultivas número 18 (2003) y 21 (2014) de la Corte Interamericana de derechos humanos.

En el mismo sentido, la normatividad nacional consagra en las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 13, 48 y 49, la obligación del Estado colombiano de garantizar el derecho a la seguridad social en condiciones de igualdad a todas las residentes en el país como prerrogativa de protección de múltiples derechos, tales como la vida, la dignidad humana y la salud; lo cual es reiterado en el artículo 2 de la ley 100 de 1993, en la que se especifica que el servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción al principio de universalidad, y el artículo 32 de la ley 1438, referente a la universalidad del aseguramiento, en donde se especifica que es una obligación de los residentes en el territorio estar afiliados al Sistema de Seguridad Social en salud, para lo cual, el Gobierno Nacional desarrollará mecanismos que permitan garantizar la afiliación. Estos mecanismos, para el caso en concreto, se desarrollan en la ley estatutaria 1751 de 2015 y el Decreto 780 de 2016. La primera norma, consagra que toda persona tiene derecho a recibir la atención en urgencias que sea requerida sin que le sea exigible documento o cancelación de pago alguno, en tanto la segunda, enmarca los requisitos necesarios para efectuar la afiliación al Sistema de Seguridad Social, para lo cual el artículo 2.1.3.5 de la misma norma, especifica que la afiliación podrá efectuarse, para el caso de los nacionales de un estado diferente al colombiano, mediante la

presentación de la cedula de extranjería, el pasaporte, el carné diplomático o salvoconducto de permanencia, según corresponda.

No obstante lo anterior, para el caso de los inmigrantes de nacionalidad venezolana que residen en el territorio nacional, se ha de mirar, además de las normas anteriores, disposiciones excepcionales aplicable a éstos en atención a las circunstancias tanto políticas, económicas y sociales que envuelven su migración, para lo cual es necesario la observancia de la Resolución 3015 de 2017 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, en donde se incluye el Permiso Especial de Permanencia, más conocido como PEP, como documento válido de identificación en los sistemas de información del Sistema de Protección Social. Esto resulta de gran utilidad para aquellos migrantes venezolanos, que previo al cumplimiento de los requisitos legales para la obtención del mismo, busquen regularizar su estatus migratorio en el territorio y acceder a servicios como el de la salud.

Sin embargo, cabe cuestionarnos ahora por aquellos migrantes que no cuenten con la documentación requerida para efectuar la afiliación al Sistema de Seguridad Social, y que adicionalmente no puedan acceder al Permiso Especial Permanente por razones temporales, administrativas o jurídicas, como puede ser el ingreso al territorio después del 28 de julio de 2017, o el hecho de haber realizado el mismo por sitio diferente a los puntos de control autorizados por el Estado Colombiano. En estos casos nos preguntamos ¿acaso por las situaciones descritas debería negárseles la afiliación al sistema? ¿resultaría discriminatoria tal circunstancia? Y ¿qué sucede en el caso de que se trate refugiados de facto?

Al respecto, la Corte Constitucional Colombiana en diferentes pronunciamientos, como lo son las sentencia C-834 de 2007, o más recientemente la T-421 de 2017, ha establecido, y me permito citar:

*“(...) todas las personas, incluyendo a los extranjeros que se encuentren en Colombia, tienen derecho a un mínimo vital, es decir, un derecho a recibir una atención básica por parte del Estado en casos de extrema necesidad y urgencia, en aras de atender sus necesidades más elementales y primeras, con el fin de no desconocer su dignidad humana (...)”*

Lo anterior, si bien resulta coherente con la normatividad nacional vigente en la materia, según la cual todas las entidades públicas o privadas que presten servicios de salud, tendrán que prestar la atención inicial de urgencias a todas las personas, independientemente de la capacidad de pago, nos hace preguntarnos ¿tendrán entonces los inmigrantes en situación irregular administrativa que someterse a ser atendidos en entidades hospitalarias únicamente en caso de presentar una urgencia? De ser así ¿qué

se ha de entender por atención de urgencias? ¿quién determina dicha calificación?

Es innegable el hecho que pueden existir respuestas lógicas a los interrogantes anteriores, como en el caso de presentarse circunstancias médicas evidentes para toda persona, pero se da paso a la discusión tratándose, por citar algunos ejemplos, de enfermos de cáncer, VIH y renales crónicos, los cuales, si bien pueden no presentar una necesidad manifiesta de atención, de no ser observados y tratados por un prestador de servicios de salud pueden verse gravemente afectados en su integridad personal. Si estas personas no pueden hacer efectiva la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud ¿qué tendrán que hacer para ser atendidas? ¿cómo se cubrirá el costo de los tratamientos en caso de ser atendidos por la Entidad Promotora de Salud y no encontrarse afiliados al Régimen Subsidiado de Seguridad Social?

Al respecto la sentencia T-314 de 2016, (en la cual se buscó determinar si se presentaba una vulneración al derecho a la salud de un extranjero con permanencia irregular, al negársele la entrega de medicamentos y la realización de tratamientos por parte del Fondo Financiero Distrital de Salud y la Secretaría de Planeación Distrital de Bogotá D.C), la Corte fue enfática en concluir que en el supuesto en que no se demuestra una vulneración al derecho fundamental a la salud, debido principalmente, a que las entidades demandadas garantizaron el cumplimiento de la obligación de prestar servicios de salud básicos e iniciaron el proceso de afiliación del accionante al Sistema General de Seguridad Social en salud y que como quiera que la afiliación no pudo darse al no contar el tutelante con un documento de identidad válido para realizar dicho trámite, su no afiliación no obedece a la negligencia de las entidades demandadas, sino, por el contrario responde a la inacción del tutelante quien no adelantó los trámites necesarios para contar con un documento de identidad válido.

Al respecto, es procedente analizar, además de las justificaciones dadas por la Corte en su fallo, los argumentos expuestos por el magistrado Jorge Iván Palacio Palacio en su salvamento de voto, (argumentos que compartimos) según los cuales si bien es cierto los demandados no vulneraron el derecho a la salud del accionante, como quiera que garantizaron los servicios básicos de salud en urgencias; teniendo en cuenta la enfermedad que padece el mismo (diabetes) y la necesidad del suministro de unos medicamentos recetados por el médico que lo atendió en urgencias:

*“(...) se deja de lado el estudio del derecho a la dignidad humana del actor, así como el carácter universal del derecho a la salud. Esto, por cuanto la situación irregular en la que se encuentra el accionante en el territorio colombiano no lo*

*despoja de su calidad de persona ni de ser sujeto de derechos, a la que se hallan ligados los citados derechos, los que le son intrínsecos no por el hecho de ser nacional o extranjero legalmente radicado en el país, sino por el hecho de ser persona”.*

Por lo anterior, en el caso precedente, de conformidad con el salvamento de voto, debió la Corte tutelar el derecho a la dignidad humana del actor, así como su derecho a la salud, disponiendo de la entrega, de manera transitoria, de los medicamentos requeridos para mantener su vida y su dignidad, ordenándose así la prestación de servicios de salud del interesado hasta tanto se aclarase la situación migratoria del mismo, con la finalidad de no supeditar los derechos fundamentales de la persona a trámites administrativos.

Así mismo, es dable observar al respecto la sentencia T-728 de 2016, en la cual le correspondió a la Sala determinar si el Instituto Nacional de Salud, la EPS Cafesalud y la Fundación Cardioinfantil habían vulnerado los derechos constitucionales fundamentales a la igualdad, salud y vida digna del señor Miguel Ángel Villela, ciudadano de nacionalidad hondureña, al negarse a inscribirlo en la lista de espera para un trasplante hepático con fundamento en su calidad de extranjero no residente en Colombia, determinó que no se presentaba la vulneración alegada por el tutelante, en la medida en que existen nacionales colombianos y extranjeros residente inscritos de manera previa y a la espera de la prestación de dicho servicio que, debido a la naturaleza de su objeto, es escaso. Este argumento ha sido reiterado por la jurisprudencia de la Corte en las sentencias T-672 de 2012 y T-1088 del mismo año.

Así pues, es dable concluir, la dificultad que presentan los inmigrantes en situación administrativa irregular para acceder al derecho fundamental a la salud de forma absoluta, abriéndose la discusión de la accesibilidad de la prestación de servicios por parte de entidades promotoras de salud en el territorio nacional, y la relatividad del concepto de urgencia para los casos individualmente considerados, frente a los cuales, se deja en entre dicho los retos que han de afrontar las entidades gubernamentales en su actuar, en relación a circunstancias fácticas que superan los motivos que inspiran las normas, y en donde se habría de anteponer en todo momento, el respecto a los derechos fundamentales especialmente de la vida, la integridad física y la dignidad humana, de los inmigrantes dentro del Estado colombiano.

*D. DONNA CATALINA CABRERA SERRANO. Antropóloga, consultora particular, colaboradora Observatorio de migraciones internacionales. U Externado.*

La creciente llegada de la población venezolana al territorio colombiano ha demandado la adecuación de respuestas institucionales para atender sus necesidades más prioritarias. Uno de estos ámbitos es el de su participación en el mercado laboral colombiano. En este sentido, la política migratoria en el país así como la política migratoria laboral, han introducido iniciativas y medidas temporales que ha generado ajustes a nivel nacional, regional y local. A partir de la experiencia del colectivo venezolano migrante se evidencian diferentes factores en los que se puede mejorar y complementar la atención con el ánimo de garantizar los derechos humanos de los trabajadores migrantes que se encuentran en territorio colombiano.

La política migratoria en Colombia está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores (Decreto 1239 de 2003, Ley 1465 de 2011), dicha entidad propone e implementa los lineamientos de política y coordina los espacios interinstitucionales donde participan las diferentes instancias con competencia en la temática migratoria. A partir del Decreto 1239 de 2003 se crea la Comisión Intersectorial para las Migraciones, instancia que convoca a todas las entidades y actores con competencia en el tema migratorio en Colombia. La Comisión, que solo hasta el año 2017 se reactivó, busca generar mecanismos conjuntos de intercambio de información sobre la dinámica migratoria en el país con el fin de trazar lineamientos de política que dirijan las acciones e intervenciones para la población migrante.

La política migratoria laboral en el país ha estado orientada más hacia la regulación de la oferta de mano de obra, que a la demanda (Marmora, 1979). Este hecho se explica a partir de la realidad migratoria en el país, siendo Colombia un país tradicionalmente de emigración hacia destinos como Venezuela, Estados Unidos, España y Ecuador más que un país de inmigración. Sin embargo las nuevas dinámicas regionales, el tránsito y la llegada al país de colectivos como los cubanos, haitianos y venezolanos, la promoción de la inversión extranjera, el proceso de paz, y el retorno de los colombianos que residían en el exterior, han demandado ajustes institucionales y de política para atender de manera adecuada las nuevas realidades que en materia de movilidad humana se suceden en el país.

El Ministerio del Trabajo, entidad a cargo de la política pública en materia laboral en el país, ha destinado mucho más recursos financieros y humanos para analizar, intervenir y generar lineamientos de política para la migración laboral internacional. Con la creación de la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo, se designa un Grupo destinado a la Gestión de la Política Migratoria Laboral. Esta instancia participa en los

espacios de coordinación de la migración internacional y de las políticas activas de empleo con el ánimo de establecer un vínculo entre las dos temáticas, y construir una política migratoria laboral mientras se brindan lineamientos técnicos que puedan influir en la manera en cómo se establecen los visados y el acceso al mercado laboral para la población migrante. Asimismo, este Grupo ha trabajado alrededor de la identificación de fuentes de información sobre el mercado laboral y la participación de la población migrante; procesos de orientación, seguimiento y protección en relación con derechos laborales; reconocimiento o certificación de competencias; e interlocución entre los niveles locales, regionales y nacionales a nivel tripartito alrededor de la temática.

Existe un bagaje técnico construido por el Ministerio del Trabajo, que podría sustentar de manera más directa la toma de decisiones que realiza la Cancillería a la hora de establecer las categorías de visado para los extranjeros que entran a trabajar al país considerando la realidad del mercado laboral nacional. En la práctica, es el Ministerio de Relaciones Exteriores con el acompañamiento de Migración Colombia, instancia a cargo de la gestión de fronteras, la entidad que define y actualiza las categorías y requerimientos de visado considerando las dinámicas migratorias actuales, los acuerdos bilaterales o multilaterales en los que participa el país y las recomendaciones técnicas recibidas por otras entidades. Es evidente la necesidad de continuar en la construcción de más canales de comunicación entre la realidad laboral en el territorio, las condiciones de acceso al mercado laboral con las que cuentan los migrantes y la manera como se establecen los lineamientos de política migratoria.

Dentro de las actividades que están en curso y que pueden contribuir a una mejor articulación entre políticas de empleo y de migración, se encuentra el análisis de la participación de migrantes internacionales a nivel regional en el marco de los Observatorios Regionales del Mercado Laboral – ORMET. Dichos observatorios, que identifican necesidades de mano de obra, perfiles ocupacionales y realizan análisis de prospectiva laboral a nivel regional, podrían dar cuenta de los trabajos y sectores en los que se insertan los migrantes laborales, la experiencia y conocimiento que aportan en el desempeño de su labor, y las vacantes que podrían ser llenadas por trabajadores extranjeros con el perfil adecuado. El trabajo de los ORMET se retroalimenta con la experiencia en terreno del Servicio Público de Empleo y del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, entidades que ejercen funciones de intermediación laboral y que han desarrollado módulos de atención destinados a la orientación para la población migrante en Colombia.

Otra de las actividades en las que se ha avanzado y que contribuye a conocer mejor la participación de la población migrante en el mercado laboral colombiano es la construcción de un Registro Único de Trabajadores

Extranjeros en Colombia – RUTEC, trabajo que se realiza entre Cancillería, Migración Colombia y el Ministerio del Trabajo a partir de la información de los registros de Visas y Cédulas de Extranjería que administran las dos primeras entidades respectivamente. La información de dicho registro permitirá contar con información permanente para retroalimentar la política migratoria en relación a la inserción de los migrantes laborales en el país, aspectos socio laborales, y las categorías de visado más empleadas.

La adecuación de alternativas de regularización migratoria para facilitar, entre otros, el acceso a empleo para la población venezolana, se ve reflejado en la implementación de respuestas coyunturales por parte de la institucionalidad colombiana. Diversos actores han realizado procesos de caracterización de este colectivo, para proporcionar orientación y remisión a los servicios más prioritarios y sobre todo para mejorar los mecanismos de articulación y disminuir las barreras de acceso que puedan presentarse en tanto a la condición migratoria y al tiempo de residencia en Colombia como país de destino.

Adicional a los registros de entradas y salidas internacionales y de cédulas de extranjería de Migración Colombia y el registro de visas de Cancillería, se ha reunido información sobre los venezolanos que viven en zonas de frontera y que entran de manera regular al país a partir de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza. Otras entidades como el Servicio Jesuita para los Refugiados, el Consejo Noruego para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones - OIM, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR en coordinación con la Corporación Opción Legal, han desarrollado aplicativos que permiten capturar información sociodemográfica sobre la población venezolana que ha llegado en los últimos años al país.

Los análisis de la información recogida han permitido caracterizar a los migrantes venezolanos que han llegado al país, sus necesidades y expectativas en relación al tiempo de estancia en Colombia y han brindado sustento para la toma de decisiones en las diferentes entidades a cargo de la oferta de servicios que demanda la población venezolana. Dos retos claros se desprenden de la realización de estas actividades, el primero se relaciona con la generación de espacios de difusión sobre los hallazgos encontrados toda vez que a mayor información de calidad disponible la toma de decisiones o la operatividad de la política migratoria puede mejorarse. En segundo lugar, se evidencia la necesidad de atender los retos de la migración irregular con el ánimo de generar procesos de regularización que garanticen el acceso a derechos y servicios de los venezolanos en Colombia. Como respuesta a este hecho se encuentra el Permiso Especial de Permanencia – PEP, medida temporal expedida por Cancillería y Migración Colombia, mecanismo que aún está vigente y que merecerá una revisión constante en relación con las

posibilidades que brinda a la población venezolana y que pudiera brindar a otros migrantes irregulares que se encuentran en el país.

Ahora bien, las fuentes de información han permitido mejorar la puesta en práctica de medidas sobre todo en los temas relacionados salud, educación y en menor grado en empleo; sin embargo, la dinámica de la participación de la población venezolana en el mercado laboral colombiano merece ser abordado de manera sistemática y rigurosa. Este análisis contribuirá a orientar con precisión las medidas que garanticen un acceso a empleos dignos reduciendo trabas de tipo administrativo y facilitando, entre otros, el reconocimiento de competencias.

El reciente estudio publicado por el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario – LaboUR sobre las características de los migrantes de Venezuela en Colombia a partir de los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH, permite acercarse a datos sobre sexo, edad, departamentos receptores, salud, educación, porcentaje de ocupados y de desocupados. Dentro de los hallazgos del estudio se percibe que los departamentos con mayor participación de población venezolana, coinciden con aquellos lugares de origen de la emigración de colombianos hacia Venezuela en las décadas de 1970 y 1980; se confirma que a mayor tiempo de migración, mejor es el acceso a servicios de salud y de empleo; y se percibe que el nivel educativo de las personas que han llegado hace dos años es levemente mejor que el de aquellas que habían llegado entre hace dos y cinco años. La tasa de ocupación de los venezolanos que llegaron recientemente es más baja que el de aquellos que ya llevaban un período de residencia mayor en Colombia (Guataquí et al., 2017).

El Servicio Público de Empleo dispone de un aplicativo de registro de buscadores de empleo que permite al usuario aplicar a las ofertas vigentes en el momento de ingreso. Al diligenciar el aplicativo se recoge información sobre el cargo de la vacante a la que se postula, sexo, edad, nivel educativo y nacionalidad. Al analizar la información por nacionalidad venezolana se pueden obtener datos sobre el perfil ocupacional de los trabajadores, las vacantes y sector económico al que más se postulan y analizar el porcentaje de inserción en las vacantes ofertadas. Adicionalmente, el Servicio Público de Empleo y las agencias a este adscritas como el SENA y las Cajas de Compensación, cuentan con procesos de orientación para el trabajo para población migrante venezolana que puede ser sistematizados y analizados con el ánimo de entender cómo es la inserción al mercado de trabajo, las problemáticas más recurrentes y generar así medidas u hojas de ruta que incidan positivamente en el vínculo entre la oferta y demanda en el país con énfasis en la población venezolana.

La sociedad civil venezolana y las redes sociales de apoyo que se han consolidado a partir de la llegada de los migrantes al país, constituyen una

f fuente de información vital en materia de acceso a servicios, en particular en materia laboral. Dos casos que vale la pena analizar en detalle se relacionan con la labor de organizaciones como la Asociación de Migrantes de Venezuela – AsoVenezuela, la cual realiza jornadas de sensibilización con autoridades a nivel local y procesos de orientación individuales para los migrantes en el país. Asimismo existen varios grupos en redes sociales como Facebook y WhatsApp donde los venezolanos que las conforman plantean preguntas, buscan empleo y circulan ofertas de trabajo en diferentes ciudades del país.

Los empleadores en Colombia cuentan actualmente con una mayor oferta de mano de obra calificada y no calificada que puede aportar nuevas competencias y experiencias a la labor que desempeñan. Para entender dicha situación se hace necesario analizar cuáles han sido las medidas que los empleadores están desarrollando para conocer y atraer el perfil laboral de los migrantes venezolanos y cómo la actual política de visados permite o no la adecuada inserción a los puestos de trabajo.

En cuanto a la situación de garantía de derechos laborales para población migrante, la interlocución con sindicatos y organizaciones de base puede entregar información actualizada sobre las posibles vulneraciones a las que pueden estar expuestos los venezolanos en el país, en particular aquellos que se encuentran en situación irregular. Aspectos como la afiliación al Sistema de Seguridad Social, la relación laboral entre los migrantes y los pequeños y medianos empleadores, y aquellos que se desempeñan en el servicio doméstico; y la participación en la economía informal entre otros, merecen estudios detallados. Esta información puede complementarse con la experiencia en regiones de las Inspecciones Laborales del Ministerio del Trabajo.

El sustento de una política pública es la disposición de información actualizada y de calidad. En materia migratoria internacional este hecho ha resultado en un desafío que los gobiernos y los actores interesados han resuelto a partir del mejoramiento en la recolección y análisis sistemático de la información. Existen fuentes de información e iniciativas institucionales que en Colombia buscan dar respuesta al fenómeno migratorio reciente, sin embargo es vital acelerar la puesta en práctica de medidas que se están conformando, generar mecanismos de difusión e interlocución, y sobre todo construir mecanismos permanentes que respondan a la realidad de los colectivos migrantes en el país garantizando sus derechos humanos.

La generación de espacios de intercambio de experiencias y monitoreo de medidas a nivel local puede contribuir a que los diferentes territorios desarrollen mejores mecanismos para garantizar los derechos laborales de los trabajadores migrantes y generar medidas que permitan encauzar de mejor manera los aportes de los venezolanos al mercado laboral colombiano.

En este sentido el país puede hacer uso de mecanismos como la Subcomisión para el Diálogo Social Tripartito en Gestión Migratoria Laboral creada por la Resolución 425 de 2013 que pueden ser el punto de partida para reunir a los diferentes actores con competencia en la participación en el mercado laboral de la población venezolana en el país. En este espacio se pueden organizar las medidas de atención y orientación para población migrante y generan recomendaciones sobre la coordinación inter institucional y su implicación en el diseño e implementación de la política migratoria laboral en el país.

#### 4. LAS NECESIDADES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS VENEZOLANOS EN COLOMBIA.

##### A. *NICOLÁS RODRÍGUEZ. Oficial Asistente de protección ACNUR.*

Es importante empezar con algunas definiciones claves que son útiles para poder orientar la discusión.

Primero sería; ¿De quién estamos hablando cuando hablamos de personas en necesidad de protección internacional? La lógica del sistema internacional está basada en la idea de que, si existe una persona, esa persona tiene un país, y estando en el territorio de ese país este se hace responsable de sus derechos, es decir, no los viola y no permite que otros los viole. El Estado no puede privar arbitrariamente a uno de sus ciudadanos de su vida y en caso de que un tercero se la amenace es su deber protegerlo, eso se llamaría protección nacional.

Segundo, cuando hablamos de flujo de refugiados y de personas en situaciones similares a las de los refugiados, nos estamos refiriendo a que esa protección nacional no existe, ya sea porque el Estado es incapaz o no quiere proteger a una persona, o porque es el Estado el que viola sus derechos. En este caso, ante la falta de protección, las personas tienen que salir de su país y buscar restablecer ese vínculo con un país nuevo.

En el caso de Colombia hay en este momento más de 340.000 refugiados colombianos en el exterior, los cuales en su mayoría salieron por situaciones relacionadas con el conflicto armado en Colombia, durante el cual el Estado era incapaz de protegerlos.

Nuestro trabajo es justamente apoyar a estas personas y a las autoridades de los países que los reciben para que restablezcan este vínculo de protección y de garantía de derechos, en este caso estamos hablando de la protección internacional de los venezolanos en todo el mundo y en particular en Colombia.

¿Por qué hablamos nosotros de protección internacional en este caso particular? Sobre todo, por una cifra muy importante que es la de las solicitudes de asilo de venezolanos. Entre 2014 y 2017 ya llevamos 99.000 solicitudes de asilo de ciudadanos venezolanos en todo el mundo, de aquí a final de año vamos a pasar seguramente de las 100.000 solicitudes de asilo, de esas 100.000 casi la mitad son solamente en este año, haciendo un análisis estadístico muy básico podríamos decir que algo está pasando este año que ha llevado a que las personas consideren luego de llegar a otro país que no pueden volver a Venezuela.

Los países a los que más estaban llegando son Estados Unidos, que lleva en ese mismo periodo 46.000 solicitudes de asilo, Brasil, que lleva 16.500, Perú, un poco menos de 10.000, Costa Rica, con 3.300 y Panamá, con 3.000. En Colombia tenemos poco más de 550 casos, estas estadísticas generan la siguiente pregunta: ¿porque el número de solicitudes de asilo en Colombia es relativamente reducido? En Colombia hay un sistema de Asilo, regulado en el Decreto 1067 de 2015 que establece que es la cancillería la que está encargada de la determinación de la condición de refugiado en Colombia, estudia el caso, proyecta las decisiones, etc., pero, como con muchos otros sistemas y procedimientos administrativos en Colombia hay unas barreras físicas y materiales que dificultan que las personas que necesiten acceder a ese procedimiento puedan de hecho hacerlo.

El principal es que es un procedimiento que está concentrado en la ciudad de Bogotá y las personas que necesitan más protección están, por obvias razones, en las zonas de frontera, que es por donde están entrando o en las zonas grandes de la recepción que son, en el caso de los venezolanos, además de Bogotá, Medellín, Barranquilla y en menor medida también Bucaramanga.

Por otro lado, hay unas tendencias y un tema histórico que es que Colombia no ha sido un país de la recepción de migrantes, ni de personas en necesidad de protección internacional, entonces falta mucho conocimiento de la sociedad, de saber quiénes son estas personas, como tratarlas y como apoyarlas. Adicionalmente la mayor parte del desarrollo del marco migratorio se ha hecho a través de decretos y no a través de una ley, lo cual dificulta que haya una protección más completa.

Este sería entonces el primer obstáculo, el acceso y la identificación de las personas que necesitan protección internacional.

Ese número de 550 de solicitudes desde 2014 es realmente un número muy bajo, y probablemente la población venezolana con necesidad de protección internacional en Colombia es mucho más grande, por varias razones:

El flujo que ahora está saliendo de Venezuela es un flujo mixto, que incluye no solamente personas que salen por motivos económicos sino también personas que salen por situaciones de persecución o de riesgos humanitarios. Los riesgos humanitarios se refieren a situaciones en que si la persona regresa a Venezuela podría sufrir una grave violación de sus derechos, este es el caso de las personas que están llegando a la frontera con fallas renales, problemas graves de diabetes, embarazos de alto riesgo, etc., y que necesitan quedarse en Colombia para acceder a los servicios de atención médica que no están recibiendo en Venezuela.

Es esencial que estas personas puedan ser identificadas y por eso se requiere hacer proyectos de caracterización de las personas que están llegando, tanto colombianos retornados, incluso víctimas del conflicto en el exterior, como venezolanos, para poder identificar a esta población y saber en qué situación están, qué necesidades tienen y poder dirigirlos hacia los servicios institucionales pertinentes.

Hay varios retos que se presentan, hay un reto que es físico, un reto institucional, de poder llegar al procedimiento de asilo, pero también hay un reto que es material, en este momento, el procedimiento de asilo se está demorando alrededor de dos años. Durante esos dos años las personas o solicitantes de asilo no tienen el derecho a trabajar, esto significa dos años sin la capacidad de generar ingresos, lo cual es un término completamente imposible de cumplir. Esto genera que la gente cuando tiene esa información, aun si tiene un caso de protección fuerte, se desanime y prefiera permanecer invisible y trabajar irregularmente en vez de exponerse a las autoridades. Esto es algo en lo que hay que trabajar, en cómo hacer que el acceso y procedimiento sean mucho más eficientes, que haya una respuesta rápida a esta petición de protección y que la gente pueda determinar su estatus, y además tener acceso a los derechos pertinentes en un tiempo más razonable.

Tampoco hay mecanismos de acogida y esto es un tema bastante complejo que no va a ser fácil de solucionar. En muchos países se deja a los solicitantes de asilo trabajar y en los que no, se proveen alberges, alimentación, salud, educación, todo tipo de servicios básicos como un paquete completo, así, la gente no tiene la necesidad de trabajar porque tiene sus necesidades básicas satisfechas. En Colombia eso no ocurre y al no ocurrir la gente de nuevo tiene un incentivo para no permanecer en el procedimiento de asilo.

Lo que si saben y hay persona que están muy bien informada es cómo funcionan los procedimientos de asilo en otros países, Perú es un ejemplo interesante, no tenía una tradición migratoria fuerte hace varias décadas, pero ahora ya tiene 10.000 solicitudes de asilo de las cuales 5.000 han sido en este año, esto ha sido porque han sacado unos permisos, porque el sistema

de asilo está funcionando de una manera bastante eficiente y esto genera un factor de atracción para la población venezolana que sabe que allá va a tener un acceso más fuerte a esos derechos.

Esta es población que ha pasado por aquí por Colombia, el año pasado salieron por Ipiales 32.000 venezolanos y este año hasta septiembre salieron 110.000 venezolanos. Esto significa que además de la migración de destino que ahora puede estar llegando a los 460.000 venezolanos en Colombia, según cifras oficiales, también hay una migración grande de tránsito de personas que están yendo hacia el sur del Continente y que forzosamente tienen que pasar por Colombia.

Ahí hay otro tema bien importante, que es el tema de la apatridia, nosotros hablamos del concepto de apatridia y de los riesgos de apatridia desde dos lados. La apatridia es simplemente una situación en la cual una persona no es reconocida como nacional de ningún estado.

¿Dónde puede haber riesgos de apatridia o situaciones en que se necesite que a las personas se les determine su nacionalidad?

Primero, los hijos de colombianos que nacieron en Venezuela y los colombianos nunca registraron a su hijo en Venezuela o en el consulado, pero resulta que para que la nacionalidad colombiana sea efectiva, el niño tiene que haber sido registrado en el consulado o al regresar aquí, en la registraduría.

En este caso se trabaja con la Registraduría Nacional del Estado Civil para facilitar ese procedimiento. Antes se pedía el requisito de apostilla, pero en este momento es casi imposible conseguir la apostilla en Venezuela, por tanto, se ha dado el levantamiento temporal de este requisito lo cual apoya justamente que las personas puedan hacer ejercicio de su nacionalidad colombiana con más facilidades.

Luego está el caso de los venezolanos, este es un poco más grave. La mayoría de las veces la gente cree que un niño automáticamente por nacer en Colombia es colombiano y no es así, para que un niño hijo de padres extranjeros que nace en Colombia sea colombiano uno de los padres tiene que ser residente en Colombia, residente implica tener una visa de larga duración que indique una vocación de permanencia, eso quiere decir que los venezolanos que están en una situación irregular en Colombia, que tienen permisos, como el permiso especial de permanencia, los que están solicitando asilo, etc., si tienen un hijo acá, ese niño no va a ser colombiano.

Entonces ¿Qué otro derecho podría tener ese niño? Si los dos padres son venezolanos podría ser venezolano si se hace registrar en el consulado, pero el consulado no está prestando servicios consulares. Si uno de los padres es colombiano y el otro es venezolano, tendría que, además de registrarlo, hacer una declaración de intención de que el niño sea venezolano, lo cual también

es ante el consulado o residiendo en Venezuela, lo cual la gente no quiere y no puede hacer.

Entonces ¿Qué pasa si no es reconocido como nacional ni por Colombia ni por Venezuela? El niño es efectivamente apátrida.

Es un tema que no nos había tocado en Colombia pero es un tema que nos va a seguir tocando cada vez más, hay una caso que se mencionaba de una persona que no tenía acceso a ninguna nacionalidad y que en ese caso bajo la normatividad interamericana el estado colombiano tendría que reconocerle la nacionalidad para no dejarlo como apátrida, pero esto es una de las situaciones en las cuales la legislación internacional está muy adelante de la legislación nacional y se requiere hacer un ejercicio de ponernos al día.

En general la situación es compleja, de aquí a final de año van a seguir llegando venezolanos, van a seguir retornando colombianos y el número cada vez va a ser más grande, va a haber más presión sobre los servicios públicos, el número de la población que está en situación irregular sigue siendo todavía bastante indeterminando pero es una población que necesita acceder a derechos y que requiere protección, que necesita una respuesta integral incluso porque es en las comunidades más pobres o desplazadas, de víctimas del conflicto, donde se está concentrando esta población, entonces, están compitiendo con las personas que ya no tienen recursos.

Lo hemos visto en asentamientos humanos informales como barrio largo en Cúcuta, también en Soacha donde hay zonas en que más del 90% de las personas son desplazados internos, y en Bucaramanga y Barranquilla, las personas se empiezan a concentrar en estos lugares y a tener unas necesidades humanitarias muy fuertes.

Nosotros hemos trabajado en 5 ejes:

1. Apoyando a las autoridades en el desarrollo del marco de políticas públicas, por ejemplo, dando insumos técnicos para la expedición del Permiso Especial de Permanencia.
2. Con las redes domésticas, con las redes de venezolanos que están en Colombia, con las redes de personeros que están siendo los primeros que los atienden, con las comunidades indígenas, sobre todo los Wayuu y los Barí.
3. Con la Defensoría del pueblo sobre todo para que ellos puedan dar un seguimiento y tener ese rol de efectividad de los derechos.
4. Con campañas de información, por ejemplo, sacamos una campaña para alcanzar a 50.000 venezolanos con alternativas de solución acerca de cómo regularizarse en Colombia y vamos a sacar a final de año también una campaña de información masiva contra la xenofobia, esperamos alcanzar 5'000.000 de colombianos.

5. En la capacidad de respuesta de las autoridades locales y sobre todo también en las soluciones, cuando ya han llegado al país, para integrarlos.

En conclusión, la migración no se puede detener, ni las autoridades hasta ahora han querido detenerla, Colombia tiene una frontera de 2.200 km y hay 9 puntos de control migratorio, eso quiere decir que hay aproximadamente un punto de control migratorio cada 250 km si estuvieran repartido de forma equidistante, es decir, el que quiere pasar por la frontera, pasa.

Ante esa realidad hay que adaptarnos a esa situación, considerar de qué manera podemos adaptar las políticas públicas, el discurso social, las leyes para poder recibir de la mejor forma a estas personas que llegan y poder potenciar su aporte a la sociedad colombiana de la misma forma que otros países, sobre todo Ecuador y Venezuela, quienes han albergado números enormes de colombianos que han tenido que salir y llegar a esos países no solo buscando una mejor situación socioeconómica sino también una protección contra los efectos del conflicto armado y la persecución.

Es parte de "ser el vecino al que le está yendo un poco mejor", ahora que ha habido unos avances importantes en términos de seguridad, de garantía de derechos con el acuerdo de paz con las FARC, esperemos con el ELN, el sometimiento eventual de las autodefensas gaitanistas, la situación económica es estable, no necesariamente en todo el país la situación es mejor, pero si ha mejorado en muchas zonas concretas.

Y algo inevitable cuando un país está mejorando es que lleguen las migraciones. En un país como el nuestro en que el último momento migratorio que tuvimos fue la de los españoles con algunas otras pequeñas migraciones, vemos que el país no está acostumbrado, pero ahora está llegando una nueva ola y nos tenemos que adaptar desde todos los sectores.

Nuestro llamado es ese, seguir trabajado en conjunto con la academia, con las instituciones para mirar de qué manera podemos darle la mano a la sociedad colombiana en este proceso, porque no es algo que sea fácil, es algo que va a causar muchas tensiones pero es algo también ineludible y hay tomarlo de la mejor manera para aprovechar el lado bueno de la migración, si la migración es ordenada, segura y hay una gobernanza adecuada se puede sacar muchos réditos a esto que se está viviendo hoy.

#### *B. LAURA RODRÍGUEZ. Organización Corporación Opción legal.*

Primero es importante mencionar un poco cómo funciona el programa de asistencia legal a población con necesidad de protección internacional que está adelantando la Corporación Opción Legal con apoyo de ACNUR y

luego sobre los obstáculos que se han encontrado que tienen las personas provenientes de Venezuela para acceder y ejercer sus derechos.

El programa de asistencia legal a población con necesidad de protección internacional inició este año aproximadamente en mayo, pero estaba en una fase de preparación desde el nivel nacional y local, se estaban haciendo ciertos acuerdos con universidades, porque la asistencia legal se hace a través de los consultorios jurídicos.

Se inició realmente la asistencia legal a partir de julio, el principal objetivo del proyecto es atender de una manera calificada, cualificada en condiciones de igualdad y de forma oportuna a las personas que se acerquen a los consultorios jurídicos solicitando cualquier tipo de asesoría legal frente a sus derechos como población con necesidades de protección internacional.

Actualmente el programa está en cinco zonas que fueron focalizadas ya sea porque están en zonas de frontera o porque tienen gran cantidad de recepción de población venezolana o de otros países. Está en Arauca con la Universidad Cooperativa de Colombia, en Barranquilla con la Universidad del norte, en Cúcuta con la Universidad Libre, en Medellín con la Universidad de Antioquia y en Pasto con la Institución Educativa CESMAG.

El programa tiene 4 líneas estratégicas:

Uno es la asistencia legal que se realiza a través de brigadas descentralizadas acompañadas del ACNUR, donde el grupo de estudiantes que ha sido formado previamente con compañía de la coordinación local va a los lugares que se han identificado tienen mayor cantidad de esta población.

También está la atención directa en los consultorios jurídicos y a través de la atención virtual, este último especialmente se está adelantando en todos los consultorios jurídicos y a nivel nacional ya que ocurre que esta población no quiere ser visibilizada.

Otra línea estratégica es la formación, que consiste en un plan de formación nacional, con unos temas y conocimientos que se han identificado son necesarios para que los estudiantes tengan y manejen muy bien para dar la atención de manera oportuna y calificada. También se cuenta con la participación de diferentes entidades que acompañan en estos procesos de formación, la idea es que los estudiantes estén previamente formados para dar la asistencia.

En cuanto a la coordinación se cuenta con un equipo nacional y se realiza unos Comités técnicos periódicos a nivel nacional y local. Hay igualmente una línea de incidencia que se está trabajando con varios enfoques, uno de ellos es identificando las rutas o posibles rutas existentes en cada una de las entidades por la protección de derechos, y otro es analizando la incidencia frente a las altas Cortes.

Algo que se ha encontrado es que hay muchas situaciones que no tienen rutas definidas o regulación concreta, por lo que el interés del proyecto también es identificar frente a las entidades qué es lo que ya existe y hacerlo efectivo, porque en algunos casos los funcionarios no conocen sus deberes u obligaciones frente a la competencia legal que tiene la institución con esta población, y también buscar los vacíos de protección en las instituciones.

Y finalmente hay una cuarta línea que es de información y monitoreo, se cuenta con un sistema de información que permite subir los casos de manera inmediata y de esta manera caracterizar a las personas, esto permite generar cruces de información más eficientemente y también sirve mucho en las universidades para materia de investigación.

En cuanto al desarrollo del programa se han identificado algunos perfiles de personas beneficiarias del mismo:

1. Las personas solicitantes de refugio y refugiados
2. Las personas retornadas víctimas y no víctimas (aquí también se habla de familias mixtas, de colombianos y venezolanos)
3. Niños, niñas y adolescentes abandonados o no acompañados, en este grupo se ha encontrado más que todo adolescentes, por ejemplo, niñas de 16 años que están llegando solas a Colombia buscando, según la información que ellas dan, a otro familiar que ha venido antes.
4. Las víctimas de trata de personas, para dirigir las a la oferta institucional, a la ruta existente.
5. Migrantes económicos.

Para desarrollar este programa se cuenta con un mapeo institucional y una articulación con las instituciones presentes en los territorios, una coordinación total con las oficinas regionales de ACNUR, para tratar algunos temas de remisión de casos, también con unas estrategias locales de difusión y de divulgación, algo que fue una preocupación al inicio del programa era la manera en que las personas beneficiarias pudieran acercarse teniendo en cuenta que muchas veces querían estar invisibles.

Las estrategias son diferentes de acuerdo a cada una de las regiones, se ha encontrado que, en Arauca, por ejemplo, es fundamental hacer difusión por radio mientras que en otros lugares como en Medellín el radio no funciona.

En materia de cuáles son las principales consultas que llegan a través de los consultorios jurídicos:

Una de las principales consultas es el proceso de reconocimiento de nacionalidad y registro, esto se da frente a niños que nacen en Colombia y que tienen derecho a la identidad, casos en que se les entrega el registro, pero no tienen la nacionalidad colombiana o personas que están llegando de

Venezuela y que refieren tener el papá o la mamá colombiana pero no tienen los documentos de identidad que los certifiquen.

Segundo, el acceso a salud y no sólo en el temas de urgencias, sino también para tratamientos de enfermedades graves o crónicas, se tiene reportes de muchas personas con VIH que llegan al país y se les atiende la primera vez pero para el tema de los retrovirales, que son mensuales o de acuerdo a cada tratamiento se vuelve más difícil que la institucionalidad o las entidades prestadoras de salud las entreguen, por lo que son algunas organizaciones o fundaciones las que están entregando ese tipo de medicamentos.

Está también la asesoría para solicitud de visado, hay mucho desconocimiento sobre el tema, sobre los trámites para hacerlo, los requisitos que se deben cumplir y los costos. Información sobre el PEP, esta es fundamental. Temas de educación para niños, niñas y adolescentes, convalidación de títulos académicos. Sobre la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y para las personas retornadas su reconocimiento como víctimas en el marco de la ley 1448.

Pasando a los obstáculos, se han encontrado los siguientes:

1. El desconocimiento de los derechos que tiene cada persona, de a dónde acudir, las rutas y las entidades responsables para el ejercicio de sus derechos.
2. La ausencia de rutas institucionales, la falta de articulación de las entidades, como Colombia no estaba preparada para este tipo de situaciones hasta ahora se están creando los mecanismos y las rutas para la satisfacción de los derechos de estas personas.
3. El desconocimiento de los funcionarios sobre las obligaciones que tienen las entidades frente a los derechos de esta población, esto se ha encontrado en las cinco regiones en las que se desarrolla el proyecto.
4. Los usuarios no quieren acceder a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado así cumplan con los requisitos porque no tienen unas garantías que les permitan ejercer sus derechos de manera digna mientras se resuelve la misma, la imposibilidad de trabajar, de moverse de la ciudad en la que se encuentran, es un límite para la satisfacción de sus derechos.
5. Los altos costos para acceder a las visas, las principales que se solicitan son la visa de conyugue y de trabajo, las cuales tienen costos muy altos y no se garantiza la entrega.

Obstáculos frente al derecho a la salud:

1. Inexistencia de una ruta de atención médica para personas con enfermedades graves o crónicas.
2. El PEP, al no ser un documento de identidad no es aceptado por las EPS para la afiliación, o que por ejemplo en Bogotá, únicamente se pueden afiliarse a Compensar o a Sura, porque las otras EPS no están admitiendo la afiliación.
3. Las mujeres que están en situación de embarazo tienen problemas para acceder a los controles.

Frente a educación:

1. Se está solicitando la apostilla de documentos para la convalidación de títulos obtenidos en el exterior.
2. Problemas para el acceso de niñas y niños al sector educativo.

En cuanto a registro y nacionalidad, lo que ya se había comentado:

1. Hijos de colombianos no fueron registrados.
2. No tienen los documentos que acrediten que alguno de sus padres es colombiano lo cual no permite que adquieran la nacionalidad colombiana.
3. La registraduría no está reconociendo las nuevas circulares sobre el apostillado de documentos.
4. Personas que tienen doble nacionalidad y quieren anular su nacionalidad como venezolanos, no se sabe cómo es el trámite.

Frente al PEP:

1. No es un documento de identidad y aunque se dice que con el PEP las personas pueden trabajar dificulta conseguir el RUT, el cual es necesario para que le puedan dar trabajo y es difícil también la afiliación a pensión.
2. Extensión del PEP al grupo familiar, se dan casos donde solo al papá se lo dan, pero no a la esposa o a los hijos, todos están en situación de irregularidad menos el papá, esto está afectado el derecho a la unidad familiar de los niños y de las niñas.
3. Muchas personas que, aunque tienen el pasaporte vigente tuvieron situaciones de orden público y no pudieron sellar el pasaporte al salir, a otras les están cobrando por sellar el pasaporte, por esa razón llegan sin

el pasaporte sellado y no pueden acceder al PEP, aun cuando tienen un pasaporte valido.

4. Las entidades públicas desconocen que es el PEP.

*C. ALEJANDRO BONIL. Docente Universidad Externado.*

Hay 3 preguntas concretas sobre las cuales se va a hacer el análisis sobre el tema de política pública migratoria.

Las 3 preguntas son:

1. ¿Cómo identificar que las personas que llegan a Colombia tienen necesidad de protección internacional?
2. ¿Si la reubicación o la generación de alberges o espacios donde se reúnan a estas personas son una solución pertinente para las necesidades de esta población?
3. ¿Cuáles son las ventajas que tendría esta población con necesidad de protección internacional si tienen un permiso especial de permanencia o una tarjeta de movilidad fronteriza?

En opción legal se está haciendo en este momento un proceso de caracterización de población con necesidades de protección internacional, especialmente de la población venezolana en Colombia, en dos espacios específicos, uno, los de frontera, hay tres departamentos focalizados, Arauca, Norte de Santander y Guajira, y dos, en centros urbanos no fronterizos donde hay una concentración alta de población venezolana.

En este momento se ha desarrollado una herramienta de caracterización que permite conocer si efectivamente estas personas tienen necesidad de protección internacional con respecto a lo establecido en la convención de 1951 y toda la normatividad internacional al respecto.

Sin embargo, es bueno recordar primero ¿qué entendemos por política pública y específicamente, que se entiende en Colombia?

La conversación sobre este tema se concentra usualmente en que significa el PEP, cuáles son sus implicaciones para el mercado laboral o cuáles son las consecuencias de la migración en la economía, y por ello es necesario tener en cuenta que una política pública es un conjunto de diferentes programas, proyectos y planes, de instrumentos de política, que tienen unas ciertas características, deben tener cierta formalidad, tener un presupuesto y un grado de análisis crítico, esto último es lo que finalmente se logra con los proyectos de caracterización, de asistencia legal y de identificación a través de fuentes secundarias de lo que existe a nivel normativo.

Sin embargo, cuando se analiza la información que se tiene, se encuentra que hay muchos vacíos. Esto tiene que ver con que históricamente la política

nacional de migraciones, que depende de la política exterior colombiana la cual a su vez depende del plan nacional de desarrollo, y básicamente se trata de la reunión de varios programas que se hicieron en el año 2009 con un CONPES al que se llamó política integral migratoria.

A partir de esto tenemos la atención a colombianos en el exterior y a extranjeros en Colombia, esto significó en realidad cinco dimensiones para la protección de colombianos en el exterior y la inclusión de un aparte que dice que los extranjeros en Colombia tienen los mismos derechos que los colombianos.

Incluso, solamente hasta el año 2017 se integra a los extranjeros en Colombia como parte fundamental de las acciones del Estado colombiano con respecto a las migraciones internacionales. Existían algunos programas, algunos proyectos, en el tema de visas, el decreto 4000 de 2004, que representó un aporte para la atención a extranjeros en el país.

Sin embargo, en realidad, toda la conversación siempre ha girado en torno a los instrumentos de política pública, el PEP, el TME, incluso lo que se está haciendo a través de los consultorios y a través de los procesos de caracterización, y la incidencia que puede llegar a hacer ACNUR hacia el gobierno nacional, todo esto repercute es en los instrumentos de política pública pero no necesariamente en la política pública como tal.

Muchos académicos definen una política pública a través de una voluntad política de acción frente a un problema público puntual, en este momento hay una voluntad política por parte del gobierno colombiano de dar algún tipo de atención a esta población venezolana. Sin embargo, uno de los problemas fundamentales es que el gobierno aún no conoce de una forma amplia y extensa las necesidades de esta población.

Se han hecho caracterizaciones, Migración Colombia ha hecho unas, hay algunos organismos internacionales que se encuentran indagando sobre cuáles son las necesidades de estas personas, se puede intuir, con información de fuentes secundarias, con lo que nos dicen los medios de comunicación, pero realmente no sabemos hoy en día cuáles son las necesidades de protección internacional e incluso las vulnerabilidades que tiene la población venezolana en Colombia.

No hemos podido ni siquiera definir si esta población está llegando solamente por temas económicos, por la crisis económica del país, o si estamos frente a la necesidad de establecer una nueva ruta para la atención a población con necesidad de protección internacional.

¿Cómo identificamos estas necesidades? Se está intentando hacer algunos cambios con los instrumentos de política pública pero no se está definiendo cómo hacer esos cambios, establecemos un permiso especial de permanencia, pero ni las entidades territoriales o los organismos descentralizados saben cómo utilizar ese permiso.

Se dio el caso, por ejemplo, de una persona que tenía el PEP, el cual se supone permite trabajar en Colombia, pero para poder contratarlo se necesita un RUT, va a la DIAN a pedir un RUT y o no saben que es PEP o le dicen que ese documento no sirve para otorgar un RUT y que requiere la cedula de extranjería. Pero en la cancillería le dice que con sólo tener un PEP no se tiene el derecho a una cedula de extranjería.

Se desarrollan una serie de instrumentos de política pública sin tener de hecho una política pública, una política pública coherente, que permita que una directriz que se da a nivel nacional pueda extenderse al nivel local, y eso genera problemas en la identificación de las necesidades de la población.

Estos dos aspectos, la identificación de las necesidades y la creación de políticas públicas, están estrechamente relacionados, de tal manera que las falencias en uno afectan el otro, por lo que la armonía en el desarrollo de estos dos aspectos es fundamental para solucionar los problemas que afectan a la población venezolana en Colombia.

En cuando a la reubicación como una solución, esta mañana el Dr. Kruger, hablaba de que hay situaciones de emergencia en las que al crearse un albergue o campo de refugiados puede volverse permanente.

Con respecto a este punto se debe tener en cuenta la voluntad política que tiene el estado colombiano de aceptar que en Venezuela hay un problema de persecución, de violencia generalizada que implica protección internacional para sus pobladores que están llegando a Colombia, y también que estas personas pueden estar llegando o con voluntad de permanencia o de tránsito.

Esto trae una consecuencia clara, y es que hasta que no sepamos cuáles son las características de esta población, cuál es la verdadera vulnerabilidad con la que vienen, cuáles son las necesidades de estas personas y el tipo de flujo al que nos estamos enfrentando y si es realmente un flujo masivo, no podremos definir si hay necesidad de hacer una reubicación de emergencia o generar un espacio, por ejemplo, un campo de refugiados para dar atención humanitaria.

Hay situaciones graves que se están dando en la frontera y desafortunadamente los medios de comunicación no están ayudando a identificar cuáles son estos problemas, sino que maximizan algunos temas puntuales que no representan la complejidad real de la situación.

Algunos de los hallazgos del consultorio jurídico son la situación de colombianos que no pueden demostrar su nacionalidad o de muchas personas que tienen doble nacionalidad, y que al ser colombianos no pueden solicitar refugio en Colombia, o fueron víctimas del conflicto armado y solicitaron refugio en el exterior, y ahora que vuelven, no pueden pedir esa misma protección acá porque son colombianos, estas personas tendrían que ser atendidas por la ley de víctimas, la ley 1448, y por otros instrumentos de política pública que no necesariamente se han tocado.

En cuanto a las ventajas de tener un PEP o un TMF. Son las mismas que si no está solicitando refugio, no es excluyente tener el PEP y hacer la solicitud de refugio en Colombia, se está garantizando un restablecimiento de derechos, se premia el haber ingresado de forma regular, permite el acceso a seguridad social, a un trabajo, a un RUT, a que sus hijos puedan ir al colegio, a tener salud, etc.

Sin embargo, es importante mencionar algunos problemas del permiso especial de permanencia, uno, es que se acaba el 31 de octubre y el flujo no para, y dos, en términos de política pública no se logrado concretar el pensar del nivel nacional para operativizar los instrumentos.

Por último, efectivamente, Colombia sí tiene unos aspectos de política pública en su Política nacional de migraciones, pero no existe una política de refugio en Colombia, hay un proceso centralizado en cancillería, el que es atendido por una sola persona, si tenemos 550 solicitudes que deben ser revisadas caso por caso, tiene sentido que las personas se están demorando más o menos 2 años en recibir su status de refugiado, si es que lo reciben.

Tampoco hay un sistema para decantar, aplicar y hacer efectivo esa idea de refugio que viene de los convenios internacionales y de los compromisos de Colombia a nivel internacional para que las personas que lo necesiten puedan gozar de ese derecho.

En conclusión, la situación de las personas en necesidad de protección internacional debe entenderse dentro de un marco amplio de conceptos, ideas y problemáticas. Sin embargo, son dos los aspectos más importantes a tener en cuenta al hablar de la población venezolana en Colombia con necesidad de protección internacional, uno, las características de esta población y sus necesidades, y dos, las políticas públicas que respecto de ellos se han generado.

El primer punto se refiere a la importancia de esclarecer a qué tipo de migración nos estamos enfrentando, si es voluntaria o forzada, económica o producto de la persecución, o si es pendular, circular, de tránsito o permanente, y también se refiere a la necesidad de establecer cuáles son los obstáculos y limitaciones con que se está encontrando esta población tanto en su país de origen, como cuando llegan a Colombia.

En cuanto al segundo punto, se habla de la efectividad y necesidad de las políticas públicas. Las políticas públicas evidentemente ocupan un lugar predilecto cuando se habla de problemas sociales y en este caso, migratorios, pues se traducen en el mejor método para aproximarse a la situación y encontrar una solución oportuna, las políticas públicas, por tanto, sólo tienen sentido en tanto representen un sistema congruente, razonable y lógico que procure una solución real e integral.

Así, es claro cómo estos dos aspectos tienen un papel fundamental para entender y solucionar las problemáticas de la población venezolana con necesidad de protección internacional en Colombia.

En esta medida, se tiene que en cuanto al primer punto no hay todavía una identificación y caracterización clara de la población que ingresa al territorio colombiano, Opción Legal y ACNUR, se encuentran actualmente intentando llenar este vacío pues resulta indiscutible que esta determinación tiene un gran impacto en el enfoque que se usará no sólo las entidades públicas sino también las organizaciones no gubernamentales para enfrentar el problema.

Para el segundo punto se encuentran sobre todo problemáticas relacionadas con la falta de coherencia de las políticas públicas con el funcionamiento de las entidades y en general con el entendimiento del sistema colombiano, esta problemática se relaciona con el primer punto en el sentido de que las políticas públicas solo mantienen su eficacia cuando saben cuál es la población y la problemática que pretenden solucionar.

Es imposible entonces concebir soluciones que no estén relacionadas con alguno de estos dos aspectos, pues la única manera de generar un verdadero cambio en la situación de la población venezolana en Colombia es lograr que estos dos aspectos estén en armonía.

## 5. EL RETORNO DE COLOMBIANOS EN EL MARCO DE LA CRISIS VENEZOLANA.

### A. DR. CÉSAR SANDINO. Asesor. *Colombia Nos Une*. Ministerio de Relaciones Exteriores.

El programa de la Cancillería, *Colombia nos une*, se encarga de realizar el seguimiento a la aplicación de la ley 1565 de 2012 o Ley Retorno, que fue creada pensando en el perfil de los colombianos que emigraron a Estados Unidos y España, encontrando de esta forma en este instrumento una serie de incentivos tributarios y aduaneros dirigidos a aquellos colombianos que migraron con el objetivo de realizar un capital propio y que desea retornar al país al haber terminado ese ciclo productivo. Pues bien, *Colombia nos une* tiene varios ejes, uno de ellos es el eje de la comunidad en el exterior, el cual pretende acompañar a los colombianos que se encuentran en otro país por medio de diferentes mecanismos como los consulados; otro eje que se puede encontrar es el eje de retorno que es desarrollado por los siguientes decretos:

1. Decreto 1000, que crea el registro único de retorno;
2. Decreto 2064 que define el tiempo de permanencia en el exterior;
3. Decreto 2192 establece las condiciones para el beneficio aduanero.

Los requisitos para acceder a los beneficios que contempla la ley son: 1. Ser mayor de edad, que se acredita presentando la cédula de ciudadanía; 2. Acreditar que ha permanecido por lo menos 3 años en el extranjero, que se acredita por medio de los movimientos migratorios; 4. No tener condenas en el exterior o en Colombia y 5. No tener más de 12 meses de estar residiendo en el territorio nacional.

En cuanto a los retornados desde Venezuela se debe resaltar la dificultad de acreditar los requisitos 2 y 5, pues se debe recordar que existe un flujo migratorio desde Venezuela que es irregular, generando que no exista ningún tipo de registro que pueda acreditar alguno de estos dos requisitos. Es por esta dificultad que la Cancillería está exigiendo que el retornado desde Venezuela, anexe un certificado de residencia que pueda probar que la persona efectivamente estuvo en dicho país y que por lo menos estuvo hasta el año anterior, para así poder solucionar el problema ya descrito. A pesar de lo anterior, es importante mencionar que se ha identificado un carrusel o tráfico de certificados de residencia falsos que dificultan la tarea de la cancillería.

Por otro lado, se debe saber que hay cuatro tipos de retorno:

1. Retorno productivo;
2. Retorno humanitario: implica una atención humanitaria implementada con ayuda de la CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) colombiana. Se ofrece alojamiento hasta por tres días, con la posibilidad de extender este término previo a una decisión de un comité técnico que evalúa el caso; transporte a las redes de apoyo;
3. Retorno laboral;
4. Retorno solidario;

En cuanto a las solicitudes que se han presentado desde el año 2013 hasta septiembre de este año, suman más de 13 mil, de las cuales fueron autorizadas más de 7 mil. En el caso concreto de las solicitudes de personas retornadas desde Venezuela, cabe resaltar que el mayor número de solicitudes no inició el 2015 (año de la crisis en la frontera colombo-venezolana) sino este año 2017, de tal suerte que en el año 2015 se presentaron un total de 2.630, en cambio en lo corrido de este año se han recibido 5.704 solicitudes.

Dentro de los tipos de retorno que se han solicitado en primer lugar encontramos el retorno humanitario con un total de 3.565 solicitudes; retorno laboral: 1.591 solicitudes; retorno productivo: 1.349 solicitudes; retorno solidario (víctimas del conflicto armado) 859 solicitudes y ningún tipo de retorno: 104 solicitudes. En relación con lo anterior los departamentos con

mayor acogida son: 1. Norte de Santander, 2. Atlántico, 3. Arauca y 4. Cundinamarca (incluyendo Bogotá).

Es importante resaltar que la cancillería trabaja con la comisión intersectorial para el retorno y junto a diferentes ministerios para alcanzar múltiples objetivos, por ejemplo, logró que este año el Ministerio de salud emitiera una resolución con la cual la población retornada hace parte de los listados censales de población especial, es decir, que no requieren realizar todo el proceso de entrevista del SISBEN para afiliarse a un régimen subsidiado, sino que el municipio de forma directa a través de su secretaria de salud puede incluir a esta población retornada de Venezuela al listado censal, y dentro de dicho listado le puede asignar una EPS de forma directa, entonces este es uno de los logros que ha alcanzado la Cancillería en cooperación con otras entidades del Estado. Otro logro importante es el relacionado con el sistema público de empleo, para que en sus casillas se pueda marcar como retornado y no retornado generando una oferta especial para esta población. De igual forma el SENA en su Fondo Emprender expidió una resolución en donde se le exonera a la población retornada del requisito de tener un título profesional, el cual era una de los principales obstáculos para poder acceder al Fondo Emprender y así poder obtener unos recursos en materia de convocatoria.

Para finalizar, Colombia nos Une cuenta en este momento con 10 oficinas de atención al migrante a lo largo del país, las cuales tienen diferentes misiones, entre ellas la de divulgar la ley de retorno junto con todos sus beneficios.

*B. DR. FELIPE ALIAGA SÁENZ. Docente de la Universidad Santo Tomás.*

A lo largo de la intervención se responderán tres preguntas:

1. ¿Los retornados de Venezuela son o no migrantes forzados?
2. ¿De qué depende la sostenibilidad?
3. ¿Cuál es el posible panorama?

Para iniciar es necesario traer a colación la siguiente definición: la migración forzada alude a: “*desplazamiento de personas que son literalmente expulsadas de su territorio y que buscan acceder a medios de subsistencia y oportunidades de movilidad social, en su propio país o fuera de él, o bien personas que no encuentran condiciones de empleo adecuadas respecto de su capacidad y formación en sus lugares de origen*” (Raúl Delgado), entonces es importante tener presente que cuando hablamos de un colombiano que se ha ido a Venezuela, tenemos dos posibilidades, por un lado que ese colombiano no haya adquirido la nacionalidad venezolana, o

por el contrario que se haya nacionalizado como venezolano, caso en el cual, al ser expulsado de Venezuela están expulsando a un colombiano y un venezolano al mismo tiempo, pues la persona expulsada tiene una doble nacionalidad.

Pues bien, hay una serie de características que describen la migración forzada:

1. Catástrofes o cambios ambientales
2. Conflicto sociopolíticos y culturales.
3. Criminalidad y narcotráfico.
4. Trafico y trata de personas.
5. Exclusión de social, desempleo estructural y pobreza.
6. Sobre calificación laboral relativa.

Entonces ya podemos caracterizar que la migración de retorno de los colombianos es una migración forzada por un conflicto sociopolítico y cultural que enfrenta el país de Venezuela.

## 2. *¿De qué depende la sostenibilidad?*

Se ha planteado un debate, acerca de si el retorno de colombianos desde Venezuela se trata de *Reintegración* o *Integración*, ya que se afirma que la persona no se puede reintegrar a una sociedad a la que posiblemente nunca ha pertenecido, de manera que se parte de la definición de integración, que a su vez se mide en tres niveles:

1. La inclusión en los sistemas funcionales básicos de la sociedad: hace referencia a si el colombiano retornado por ejemplo tiene acceso a los servicios básicos como lo son la salud, el empleo, la educación para sí mismo o para sus hijos.
2. El surgimiento de un complejo esquema comprensivo entre los propios individuos: un retornado con nacionalidad colombiana usualmente no es considerado como colombiano por la sociedad, sobre todo cuando esta persona lleva mucho tiempo por fuera de su país de origen o cuando adquirió la nacionalidad atendiendo a otros criterios diferentes al lugar de nacimiento y lugar de domicilio, pues el simple hecho de ser nacional no otorga unas características identitarias que son fundamentales para el reconocimiento social.
3. La adaptación a los artefactos y los procesos: se trata de que el retornado comprenda el sistema de su Estado de origen, es decir las instituciones, el sistema político, social, burocrático, etc., pues puede

ser que la persona retorne a su Estado de origen, pero ello no quiere decir que se sienta bien en su aspecto subjetivo.

### 3. *En cuanto al posible panorama*

No se podrá conocer el posible panorama de los retornados de Venezuela si no hay informes claros de los retornados en general, pues a pesar de poder escuchar cifras en eventos no se encuentra un documento oficial que traiga estadísticas, números, fechas etc. Y, por otro lado, se requiere el estudio de los niveles de satisfacción de las acciones tomadas tanto por el Estado como por la sociedad, es decir, se requiere saber el grado de satisfacción del retornado; así mismo se requiere saber las condiciones necesarias o mínimas para garantizar el retorno de la población desde el exterior, de tal suerte que sin estos factores y otros más, no es posible determinar el panorama real de los retornados.

#### C. *DRA. SHIRLEY LLAIN. Docente universidad del norte. barranquilla.*

Empezaré por hablar de la experiencia de la Clínica de Migrantes de la Universidad del Norte de Barranquilla. La clínica nació más o menos hace dos años con la finalidad de brindar acceso a la justicia a la población migrante, refugiados y víctimas de trata de personas, pero también para lograr acciones de cambio estructural en leyes que observamos son restrictivas de alguna manera frente a los derechos de esta población. Este año trabajamos con Opción Legal y la ACNUR trabajando en brigadas.

En una brigada que se realizó en el corregimiento la Peña del municipio de Sabanalarga-Atlántico ( se atendieron 72 casos) se pudo evidenciar que la mayor cantidad de gente atendida eran retornados colombianos que tenían un estatus económico bajo y que se encontraban acompañados de niños y niñas que habían nacido en Venezuela pero no tenían registro civil de nacimiento, ni partida de bautismo, otros a pesar de tener el registro civil de nacimiento lo tenían sin apostillar por el costo y el trámite administrativo; de igual forma se atendieron cónyuges y compañeros permanentes entre colombianos y venezolanos, muchos de los cuales se encontraban en un estatus migratorio irregular<sup>1</sup> teniendo en cuenta que las visas de conyugue cuestan dinero el cual ellos no pueden costear.

De las personas que atendimos, casi ninguno entra al país por los canales migratorios regulares, lo que significa que la mayoría ingresaron por “la trocha”, incluso los colombianos que entran pasan por allí.

<sup>1</sup> En la actualidad se han desplegado más brigadas a lo largo del departamento del Atlántico.

Esto para darles un contexto de lo que estamos viviendo en Barranquilla. Ahora tenemos otros casos como el de “villa Caracas”, donde se evidencia la gran cantidad de población con necesidades de atención, tanto venezolanos como colombianos y esto ha traído grandes retos.

El primer reto que hemos evidenciado es el de los hijos de colombianos nacidos en Venezuela, pues al intentar su registro en Colombia, la registraduría niega la solicitud con fundamento de la ausencia de la apostilla en documentos exigidos para el registro. Los solicitantes decían que era imposible de obtener ya que para esto tendrían que regresar a Venezuela y volver a ingresar a Colombia. En otros casos, las personas no tenían registro de nacimiento.

De igual forma se ha podido evidenciar dificultades para acceder al servicio de educación básica o primaria, por no tener situación migratoria regular en el país, al igual que dificultades para acceder al servicio de salud.

Según el artículo 95 de nuestra constitución se establece que:

*Son nacionales colombianos:*

*1. Por nacimiento:*

*a) Los naturales de Colombia, que con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento y;*

*b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consular de la República. (...)*

El decreto 1260 de 1970 establece qué debe hacer un colombiano cuando tiene un hijo en el extranjero, y básicamente indica que debe ser registrado en la embajada o consulado más cercano del lugar de residencia, pero esto muchas veces no sucede, sino que las personas intentan hacer el registro al regresar al país, lo que se considera un registro extemporáneo. Entonces el Decreto estableció como forma de probar la filiación ante la ausencia del registro civil, la presencia de dos testigos. sin embargo, la registraduría local con una interpretación del Decreto 356 del 2017 ( expedido por el gobierno para evitar fraudes) indicó que ya no es admisible la prueba de los dos testigos. Esto creó dificultades para muchos padres que atendimos. La Corte Constitucional ya había resuelto el tema en la sentencia T-212 de 2013 cuando se indicó ( para un caso en Antioquía) que las disposiciones procesales no pueden prevalecer sobre las sustanciales, y por eso la prueba

de los dos testigos para acreditar la filiación entre padre o madre colombiano de un hijo nacido en el extranjero era válida para evitar la violación de los derechos a la personalidad jurídica, nacionalidad, igualdad, dignidad humana, salud, educación, etc.

De igual forma en la sentencia T-421 de 2017 se resolvió el caso de un joven mayor de edad, hijo de colombianos nacido en Venezuela que buscaba ser reconocido como nacional, pero fue negada su solicitud por la Registraduría por no contar con un requisitos procesal, la apostilla en un documento exigido, pues argumentaban que a sentencia T-212/2013 no aplicaba en este caso, toda vez que la persona era mayor de edad. La Corte Constitucional aclaró que sí le era aplicable, y que debían registrarlo sin exigir la apostilla.

Entonces se ha podido evidenciar que una de las formas de lograr la protección de esta población es por vía de la acción de tutela, y que ésta a su vez sea seleccionada por la Corte Constitucional, pues la mayoría de los casos que no llegan a la Corte y son fallados por los jueces constitucionales, no son tutelados los derechos de estas personas.

Otro tema todavía más álgido es el tema de los hijos de venezolanos nacidos en Colombia, que son nacionales por nacimiento porque así lo dice la Constitución, pero que requieren que, siendo hijos de extranjeros, hayan nacido en Colombia y que el padre o la madre estuviesen domiciliados al momento del nacimiento.

La ley 43 de 1993 en su artículo 2 establece que se entiende por domicilio ( el ánimo de permanecer en el país), sin embargo, las autoridades migratorias han interpretado que para efectos de la nacionalidad de estas personas, el domicilio implica que el padre o la madre tenga visa de residente, lo cual descarta a mucha gente. Esto se agrava en la actualidad con lo que se está viviendo con los venezolanos en el país. La Corte Constitucional en sentencia T-075 de 2015 ya estableció que son admisibles diversos medios de prueba del ánimo de permanecer en el país, tales como las residencias temporales, las visas de negocios etc. Yo pienso que aquí la interpretación debe ser amplia y no restrictiva de tal manera que así un extranjero se encuentre en situación irregular, si tiene domicilio en Colombia según lo establece el código civil sus hijos ( nacidos en Colombia) deberían ser colombianos. Porque además estos son los casos que nos encontramos. De hecho, la Corte Interamericana en el caso Yean y Bosico vs República Dominicana ha establecido que el estatus migratorio no es hereditario, por lo tanto no se puede decir que el estatus irregular de los padres se transmite a los hijos y que por esto se les va a negar el derecho a la nacionalidad. Esto sin embargo es lo que está ocurriendo, tenemos diversos casos en este sentido.

A manera de conclusión se puede resaltar varios reto que existen para que las autoridades nacionales entiendan la diferencia entre la nacionalidad por nacimiento y la nacionalidad por adopción, pues se están confundiendo los criterios de aplicación para uno u otro caso, en segundo lugar, la necesidad que la Registraduría Nacional del Estado Civil en las interpretaciones que realice de las circulares que aplica a la hora de entender la nacionalidad. Es más, en varias ocasiones la Registraduría ha interpretado la nacionalidad como un acto discrecional del Estado. En este sentido debemos entender que la nacionalidad es un derecho humano, en los términos en que ha sido interpretado por los tratados internacionales ratificados por Colombia, y que de allí se desprenden muchos otros derechos como el de la dignidad, la salud, la educación.

Este último también es un tema frente a las dificultades para que los niños de extranjeros a quienes se les cierra la puerta de los colegios en el país.

*D. STEPHANIE LOPEZ. Docente Universidad Nacional, colaboradora Observatorio Migraciones U. Externado.*

En el mes de agosto de 2015 miles de colombianos fueron expulsados de Venezuela<sup>2</sup> bajo la premisa de que eran residentes ilegales y tras el cierre de la frontera por parte del presidente Nicolás Maduro lo que se convirtió en una crisis diplomática. La frontera colombo venezolana es y ha sido siempre un espacio en el que conviven venezolanos y colombianos cotidianamente, es una frontera dinámica y, pese a las numerosas crisis diplomáticas entre los dos países desde el gobierno de Hugo Chávez y con el gobierno actual, personas de ambos países siguen cruzando la frontera a diario pues muchos trabajan de un lado pero viven del otro.

En este contexto, muchos de los colombianos que cruzan la frontera tienen hijos venezolanos y otros más tienen doble nacionalidad. Además de esto, la interdependencia existente entre ambas fronteras, con una tendencia a la disminución de los intercambios comerciales debido a diferentes crisis diplomáticas durante el siglo XXI (Sierra & López, 2007) ha generado un ambiente tenso, entre otros factores, por la salida de Venezuela de la Comunidad Andina en el 2006.

Durante esta última crisis, el gobierno calculó la llegada de colombianos en poco más de 1000 deportados mientras que las Naciones Unidas reportó que habían llegado más de 24.000<sup>3</sup>. La atención

<sup>2</sup> <http://www.semana.com/nacion/articulo/crisis-en-la-frontera-con-venezuela-el-pecado-de-ser-colombianos/439807-3>

<sup>3</sup> [https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/snapshot\\_colombia\\_esp\\_sep\\_2015\\_h1\\_v7.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/snapshot_colombia_esp_sep_2015_h1_v7.pdf)

humanitaria de emergencia creo albergues y la fuerza pública ayudó a los habitantes de la frontera a pasar sus pertenencias por trochas con camiones destinados para ello. Sin embargo, incluso personas con estatus de refugio en Venezuela fueron expulsadas durante esta crisis. Cabe anotar que, en el año 2014, ya habían deportado a más de 1500 colombianos por indocumentados, estas deportaciones se hicieron visibles durante la crisis de 2015 por el cierre de la frontera.

Según cifras de la Cancillería, desde ese momento hasta junio de 2017 han retornado 2415 colombianos de Venezuela, registrados en el Registro Único de Retornados (RUR); sin embargo, esta cifra es mayor puesto que la mayoría no se registran. Esta cifra corresponde al 52% de los retornados en Colombia seguida por España y Estados Unidos. Cabe anotar que, para el 2013 solo se registraron 10 venezolanos y en el 2017 ya van 1189; este crecimiento del retorno es solo una muestra de la cantidad de retornados que no se registran y por lo tanto, regresan al país por sus propios medios con lo cual es un reto conocer cuáles son sus necesidades en el corto y mediano plazo.

Además, la persistencia de la crisis política, económica y social venezolana atrae a cada vez más personas que se distribuyen por diferentes zonas del país, entre ellas: Bogotá, Atlántico y Norte de Santander. Aunque su visibilidad es menor que la de los venezolanos y no se tengan cifras al respecto, han regresado al país un gran número de colombianos. En esta coyuntura se plantean algunas preguntas: ¿Es este un retorno forzado debido a la crisis en Venezuela? ¿Es este retorno sostenible?

Primero hay que anotar que la migración colombiana a Venezuela es de larga data y se remonta a los años 70, según datos recopilados por la Universidad del Rosario “Las personas nacidas en Colombia pasaron de conformar la tercera parte de la población de origen extranjero en Venezuela (30,20% en 1971) a constituir más de la mitad de ésta (51,79% en 1990). El gran salto cuantitativo se efectuó durante la década de los setenta, estimulado por los precios altos del petróleo”<sup>4</sup>. Esto ha incidido en que muchos de estos colombianos tengan doble nacionalidad y sus hijos sean nacionales venezolanos. A finales de los años noventa, se estimaba que, de la población en el exterior, un 31% residía en Venezuela (Ramírez & Cárdenas, 1999) y desde entonces se recomendaba formular una política migratoria regulatoria de estos flujos.

Por lo anterior, el retorno de estos migrantes puede no ser sostenible en la medida en que, por ser una migración de larga data puede que el

<sup>4</sup> <http://www.urosario.edu.co/CMSPages/GetFile.aspx?nodeguid=4ba3067e-39da-4672-a6a5-cdaa49cdb81c&lang=es-CO>

proceso de (re)integración a la sociedad colombiana se dificulte a pesar de la cercanía cultural entre ambos países. De hecho, hay que anotar que algunos retornados eran refugiados en Venezuela, y, aún no se encuentran las condiciones de seguridad para su repatriación en los términos del Estatuto de 1951 lo cual dificulta su situación para permanecer en el país.

Segundo, y como ya se explicó, este retorno califica como forzado en la medida en que la crisis económica, política y social que vive Venezuela obliga a los migrantes a salir del país en búsqueda de oportunidades laborales pero también en busca de acceso a salud e incluso de una mejor alimentación. Además, las deportaciones o expulsiones de colombianos siguen produciéndose y no se les permite el reingreso a Venezuela.

Tercero, en cuanto a las posibilidades de que estos retornados se conformen o no en una fuerza política para las elecciones de 2018 en Colombia aún es incierto el panorama al respecto pues los migrantes llegan con necesidades básicas que cubrir antes de pensar en la situación política del país.

En conclusión, son varios los escenarios posibles sobre la migración de retorno de colombianos desde Venezuela pues su sostenibilidad dependerá de la evolución de la crisis en el vecino país. Quedan también preguntas sobre el acceso a derechos de los hijos menores de edad de estos retornados ya que muchos de ellos solo cuentan con la nacionalidad venezolana y otras dudas sobre la doble nacionalidad.

## 6. CONCLUSIONES-RECOMENDACIONES

Por **Donna Catalina Cabrera y Alexandra Castro**

1. Colombia no cuenta con una historia como país de inmigración, nuestra experiencia migratoria ha sido como país de origen de la migración y así mismo, las diferentes políticas migratorias y estudios alrededor de la temática se han centrado en la emigración y la migración de retorno. La llegada del colectivo venezolano y de otros colectivos como el cubano y el haitiano ha demandado ajustes institucionales y políticos para dar respuestas a las necesidades de los migrantes, este proceso ha sido paulatino y en todo caso reactivo.
2. Venezuela ha sido un país de tradicional recepción de migrantes, la situación social, política y económica ha impulsado la salida de sus nacionales de manera paulatina y con un especial auge durante el último año, durante el cual se evidencia un aumento de la migración de

- personas con necesidades insatisfechas y con necesidades de protección internacional. Esta migración se mantendrá y se prevé que podría incluso aumentar durante el próximo año.
3. Se han realizado diferentes caracterizaciones de la población venezolana y sus necesidades lo que ha encausado las respuestas institucionales y los intereses investigativos, las medidas adoptadas para hacerle frente a la llegada y el tránsito de venezolanos por el territorio nacional han buscado dar respuesta a ese aumento en la afluencia de personas mediante un proceso de registro y el otorgamiento de permisos que permitan asegurar el estatus regular de quienes cumplan con una serie de requisitos.
  4. Se identifican aspectos en los cuales se puede seguir trabajando: a. Falta de difusión de las caracterizaciones y generación de complementariedad entre las mismas, b. Generación de lineamientos que puedan incidir en políticas c. Perfilar estudios más específicos que den respuesta a las barreras de acceso a derechos d. Brindar alternativas considerando que la migración de venezolanos no se va a detener y que según cada tipo de migración se deben adaptar medidas sostenibles de atención diferencial.
  5. Existen rutas de atención que se han generado sobre todo a nivel local considerando las iniciativas a nivel nacional. Las rutas de atención deben difundirse, plantearse en un lenguaje claro, deben ser conocidas por la población migrante y por las diferentes entidades con competencia en la atención a dicho colectivo, y deben adecuarse según las barreras que se vayan identificando. Ya que ciudades, municipios y departamentos cuentan con rutas de atención específicas a sus contextos, el intercambio de dichas prácticas a nivel nacional puede constituir una base de recomendaciones que complemente el trabajo realizado.
  6. En cuanto a la temporalidad, la migración puede entenderse como de tránsito, pendular y permanente. Las medidas que se planteen para cada una de estas deben reconocer sus particularidades garantizando siempre el respeto de los derechos humanos y facilitando el acceso a los mecanismos de protección internacional en caso de ser necesario.
  7. Se presentan grandes desafíos en materia de atención en salud para la población venezolana en el territorio nacional, especialmente para aquellas personas con enfermedades graves, mujeres embarazadas, niños, entre otros. Estos desafíos se hacen más difíciles de afrontar en las zonas de frontera y las regiones de mayor afluencia de migrantes. Para hacerle frente a esta situación se hace necesario adoptar medidas que superen el carácter altamente centralizado de nuestro país y dispongan de partidas presupuestales especiales para atender a esta población tomando conciencia de su gran vulnerabilidad.

8. La migración irregular sigue constituyendo un gran reto para este proceso migratorio, teniendo en cuenta la extensión de la frontera y las dificultades prácticas para la obtención de pasaportes en el vecino país. En este sentido, las medidas de atención que adopte Colombia deben promover un proceso de regularización y generar alternativas adicionales para aquellos que no cumplan con los requisitos que se han establecido en mecanismos como la Tarjeta de Movilidad Fronteriza, el Permiso Especial de Permanencia, y el reconocimiento como refugiado. Existen riesgos el reclutamiento forzado, la trata de personas y el tráfico de migrantes que exigen que se tomen medidas de atención y restitución.
9. Otros países en la región cuentan con experiencias sobre la gestión de los flujos migratorios desde Venezuela, la atención, la protección internacional y la integración social y laboral. El fomento del diálogo y el intercambio de experiencias en materia de políticas y prácticas migratorias resultan necesarios para una correcta gobernanza regional de este fenómeno migratorio.
10. La protección internacional debe garantizarse para aquellos venezolanos que la necesitan, considerando las medidas diferenciales de atención y restitución para dicha población. El proceso para el reconocimiento de refugiados debe considerar las necesidades económicas, educativas, laborales, de vivienda y de salud con las que cuentan las personas que inician el proceso de aplicación y brindar alternativas de acceso. En este sentido, se evidencia la necesidad de actualizar los procedimientos y construir una política pública. El caso de la población víctima del conflicto que ha decidido retornar a Colombia desde Venezuela debe articularse con las medidas que se plantean desde la Unidad de Víctimas. En este sentido, se hace necesario llenar los vacíos existentes en materia de reconocimiento y atención a las víctimas en el exterior.
11. Los instrumentos de captación de información como encuestas, censos y registros administrativos, deben seguir adecuándose para incluir variables que permitan caracterizar a la población migrante. La información cuantitativa alimenta la formulación de políticas públicas y es necesario adecuar los instrumentos para dar cuenta de la realidad del fenómeno migratorio en el país.
12. Los niños, niñas, adolescentes y los menores no acompañados merecen una especial atención. El Estado colombiano deberá garantizar la protección de sus derechos minimizando la exposición a riesgos y vulneraciones propios del fenómeno migratorio como la trata, tráfico y reclutamiento forzado, facilitando su acceso a la nacionalidad y velando por su interés superior. La migración de los grupos indígenas debe abordarse también desde una perspectiva diferencial.

13. Se requiere superar las barreras que constituyen el cumplimiento requisitos formales tales como las apostillas, la presentación de registros de nacimiento, de certificados escolares o la expedición de RUT, para permitir una correcta integración de los venezolanos en el territorio en términos de acceso a servicios educativos, servicios de salud, acreditación de la nacionalidad entre otros.
14. Resulta necesario hacerle frente a los riesgos de la apatridia, interpretando la Constitución de conformidad con los estándares interamericanos sobre acceso a la nacionalidad.
15. Se hace necesario trabajar con la sociedad en su conjunto para superar la discriminación contra los venezolanos y promover una cultura de integración y de solidaridad.
16. La política de atención a la migración del retorno en el país debe considerar la adecuación de la estructura institucional y las necesidades que ya se han identificado para las personas retornadas. Se debe fortalecer el marco institucional para superar el enfoque en el retorno productivo y ampliar la cobertura de los programas de atención para los retornados en situación de vulnerabilidad, especialmente garantizando su correcta reinserción en la sociedad.
17. Es necesario seguir trabajando en la difusión de las medidas que se han tomado, monitorear el avance en la atención y acceso a servicios por parte de la población retornada y considerar los insumos desarrollados desde la academia y la sociedad civil para mejorar el andamiaje institucional en torno a la población retornada.

