



Universidad del
Rosario

Observatorio
de Venezuela

 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**



**RETOS Y OPORTUNIDADES DE
LA MOVILIDAD HUMANA
VENEZOLANA EN LA CONSTRUCCIÓN
DE UNA POLÍTICA MIGRATORIA
COLOMBIANA**

Presentación

Producto del deterioro socioeconómico y democrático de Venezuela, Colombia actualmente es el principal destino de la población inmigrante venezolana, la cual supera el millón de personas. Este reciente e inédito fenómeno migratorio ha puesto en evidencia la ausencia de una política migratoria integral en Colombia. Con base en tales consideraciones, el presente informe fue realizado a fin de proponer lineamientos generales que sirvan de insumos al actual Gobierno y a tomadores de decisiones en la construcción de una política migratoria integral.

El informe reúne propuestas que surgieron en el marco de las mesas de trabajo que se realizaron en el evento “Retos de la Migración Venezolana”, organizado por el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario y la Fundación Konrad Adenauer, el 3 de mayo de 2018 en esta universidad.

Las mesas de trabajo estuvieron integradas por gobernadores y alcaldes (o en su defecto sus secretarios de Gobierno o funcionarios de alto nivel) de los principales departamentos y ciudades receptores de migración, autoridades del Gobierno nacional, representantes del sector privado, de los gremios, de las organizaciones sociales, de los migrantes y de los académicos, para tratar las principales problemáticas que se enfrentan en materia de política migratoria, educación y niñez, salud, y desafíos y oportunidades laborales. El trabajo producto de las mesas fue complementado con entrevistas a migrantes, a líderes sociales y a expertos de distintas entidades nacionales e internacionales.

Para un país que se ha caracterizado tradicionalmente por ser de emigrantes, pasar a ser, en un lapso corto de tiempo, uno de inmigración y tránsito, ha generado retos significativos tanto para el Estado en los planos doméstico, regional e internacional, como para la sociedad colombiana en su conjunto.

Colombia tiene hoy el desafío de construir una política migratoria integral con un enfoque de derechos humanos y deberá considerar acciones de carácter diferencial hacia una población migrante venezolana con grandes necesidades en la prestación de servicios esenciales. Así mismo, una política que ha de articularse a la gestión de fronteras y a la gestión humanitaria y que facilite un proceso de integración, aleje los fantasmas de la xenofobia y cuente con los medios financieros para ser viable, entre otras acciones. Esperamos que este informe sea de utilidad en este retador y complejo camino.

Francesca Ramos Pismataro

Directora
Observatorio de Venezuela
Facultad de Ciencia Política, Gobierno
y Relaciones Internacionales
Universidad del Rosario

Hubert Gehring

Representante
Fundación Konrad Adenauer en Colombia

El presente informe es producto del trabajo de investigación del equipo del Observatorio de Venezuela de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, integrado por Francesca Ramos, Ronal Rodríguez y María Clara Robayo. A cargo de la estructuración y redacción estuvo María Clara Robayo. Agradecemos a los asistentes de investigación y voluntarios del Observatorio de Venezuela Dalya Rúa, Daniela Monroy, Giulia Carcano y Victoria Rodríguez.

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

Calle 90 Nro. 19C-74, piso 2
(+57 1) 743 0947
Bogotá D.C., Colombia
maria-paula.leon@kas.de
www.kas.de/kolumbien

Representante para Colombia

Dr. Hubert Gehring

Coordinación del proyecto

María Paula León Linares

Corrección de estilo

Marcela Manrique C.

Producción gráfica

Opciones Gráficas Editores Ltda.
Tels. 237 2023 - 247 5854
www.opcionesgraficas.com

ISBN: 978-958-59512-9-7

Primera edición septiembre de 2018

Impreso en Colombia

© **Universidad del Rosario**

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

Directora

Francesca Ramos

Investigadores

Ronal Rodríguez
María Clara Robayo

Contenido

1. Introducción	5
2. Contexto de la movilidad humana venezolana en Colombia	6
3. Desafíos y recomendaciones en la construcción y el desarrollo de una política migratoria integral en Colombia	11
3.1. Desafíos transversales en la construcción de una política migratoria integral en Colombia	11
3.1.1. Concertar voluntades políticas para el establecimiento de una política migratoria integral	12
3.1.2. Coordinar a nivel internacional y nacional la gestión de riesgo humanitario	12
3.1.3. Mantener canales abiertos de diálogo binacional	13
3.1.4. Articular la política migratoria con la agenda interna del Estado	14
3.1.5. Disminuir la brecha de implementación de políticas nacionales a escala territorial y local	14
3.1.6. Establecer una política de retorno acorde al actual panorama migratorio colombiano	15
3.1.7. Aumento de la xenofobia y ausencia de una política de integración social	16
3.2. Desafíos específicos en la construcción de la política migratoria colombiana	16
3.2.1. Necesidad de un órgano que dirija y coordine de manera integral e intersectorial la inmigración y la migración colombiana	16
3.2.2. Ausencia de un sistema de registro e identificación nacional permanente	17
3.2.3. Irregularidad e incertidumbre ante el carácter temporal del PEP	17
3.2.4. Ausencia de una ley integral y orgánica de migración	17
3.2.5. Contención del proceso de refugio	18
3.2.6. Aumento de casos de apatridia	18
3.2.7. Fortalecer la seguridad en las zonas de frontera e incluir la migración en las políticas de seguridad ciudadana	19
3.2.8. Complejidad de la movilidad humana fronteriza	20
3.2.9. Ausencia de rutas en atención humanitaria y enfoque diferencial a comunidades binacionales indígenas	21
4. Desafíos de la política migratoria en el sector salud	21
4.1. Salud pública regional en riesgo	22
4.2. Aumento de la demanda y del déficit presupuestal y operativo del sector salud	23
4.3. Atención médica para la migración irregular	23
4.4. Desnutrición de niños, niñas y adolescentes	24
4.5. Crear rutas de atención en salud mental a migrantes	25

5. Desafíos de la política migratoria en el sector educativo	25
5.1. Principales desafíos en educación básica a considerar en una política migratoria integral.....	26
5.1.1. Garantizar la alimentación escolar.....	26
5.1.2. Deficiente cobertura educativa para niños, niñas y adolescentes migrantes	26
5.1.3. Brecha entre el acceso y la continuidad en el sistema educativo	26
5.1.4. Deterioro de la calidad educativa en Venezuela	27
5.1.5. Aumento de brotes de xenofobia entre estudiantes.....	27
5.2. Principales retos en educación superior y en el trato a profesionales extranjeros como elementos a considerar en una política migratoria integral	28
5.2.1. La apostilla como obstáculo de convalidación de títulos profesionales	28
5.2.2. Migración e irregularidad de profesionales extranjeros formados en Colombia	28
6. Desafíos y recomendaciones de la política migratoria en materia laboral	29
6.1. Dispersión e informalidad de la fuerza laboral migrante	29
6.2. Falta de información sobre los perfiles laborales de retornados y migrantes.....	29
6.3. La irregularidad como disparador de riesgo a corto, mediano y largo plazo	30
6.4. Garantizar el cumplimiento de los objetivos del PEP	30
6.5. Ausencia de un sistema flexible de reconocimiento y certificación de competencias y de estudios profesionales.....	31
6.6. Impulsar políticas diferenciales para ciudades fronterizas	31
7. Conclusiones	41
Bibliografía	42

1. Introducción

La movilidad humana¹ internacional afecta a más de 300 millones de personas a nivel global, incide en la política interna de los Estados e interconecta al mundo. Es, sin lugar a dudas, uno de los fenómenos sociales más complejos e importantes del siglo XXI. En materia de política migratoria intervienen múltiples factores socioeconómicos, políticos, culturales y de seguridad, y su gestión es un tema que ha adquirido cada vez mayor relevancia tanto para gobiernos nacionales y locales, como para la comunidad internacional.

Colombia no ha sido ajena a esta realidad. El compartir una amplia y porosa frontera de 2.219 km y fuertes vínculos históricos, económicos y socioculturales con Venezuela, ha ubicado al país como el principal destino de su migración. Un fenómeno complejo y de difícil definición que presenta simultáneamente desplazamientos voluntarios y forzosos inmersos en lógicas de migración transfronteriza, de retorno y de crisis humanitaria, con un alto grado de indocumentación e irregularidad.

Entendiendo esta migración como un flujo en crecimiento sin proyecciones cercanas de retorno y conscientes de su complejidad y de las fuertes implicaciones estructurales en la política interna colombiana, el objetivo principal del informe *Retos y oportunidades de la movilidad humana venezolana en la construcción de una política migratoria colombiana* es proponer lineamientos generales que sirvan de insumos al actual Gobierno y a tomadores de decisiones en la construcción de una política migratoria integral, hoy en día inexistente. Por lo tanto, este informe no pretende ser una estrategia de la generación de esa política pública y mucho menos una estrategia de su implementación, sino presentar pasos en los que se tendrá que trabajar en diferentes niveles (local, regional, nacional e internacional) una vez se conciba una política migratoria integral y se definan los recursos existentes para poder llevarla a cabo.

Producto de entrevistas a migrantes y a líderes sociales, de la participación en diversos encuentros académicos sobre migración y del evento organizado por el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario y la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en el que se convocó a más de ochenta expertos a nivel nacional en política y gestión migratoria, se identificaron los desafíos y los campos de acción más urgentes que hoy plantea la migración venezolana en Colombia.

El informe inicia con un análisis contextual de la crisis humanitaria en Venezuela y sus efectos en Colombia con base en cifras y análisis cuantitativos divulgados por diversas entidades a nivel nacional, regional e internacional, con lo que se presenta un escenario multidimensional que requiere de una gestión que considere las diversas problemáticas transversales que se tejen de manera recurrente en las diferentes unidades de análisis de una política migratoria, y distinga los elementos concretos de carácter operativo y administrativo. En ese orden de ideas, se identificaron los desafíos transversales y específicos en la construcción y el desarrollo de una política migratoria, junto con los desafíos en materia de salud, educación e inserción laboral. Asimismo, para cada una de estas problemáticas se proponen recomendaciones generales y lineamientos de acción de futuras políticas públicas. Finalmente, se plantean algunas conclusiones generales.

La construcción de una estructura jurídica integral, además de controlar, ordenar y regular los flujos migratorios desde un enfoque de derechos humanos, deberá facilitar canales de integración social entre dos sociedades hermanas y optimizar las oportunidades que presenta la movilidad humana para Colombia y los países de la región. Los Estados, ante esta coyuntura migratoria y en el marco del Pacto Global de Migrantes y Refugiados², deben apoyarse en principios de solidaridad, cooperación internacional y responsabilidad compartida.

¹ La movilidad humana es la movilización de personas dentro de un país o hacia el exterior en ejercicio de su derecho a la libre circulación. Es un proceso complejo y motivado por razones voluntarias o forzadas, realizado con la intención de permanecer en el lugar de destino por períodos cortos o largos o, incluso, para desarrollar una movilidad circular (OIM, 2012:17).

² La Asamblea General de las Naciones Unidas, en octubre de 2016, suscribió la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes, instrumento vinculante en el que los Estados adquieren compromisos relacionados a la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales tanto de refugiados como de migrantes. En la Declaración se establecen: un nuevo y más amplio paradigma de respuesta en donde se asume el Marco de Respuesta Integral para Refugiados, cuyos principios rectores son de solidaridad, cooperación internacional y responsabilidad compartida; y el Pacto Mundial para la Migración, que busca que los flujos poblacionales sean seguros, ordenados y regulares.

2. Contexto de la movilidad humana venezolana en Colombia

El deterioro progresivo de las condiciones políticas, económicas y sociales de Venezuela ha afectado profundamente la calidad de vida de su población. Esta situación se ha agudizado desde 2015 y fue diagnosticada por Amnistía Internacional en 2016 como una crisis humanitaria que rápidamente se ha hecho visible a lo largo de la frontera compartida con Colombia, Brasil y Guyana, y en países no fronterizos como Ecuador y Perú. La crisis multidimensional de Venezuela conduce a que miles de ciudadanos abandonen su país por el colapso socioeconómico, por la persecución política o por la violencia y la inseguridad, en busca de garantizar el derecho a la vida, la salud, la alimentación, la integridad y la libertad personal.

La economía venezolana entre el quinquenio 2013-2017 se contrajo un 50% y las estimaciones del Fondo Monetario Internacional, para este año, prevén un panorama de mayor detrimento en las condiciones básicas de vida, con un 15% más de reducción y una hiperinflación de 1.000.000% (FMI, 2018). El desplome en la producción y en el precio internacional del petróleo agudiza la recesión y deriva en salarios que equivalen a menos de seis dólares mensuales, una pobreza que golpea al 87% de la población, un 87% de desabastecimiento de fármacos y que la alimentación se haya convertido en un asunto de supervivencia (ENH, 2018). Todo ello sumado a un incremento de la inseguridad que posiciona a Venezuela con la más alta tasa de homicidios de Latinoamérica y el Caribe (*InSight Crime*, 2017).

La migración es producto de esta difícil situación, aunada también a la desesperanza de una pronta resolución política. Particularmente en los países vecinos, la población que ha migrado requiere con urgencia protección internacional y asistencia humanitaria, como lo han señalado distintas agencias de las Naciones Unidas. La Sociedad Venezolana de Salud Pública reportó que el sistema solo tiene cobertura para el 20% de la población y que en 2017 se presentaron más de 500.000 casos de malaria, 8.000 de tuberculosis, 861 de sarampión —enfermedad erradicada desde 1961—, 40 de escabiosis, 2.000 de difteria y más de 70.000 infectados con VIH, de los cuales solo 7.000 utilizan antirretrovirales.

Según el consolidado de diversas fuentes censales, en los últimos años cerca del 8,7% de la población ha emigrado de Venezuela hacia múltiples destinos internacionales, principalmente Colombia, que ha recibido 1.235.593 migrantes, cerca del 45% del total de los flujos migratorios venezolanos. De una dinámica de movilidad transfronteriza se pasó a una situación de internamiento del fenómeno en el que participa la totalidad del territorio colombiano y en el que se destaca el creciente flujo de personas en tránsito que atraviesan de norte a sur el país para dirigirse a otros destinos de la región, como Ecuador, Perú, Brasil y Chile.



Como lo sugiere la Tabla 1, actualmente hay 2.757.893 migrantes venezolanos en el mundo, un 22% se ha dirigido hacia Europa y Norte América, especialmente a Estados Unidos y España, el 78% de la migración es intraregional y sus principales destinos son Colombia, Perú y Chile. Para 2017, el 40% de la población en Venezuela deseaba salir del país (Consultores 21, 2017) y ante el previsible fracaso de las últimas medidas económicas tomadas por el gobierno de Maduro para controlar la inflación y el ya anunciado endurecimiento de control fronterizo en Ecuador y Perú, se prevé el aumento sustancial de estos flujos en corto y mediano plazo.

Tabla 1. Principales destinos internacionales de la migración venezolana

Destinos	2015	2016	2017	2018
Colombia		350.000 ⁽⁴⁾	552.000 ⁽⁵⁾	1.235.593 ⁽²⁾
Perú	2.351	445	100.000 ⁽³⁾	414.011 ⁽³⁾
Estados Unidos	255.520	290.224 ⁽⁵⁾		
España	165.895	180.289	208.333 ⁽⁵⁾	
Chile	8.001	34.643	119.051	164.886 ⁽⁴⁾
Argentina	12.856	25.960	57.127	82.000 ⁽⁴⁾
Brasil	3.425	5.523	35.000	64.000
Ecuador	8.901	23.719	39.519	99.000 ⁽⁶⁾
Italia	48.970		49.831 ⁽⁵⁾	
Panamá	9.883	20.999	36.365 ⁽⁵⁾	
México	15.959	23.734	32.582 ⁽⁵⁾	
Portugal		24.174	24.603 ⁽⁵⁾	
Canadá	17.898		18.608 ⁽⁵⁾	
Guatemala				15.650 ⁽³⁾
Costa Rica	6.437	7.692	8.892 ⁽⁵⁾	
Uruguay	1.855	2.762	6.033 ⁽⁵⁾	
República Dominicana		45.417	5.539 ⁽⁵⁾	
Trinidad y Tobago	1.732		1.743 ⁽⁵⁾	
Total				2.757.893⁽¹⁾

Tabla elaborada por la investigadora María Clara Robayo del Observatorio de Venezuela, teniendo como base los datos ofrecidos por OIM (2018) y otras estadísticas actualizadas.

(1) Esta cifra es un acumulado de los datos ofrecidos por OIM en 2017 y de las últimas actualizaciones estadísticas nacionales en 2018. Para el caso de Estados Unidos, la cifra más actual es de 2016.

(2) Migración Colombia, al 31 de agosto de 2018. Sumatoria de 935.593 migrantes regulares, en proceso de regularización e irregulares más una aproximación de 300.000 retornados.

(3) Declaración del Superintendente de Migraciones de Perú, en una rueda de prensa realizada el 28 de agosto de 2018, en Bogotá.

(4) Comunicado Grupo de Lima, mayo de 2018. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/180518-Comunicado-del-Grupo-de-Lima>.

(5) Migración Colombia, 2017.

(6) USAID-ACNUR, 2018.

En Colombia las características de este fenómeno de movilidad han estado determinadas por la histórica e intensa relación binacional ocasionada en compartir una larga y porosa frontera de 2.219 km y fuertes vínculos sociales, culturales, políticos y económicos, lo cual hace de esta migración algo particular y de difícil comparación con otras experiencias a escala global.

La migración pendular o transfronteriza es una de estas particularidades. Desde la concepción de la frontera en el año 1832, esta zona es una región intercultural que ha mantenido una movilidad circular permanente gracias a las condiciones físicas del territorio en donde, además de los siete puestos oficiales de control, hay cientos de pasos irregulares por los que colombianos y venezolanos cruzan diariamente. En la actualidad, cerca de 1.600.000 venezolanos usan la Tarjeta Migratoria Fronteriza (TMF), un documento expedido entre enero de 2017 y febrero de 2018 por Migración Colombia, con el propósito de identificar la creciente migración pendular.

1ª OLA DE EMIGRACIÓN:
POR MOTIVACIONES
EMINENTEMENTE POLÍTICAS



1999-2002

- 1998: PRIMERA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE HUGO CHÁVEZ.
- 1999: POSESIÓN PRESIDENCIAL DE HUGO CHÁVEZ.
- 1999: NUEVA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.
- 2000: MEGAELECCIONES: PRESIDENTE, ASAMBLEA NACIONAL Y DEMÁS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.
- 2001: LÍNEAS GENERALES DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA NACIÓN 2001-2007.
- 2001: LEYES HABILITANTES: 49 DECRETOS, ENTRE ELLOS, LEY DE TIERRAS E HIDROCARBUROS.
- 2001: EXPROPIACIÓN DE 3,6 MILLONES DE HECTÁREAS PARA DESARROLLO AGRÍCOLA.
- 2002: GOLPE DE ESTADO.
- 2002-2003: PARO-SABOTAJE PETROLERO

Vene
contexto político
de la m



2ª OLA DE EMIGRACIÓN:
POR PERSECUCIÓN
POLÍTICA Y SOCIOECONÓMICA



2003-2009

- 2003: DESPIDO MASIVO A 17.871 TRABAJADORES DE PDVSA.
- 2003: CONVOCATORIA A REFERENDO REVOCATORIO, RECOLECCIÓN DE FIRMAS Y LISTA TASCÓN.
- 2004: REFERENDO REVOCATORIO.
- 2005: ELECCIÓN DE ASAMBLEA NACIONAL, SIN PARTICIPACIÓN DE LA OPOSICIÓN.
- 2006: TERCERA ELECCIÓN DE PRESIDENCIAL DE HUGO CHÁVEZ.
- 2007: DERROTA EN LAS URNAS AL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA LOS NUEVOS CONCEPTOS DE PROPIEDAD PRIVADA PÚBLICA, PROPIEDAD SOCIAL, PROPIEDAD COLECTIVA Y PROPIEDAD MIXTA.
- 2007: INICIA LA NACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS DE SECTORES ESTRATÉGICOS COMO PETROLERO, ELÉCTRICO, TELEFÓNICO, ALIMENTARIO, BANCARIO, MINERO, CEMENTERO Y TRANSPORTE.
- 2008: CREACIÓN DEL PARTIDO SOCIALISTA UNIDO DE VENEZUELA (PSUV) Y DE LA MESA DE UNIDAD DEMOCRÁTICA (MUD).
- 2009: ENMIENDA CONSTITUCIONAL PERMITE LA REELECCIÓN INDEFINIDA DE LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.



Venezuela: Crisis y socioeconómico Migración

3ª OLA DE EMIGRACIÓN:
DE ÉLITES Y SECTORES
MEDIOS PROFESIONALES



2010-2014

2011: HUGO CHÁVEZ HACE PÚBLICO QUE SUFRE DE CÁNCER.

2011: PROTESTAS PACÍFICAS EN TODO EL PAÍS ORGANIZADAS POR EL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL VENEZOLANO JUNTO CON OTROS ACTORES EDUCATIVOS.

2013: PROFESORES UNIVERSITARIOS AGRUPADOS EN LA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE PROFESORES UNIVERSITARIOS DE VENEZUELA (FAPUV) PIDEN AL GOBIERNO AUMENTO SALARIAL E INCREMENTO AL PRESUPUESTO DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS E INICIAN LAS MARCHAS ESTUDIANTILES.

2013: POSESIÓN PRESIDENCIAL DE NICOLÁS MADURO.

2014: MARCHAS MULTITUDINARIAS DE ESTUDIANTES CONVOCADAS POR DIRIGENTES POLÍTICOS Y ESTUDIANTILES EN 38 CIUDADES DEL PAÍS SON HECHOS QUE DESEMBOCAN EN VIOLENTOS ENFRENTAMIENTOS CON LA GUARDIA CIVIL Y EN UN PARO NACIONAL QUE DURA MÁS DE TRES MESES.

4ª OLA DE EMIGRACIÓN:
POR CRISIS HUMANITARIA



2015-2018

2015: DEPORTACIÓN Y RETORNO FORZOSO DE 22.000 COLOMBIANOS CULMINÓ CON EL CIERRE DE LA FRONTERA POR CASI UN AÑO.

2016: AMNISTÍA INTERNACIONAL DECLARA CRISIS HUMANITARIA EN VENEZUELA.

2017: SE INSTAURA LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE.

2017: AUMENTAN TASAS DE DESNUTRICIÓN Y MORTALIDAD EN NEONATOS Y EN MADRES GESTANTES; SE PRESENTAN EPIDEMIAS DE PALUDISMO, TUBERCULOSIS, DIFTERIA Y SARAPIÓN.

2018: DIFERENTES ORGANISMOS INTERNACIONALES DIAGNOSTICAN QUE LA INFLACIÓN LLEGA A 1.000.000% (FMI), QUE EL 87% DE LA POBLACIÓN VIVE POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE LA POBREZA, QUE HAY UN 80% DE DESABASTECIMIENTO ALIMENTICIO Y MEDICINAL Y QUE VENEZUELA TIENE LA TASA DE HOMICIDIOS MÁS ALTA DE LATINOAMÉRICA.



Muertes violentas (2017):
26.616

Inflación (2018):
1.000.000%

PIB (2018):
-15%

Enfermedades:

- Sarampión
- Difteria
- Malaria
- Tuberculosis
- Escabiosis
- VIH

La larga frontera compartida ha facilitado una continua y compleja relación migratoria cuyo principal referente histórico fue la masiva migración de colombianos a Venezuela, quienes atraídos por la bonanza petrolera de mediados de la década del setenta, buscaron insertarse en una economía demandante de mano de obra incapaz de ser provista por la oferta nacional. En ese periodo, el flujo latinoamericano constituyó el 89% de la migración total extranjera en Venezuela; de ese 89%, la migración colombiana ocupó un 77% (Pellegrino, 1989), lo que dio inicio a la configuración de una comunidad colombiana que creció en décadas posteriores, razón por la que la contracorriente actual tiene un alto componente de retorno, de binacionalidad y de familias mixtas; colombianos y venezolanos que a partir de los lazos familiares y de amistad han reactivado las antiguas redes migratorias establecidas entre las dos sociedades hace cuarenta años, con el propósito de facilitar los procesos actuales de migración e inserción socioeconómica.

La migración con vocación de permanencia presenta una gran diversidad y multiplicidad de perfiles socioeconómicos. Su aparición inició en 2002 de forma paulatina y mesurada hasta 2015, cuando se develó la crisis humanitaria en Venezuela y vertiginosamente aumentó el flujo migratorio.

Según el consolidado de diversas fuentes censales, en los últimos años cerca del 8,7% de la población ha emigrado de Venezuela hacia múltiples destinos internacionales, principalmente Colombia, que ha recibido 1.235.593 migrantes, cerca del 45% del total de los flujos migratorios venezolanos.

El gradual deterioro socioeconómico del vecino país a la luz de una migración que muchos analistas definen como forzosa, logra rastreadse en cuatro momentos: inicia por motivaciones eminentemente políticas entre 1999 y 2002; luego, en el periodo 2005 a 2009, tras los despidos masivos en Petróleos de Venezuela (PDVSA), expertos del petróleo y grandes empresarios de diversos sectores llegaron a Colombia, atraídos por un ambiente propicio para la inversión extranjera directa y la protección de su capital financiero y patrimonial; posteriormente, entre 2010 y 2014, lo que inició como una migración de élites, se extendió hacia un gran número de profesionales de diversas disciplinas y estudiantes universitarios de clases medias, que se asentaron en Colombia con el fin de garantizar su desarrollo personal y proteger su capital humano.

El cuarto y último momento es una diáspora de supervivencia que se ha desplazado a Colombia para proteger las condiciones más básicas de vida. A mediados de 2015, tras el cierre prolongado de la frontera, se identificó el crecimiento acelerado de una migración con una alta tasa de irregularidad e indocumentación que incluso presenta cuadros altos de desnutrición y, en algunos casos, enfermedades crónicas o infectocontagiosas, como sarampión, difteria, malaria, tuberculosis, escabiosis y VIH. Se trata de la movilidad de cientos de miles de personas que escapan del difícil contexto socioeconómico venezolano en donde las cifras son cada vez más preocupantes y hacen insostenible el proyecto de vida de la gente en condiciones dignas.

Al gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) le correspondió atender este inédito e inesperado fenómeno; en ello adelantó acciones concretas, especialmente de carácter provisorio. En 2012, se crea Migración Colombia como autoridad migratoria especializada y técnica; en 2015, se instalan puestos de mando unificado para tratar la emergencia migratoria en la frontera; en 2017, se crean la TMF para la población fronteriza y el Permiso Especial de Permanencia (PEP) para que migrantes regulares accedan al mercado laboral legalmente y puedan cotizar seguridad social por un periodo de dos años; en 2018, se nombra al Gerente de Frontera con Venezuela y se pone en marcha el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) para migración irregular con la consecutiva regularización temporal de los 442.462 registrados. Esto, junto con algunos decretos, resoluciones, protocolos de los ministerios de Educación y Salud y de otras entidades involucradas, más algunas sentencias de tutela sobre casos específicos, constituyen el conjunto de instrumentos con los que el Estado está afrontando una migración que crece aceleradamente.

De esta manera, en el nuevo panorama migratorio colombiano confluyen múltiples realidades y factores que el Estado, las regiones y los gobiernos locales, a pesar de ser inexpertos en asuntos de movilidad

internacional, deben gestionar asertivamente y de forma expedita en el marco de una política migratoria orgánica e integral, que está aún por construir y que deberá conjugar las grandes demandas que implica un contingente migratorio de esta magnitud y heterogeneidad, dentro de un difícil contexto nacional.

3. Desafíos y recomendaciones en la construcción y el desarrollo de una política migratoria integral en Colombia

Tabla 2. Cifras de la migración de venezolanos en Colombia

Total	1.235.593
PEP	262.535 ⁽²⁾
Migrantes regulares	468.428 ⁽²⁾
Migrantes en proceso de regularización	361.399 ⁽²⁾
Migrantes irregulares	105.766 ⁽²⁾
Retorno	300.000 est. ⁽²⁾
TMF	1.600.000 ⁽²⁾
Migrantes en tránsito	552.000 (2018) ⁽²⁾
Salidas por Rumichaca	409.000 (2018) ⁽²⁾
SOCIOCARACTERIZACIÓN	
Retorno y binacionalidad	67% (2017) ⁽³⁾ 30% (2018) ⁽²⁾
Población venezolana	23% (2017) ⁽³⁾ 70% (2018) ⁽²⁾
Mujeres	45% ⁽¹⁾
Hombres	55% ⁽¹⁾
Niñas, niños y adolescentes	26,8% ⁽¹⁾
Mayores de 60 años	2,6% ⁽¹⁾
Concentración en departamentos	Bogotá: 23,5% ⁽¹⁾ La Guajira 11,7% ⁽¹⁾ Norte de Santander: 11,4% ⁽¹⁾

Cifras y estadísticas de: (1) RAMV, 2018; (2) Migración Colombia, 2018; (3) OIM, 2017.

La migración, al ser una realidad compleja y multidimensional, requiere una gestión que considere las problemáticas transversales y estructurales de una política migratoria e identifique los elementos de carácter operativo y administrativo que requieren ajustes ante un contexto de movilidad humana.

De ahí que en este documento se presenten los desafíos multinivel que fueron identificados en las mesas temáticas de trabajo concertadas en el evento organizado por el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario y la Fundación Konrad Adenauer (KAS), en reuniones y consultas con asesores y funcionarios públicos y de organismos multilaterales, académicos, organizaciones civiles y migrantes.

3.1 Desafíos transversales en la construcción de una política migratoria integral en Colombia

A continuación se plantean las principales problemáticas que afectan de manera transversal la construcción y aplicación de una política migratoria integral en Colombia.

3.1.1. Concertar voluntades políticas para el establecimiento de una política migratoria integral

El primer paso en la construcción de una política migratoria integral es comprender que la migración internacional es un fenómeno irreversible, que se prolonga en el tiempo, se actualiza conforme a las dinámicas globales, y afecta ampliamente a las sociedades receptoras y a la política estatal interna. Por lo tanto, este es un asunto de carácter urgente que requiere la firme voluntad política del actual y los próximos gobiernos para promover desde los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, una coordinación multisectorial que señale la ruta a seguir en la obtención y asignación de recursos y en la creación de una estructura legal que establezca a largo plazo lineamientos y acciones precisas a nivel internacional, nacional y territorial en materia migratoria.

Ante la emergencia producida por la crisis humanitaria en Venezuela, las medidas aplicadas por gobierno Santos abordaron el fenómeno migratorio de manera provisional. Dicha coyuntura, si bien ha requerido acciones rápidas, también ha eclipsado la imperante necesidad de empezar a gestar una política de largo aliento, fundada en principios de igualdad y no discriminación hacia toda la población extranjera migrante que ingresa al país y que precisa canales permanentes de atención e integración social.

Recomendaciones

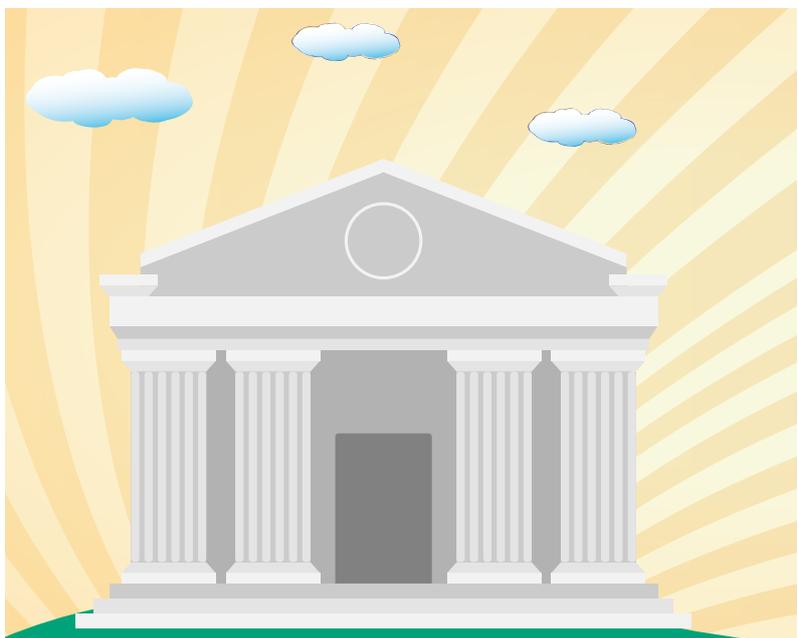
- Conformar un equipo multisectorial con el propósito de concertar diálogos y acciones concretas que impulsen la construcción de una política migratoria integral colombiana a largo plazo, comprometiendo a actores tripartitos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos no gubernamentales y organizaciones civiles a nivel nacional, regional y local.
- Articular la política migratoria con dos ejes que requieren acciones diferenciales y protocolos específicos: la gestión de fronteras y la crisis humanitaria.

3.1.2. Coordinar a nivel internacional y nacional la gestión de riesgo humanitario

Ante la crisis humanitaria en Venezuela al Estado colombiano, además de proponer un marco legal para la migración en general, le corresponde orientar políticas de trato diferencial hacia una creciente población que necesita asistencia humanitaria y cuyas demandas desbordan la capacidad estatal y de organizaciones sociales, especialmente en zonas de frontera.

Colombia, a pesar de ser el principal receptor, no ha ejercido un liderazgo propositivo en pro de lograr mayor visibilidad y sensibilidad global ante la crisis humanitaria y el éxodo venezolano, en tanto su magnitud es similar o superior a los desplazamientos originados por guerras o desastres naturales. Tampoco ha impulsado una diplomacia firme en aras de lograr acuerdos de corresponsabilidad y cooperación internacional en la gestión de riesgo humanitario y la obtención de mayores recursos.

A nivel local, las comunidades religiosas, los organismos sociales y las agencias internacionales son quienes principalmente han ofrecido atención humanitaria inmediata a los migrantes en necesidad de protección internacional. Ellos han adelantado iniciativas valiosas que a pesar de tener



un impacto social importante son aún insuficientes. El Estado debe avanzar mucho más en este campo de acción y saber articular adecuadamente la política nacional y la cooperación internacional con las acciones sociales y civiles que hoy perviven en la dispersión.

Recomendaciones

- Iniciar la construcción de un marco legal fundado en el respeto de los derechos humanos y en los principios de igualdad y no discriminación, orientado a gestionar la inmigración y establecer el trato hacia todos los migrantes en Colombia.
- Liderar una diplomacia bilateral, regional e internacional, que visibilice, en diferentes espacios multilaterales y con diversos actores de orden mundial, la crisis humanitaria en Venezuela y sus dramáticos efectos en la movilidad humana hacia Colombia y la región, con el propósito de canalizar recursos, fondos de cooperación y ayuda técnica especializada que se requieren para abordar la problemática.
- Proponer una conferencia regional sobre la movilidad humana venezolana en Latinoamérica, en el marco del Pacto Global sobre Migración y Refugio de Naciones Unidas.
- Incluir el tema migratorio en la agenda con la Organización de Estados Americanos (OEA), el Grupo de Lima, la Comunidad Andina y el Mercosur.
- Coordinar programas de apoyo y de articulación en red con las instituciones públicas, organizaciones civiles, religiosas y no gubernamentales, que adelantan una labor humanitaria con retornados, migrantes regulares e irregulares, en casas de acogida, comedores comunitarios y espacio público.
- Capacitar a las organizaciones civiles, religiosas y no gubernamentales, en planeación estratégica de proyectos y búsqueda de financiación e impulsar espacios de encuentro con mesas de donantes nacionales e internacionales.

3.1.3. Mantener canales abiertos de diálogo binacional

La ausencia de un diálogo político con Venezuela desde hace año y medio³ es uno de los principales desafíos para Colombia en un contexto de migración y crisis humanitaria. A la ya difícil e interdependiente relación binacional se le suma un flujo migratorio en crecimiento, no reconocido por el gobierno venezolano y que demanda canales e instrumentos de cooperación bilateral para facilitar el control, la identificación, la regularización y la protección de migrantes entre los dos países. A pesar de ser conscientes de la dificultad política que eso implica para los diferentes gobiernos, es una necesidad vital para resolver la problemática de migración. La carencia de cooperación dificulta la operación y la planeación en todos los espacios de acción.

Recomendaciones

- Mantener un espacio abierto de diálogo en materia migratoria con el Gobierno venezolano, cuando menos a nivel administrativo o regional.
- Adelantar propuestas de cooperación sobre seguridad fronteriza, lucha contra la trata de personas, homologación y convalidación de títulos, migración laboral, seguridad social, re-mesas, retorno, sanidad y salubridad, entre otros temas que en el pasado ya habían sido

³ El 30 de marzo de 2017, la Cancillería colombiana llamó a consultas al embajador en Venezuela, Ricardo Lozano, ante la controvertida y preocupante decisión del Tribunal Supremo de Justicia venezolano en asumir las competencias de la Asamblea Nacional, suceso que se incluye dentro de una cadena de incidentes que agudizaron la crisis diplomática entre los dos Estados y que concluyó con el retiro del embajador colombiano en Venezuela y el embajador venezolano en Colombia.

abordados en la agenda colombo-venezolana o en acuerdos migratorios con España. Este último, un buen ejemplo de cooperación a considerar en asuntos migratorios.

- Ante un previsible escenario de no fluidez en las relaciones binacionales, buscar alianzas y convenios estratégicos entre entidades públicas y privadas de ambos Estados, con el fin de compartir información sobre certificaciones laborales y educativas, y sobre entornos y protocolos de sanidad y salud pública.

3.1.4. Articular la política migratoria con la agenda interna del Estado

Colombia es un país con problemas estructurales y fiscales en diferentes áreas. El profundo déficit presupuestal en el sector salud, un sistema educativo que presenta desigualdades en términos de participación, calidad y continuidad estudiantil (OCDE, 2016) y la notoria disparidad productiva regional que contribuye a las altas tasas de desempleo en ciudades como Armenia, Cúcuta, Arauca, Riohacha, Barranquilla y Pasto (DANE, 2018), han sido antiguas e internas problemáticas de difícil resolución, que se han exacerbado por los efectos inmediatos de la inmigración. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, una política migratoria integral debe contemplar y buscar armonizar estos campos de acción estructural con las diferentes necesidades y los importantes aportes de la migración a mediano y largo plazo.

Ante la emergencia producida por la crisis humanitaria en Venezuela, las medidas aplicadas por el gobierno Santos abordaron el fenómeno migratorio de manera provisional.

Recomendaciones

- Reconocer a todos los migrantes como agentes de cambio y desarrollo. La migración es una ventaja neta para el país receptor a largo plazo (Polaski, 2004), constituye incremento en el consumo, en el pago de impuestos y en los aportes a seguridad social, aumenta la mano de obra y es una contribución de capital humano e interculturalidad (Delgado-Wise y Guarnizo, 2007).
- Incluir la construcción de la política migratoria en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.
- Generar políticas que optimicen las capacidades y potencialidades de los migrantes dentro de los proyectos de desarrollo y a nivel nacional, regional y local, basándose en estudios previos que identifiquen los sectores con limitada mano obra (agrícola, tecnológico, subespecialidades médicas, entre otros).
- Impulsar estudios técnicos y estadísticos que orienten medidas de ajuste económico y permitan una rápida absorción de mano de obra nacional y extranjera en diversos sectores productivos.

3.1.5. Disminuir la brecha de implementación de políticas nacionales a escala territorial y local

El desarrollo de las políticas migratorias existentes ha mostrado una implementación tardía a escala territorial y local, dificultad que el Estado colombiano tiene frecuentemente en la aplicación regional de políticas nacionales de diverso orden. Esto representa una problemática que se agudiza ante la novedad del fenómeno migratorio, la escasa infraestructura operativa, la poca preparación institucional y el desconocimiento generalizado de funcionarios para abordar este tema, todo lo cual vulnera los derechos de una población migrante altamente heterogénea y con múltiples necesidades.

Recomendaciones

- Capacitar a funcionarios en la atención al migrante y en las rutas de acción estandarizadas y específicas de los protocolos migratorios.
- Capacitar a líderes y funcionarios departamentales y municipales en la formulación de proyectos y en la búsqueda de financiamiento nacional e internacional.
- Fortalecer la coordinación y articulación institucional a nivel nacional, regional y local.
- Aumentar a nivel local la presencia institucional permanente de entidades estatales y regionales, departamentos administrativos y organismos de control, especialmente de la Personería del Pueblo, como órganos descentralizados de vigilancia regional y aglutinadores de conocimiento en la defensa de los derechos de la sociedad civil.
- Fomentar la descentralización y la autogestión regional de la migración al ser este un fenómeno que se manifiesta diferencialmente a nivel territorial.
- Incluir la migración en la agenda de los concejos municipales.

3.1.6. Establecer una política de retorno acorde al actual panorama migratorio colombiano

La migración proveniente de Venezuela tiene una alta proporción de retornados que han sido invisibilizados al no existir mecanismos de identificación, aunque se estime una cifra cercana a las 300.000 personas (Migración Colombia, 2018). Si bien existe la Ley de Retorno de 2012⁴ que brinda atención, tipifica a los retornados —entre ellos a los humanitarios— y contempla incentivos de crédito para vivienda y emprendimiento, el acceso al Registro Único de Retorno es restringido y la oferta nacional en créditos especiales para vivienda es muy limitada.

La ley actual surgió en el contexto de los programas de retorno voluntario impulsados por Europa y Estados Unidos entre 2008 y 2012 y no establece lineamientos adecuados para la actual coyuntura migratoria de una población compuesta, en parte, por desplazados del conflicto interno y por retornados que tras años, incluso décadas, de vivir en Venezuela, regresan al país en condición humanitaria, sin documentos ni redes de acogida y desconociendo los mecanismos de inserción laboral. Ello deriva en una población que recibe un trato similar a la migración regular, a pesar de ser connacional.

Recomendaciones

- Identificar y socio caracterizar a la población retornada y colombo-venezolana por medio de un registro nacional permanente y obligatorio.
- Revisar y actualizar la Ley de Retorno de 2012, para hacer de este marco jurídico un instrumento más accesible y adecuado a la actual coyuntura migratoria.
- Garantizar la seguridad, el respeto de los derechos humanos y la continuidad de la protección internacional a colombianos refugiados que deciden retornar en medio de la crisis humanitaria en Venezuela.
- Establecer estrategias de difusión informativa sobre el acceso a derechos y los deberes de retornados y migrantes.

⁴ Modificada recientemente en el Decreto 2218 de 2018.

3.1.7. Aumento de la xenofobia y ausencia de una política de integración social

El aumento gradual de discriminación y xenofobia hacia los migrantes venezolanos y la carencia de políticas de integración social, constituyen uno de los principales desafíos para una política migratoria integral, que de manera temprana debe dirigir estrategias específicas tendientes a promover una adecuada inserción social y convivencia intercultural, en una sociedad no acostumbrada a la inmigración y cuya posible resistencia puede comprometer a futuro el éxito de las acciones establecidas.

Recomendaciones

- Construir estrategias multisectoriales de integración social que combatan la xenofobia a través de la creación de alianzas entre el Estado, el sector privado, la academia y los medios de comunicación.
- Crear programas pedagógicos e informativos dirigidos a funcionarios públicos y privados, profesores de educación básica y media, y periodistas y comunicadores sociales, como actores importantes en la formación de conciencias colectivas.
- Promover narrativas positivas sobre la migración, Venezuela, los venezolanos y las venezolanas, dentro de las aulas de clase y en campañas informativas de difusión masiva.
- Promover espacios artísticos de encuentro e integración intercultural.

La enorme migración venezolana exige a Colombia la urgente tarea de adelantar una política migratoria integral que establezca y lidere acciones a nivel internacional, regional y nacional, manteniendo el diálogo binacional con Venezuela.

3.2. Desafíos específicos en la construcción de la política migratoria colombiana

3.2.1. Necesidad de un órgano que dirija y coordine de manera integral e intersectorial la inmigración y la migración colombiana

Si bien Migración Colombia es una institución de control operativo y técnico que ha evolucionado de manera rápida y positiva y que trabaja conjuntamente con ministerios, oficinas especializadas y departamentos administrativos, la dimensión y la complejidad del fenómeno migratorio requiere un abordaje que vaya más allá del control operativo y de los efectos migratorios de la crisis humanitaria en Venezuela. Por esta razón se advierte la necesidad de crear o facultar un órgano ya existente, para la dirección general y el desarrollo de la política migratoria integral definida por el Gobierno. Se requiere desarrollar un ordenamiento que ha de gestionar los diferentes flujos migratorios en Colombia, la integración social y el acceso a derechos de los migrantes, así como brindar atención a retornados y a los colombianos en el exterior.

Recomendaciones

- Crear una institución o facultar a Migración Colombia como órgano encargado de la dirección, la coordinación y el desarrollo general de la política migratoria integral colombiana.
- Destinar mayores recursos y dar autonomía de gestión al organismo encargado.
- Crear un equipo de trabajo multidisciplinar compuesto por funcionarios de otros ministerios y entidades, quienes han de dedicarse exclusivamente al tema migratorio y ser enlace interinstitucional para un trabajo conjunto y coordinado acorde a la política migratoria.

3.2.2. Ausencia de un sistema de registro e identificación nacional permanente

El Estado colombiano no tiene un sistema de registro e identificación nacional permanente para migrantes y retornados. La falta de información dificulta hacer proyecciones nacionales y construir sistemáticamente políticas diferenciales a nivel departamental y municipal. A su vez, la inexistencia de un mecanismo de identificación aumenta las trabas administrativas en el acceso a derechos de la población migrante. Si bien el RAMV logró registrar a un número considerable de indocumentados que ingresaron por puestos oficiales y trochas, esta medida tuvo un carácter provisorio y genérico en una coyuntura de cierre de gobierno; entretanto, la migración irregular e indocumentada sigue ingresando diariamente sin ser identificada.

Recomendaciones

- Poner en marcha un registro permanente, obligatorio y de cobertura nacional para migrantes, colombo-venezolanos y retornados.
- Otorgar un código de identificación para retornados indocumentados y migrantes irregulares. Este código no debe estar sujeto a un estatus migratorio regular.
- Impulsar el registro nacional obligatorio y permanente para migrantes y retornados como una acción articulada entre la Registraduría Nacional, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación.

3.2.3. Irregularidad e incertidumbre ante el carácter temporal del PEP

En un contexto de crisis humanitaria, el incesante ingreso de migrantes en condición irregular llevó al Estado colombiano a avanzar positivamente en la creación de permisos laborales temporales flexibles no sujetos al reconocimiento oficial de la residencia, una medida importante y necesaria que suscita nuevos desafíos al Gobierno actual. La prescripción del PEP generará ciclos de vulnerabilidad e irregularidad desde el segundo semestre de 2019 para las 623.934 personas que hoy se ven beneficiadas. El reto inmediato es incorporar el PEP en canales que faciliten a mediano y largo plazo la regularización de una población extranjera con elevados índices de indocumentación y sin proyecciones de retorno, la cual requiere medidas permanentes y que faciliten su integración social y laboral.

Recomendación

- Incorporar el PEP en procesos de continuidad regulatoria a mediano y largo plazo. Un proceso planificado que si bien inicia con medidas flexibles de regularización, tras el cumplimiento de requisitos, tiempos y buen comportamiento, incluya hasta la posibilidad de la nacionalización.

3.2.4. Ausencia de una ley integral y orgánica de migración

La ausencia de una política migratoria en un escenario nacional de intensa movilidad humana ha generado la aparición dispersa y desarticulada de varios instrumentos legales: decretos, resoluciones y algunas sentencias de tutela de la Corte Constitucional, que en conjunto deberán ser revisados y armonizados dentro de una estructura jurídica específica para la migración. Asimismo, no existe un marco conceptual que defina y explique diferencialmente los significados de migrante económico, humanitario, fronterizo, en tránsito y refugio, ni los derechos y deberes a los que dichas personas están sujetas. Este es un elemento de vital importancia operativa y legal frente a acciones concretas que requieren articulación territorial e institucional y respeto de los derechos humanos de los migrantes, en especial de refugiados y migrantes humanitarios.

Recomendaciones

- Construir una estructura jurídica legal que además de generar nuevos instrumentos vinculantes, ordene y armonice los existentes con las demandas sociales y los lineamientos de la política migratoria establecida.
- Definir un marco conceptual sobre los diversos tipos de migrantes en Colombia, las rutas de tratamiento y los derechos y obligaciones de cada uno de ellos.
- Establecer y coordinar las competencias de organismos e instituciones del Estado dentro de una política migratoria.

3.2.5. Contención del proceso de refugio

Dentro del marco jurídico migratorio es urgente abordar la figura de refugio⁵, más aún ante una crisis humanitaria de tal magnitud como la venezolana. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre 2010 y 2017, el Estado solo ha otorgado el estatus de refugio a 57 personas de un total de 2.073 solicitudes recibidas, de las cuales 911 fueron de población venezolana. Esto demuestra el difícil acceso en Colombia al reconocimiento de refugio, un trámite que además de ser muy cerrado, es demorado en su respuesta. Entre ocho meses y dos años es el lapso de tiempo que el solicitante debe esperar para saber si se le otorga o no el reconocimiento, periodo en el que no tiene permiso para trabajar ni puede salir del país.

Recomendaciones

- Definir qué tipo de reconocimiento jurídico tendrá la población migrante en evidente necesidad de protección internacional.
- Incluir la figura de refugio y acciones específicas de protección internacional dentro de la política migratoria.
- Garantizar que la solicitud de refugio sea un procedimiento permanentemente abierto para todos los extranjeros que lo requieran y hacer más expedito su tiempo de respuesta.

3.2.6. Aumento de casos de apatridia

El riesgo de apatridia⁶, a pesar de su atipicidad, ha aumentado de manera preocupante. El gran número de migrantes humanitarios irregulares e indocumentados, la alta migración de mujeres en embarazo, el abandono de niños presuntamente venezolanos y el no reconocimiento del *ius soli* por sí solo para adquirir la nacionalidad colombiana⁷, son una conjunción de elementos que han incrementado la aparición de casos de apatridia de niños y niñas que no pueden acceder a una nacionalidad ni a los derechos fundamentales derivados de esta.

⁵ Según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas suscrita en 1951, el Protocolo de 1967 y la Declaración de Cartagena de 1984, el refugiado es la persona que tiene fundados temores de ser perseguida por raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política, y que a causa del miedo no quiere optar por la protección de su país. Esta definición fue ampliada por la Declaración de 1984 a las personas que huyen de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

⁶ Según la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de Naciones Unidas, suscrita en 1954 y ratificada por Colombia, un apátrida es definido como cualquier persona a la que ningún Estado considera destinataria de la aplicación de su legislación.

⁷ Según el artículo 96 de la Constitución Política de Colombia, se otorga la nacionalidad colombiana a las personas que al menos uno de sus padres haya sido natural o nacional colombiano (*ius sanguini*) o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres tuviera la residencia en Colombia en el momento del nacimiento (*ius soli*), o los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en el extranjero y luego se hayan domiciliado en territorio colombiano (*ius domicilii*) o registrado en una oficina consular.

Los padres extranjeros de niños nacidos en Colombia deben tener una visa temporal o de residencia para que sus hijos adquieran la nacionalidad colombiana, requisitos de difícil cumplimiento para un venezolano, y los solicitantes de refugio temen dirigirse al Consulado venezolano para registrar a sus hijos. Todo ello da origen a una población infantil vulnerable e invisible para el Estado al no tener derecho a la nacionalidad.

Recomendaciones

- En el marco de una conferencia regional sobre movilidad humana venezolana en Latinoamérica, promover una mesa técnica que aborde el tema de la apatridia como resultado de una migración forzada y buscar soluciones regionales desde el principio de la corresponsabilidad.
- Crear espacios de diálogo con el Consulado venezolano para la intermediación del registro de hijos de migrantes y de solicitantes de refugio.
- Agilizar la ruta de identificación de apatridia disminuyendo los tiempos de respuesta entre la Registraduría Nacional, la Cancillería y el país de origen de los padres del niño o niña apátrida.
- Otorgar la nacionalidad a hijos de migrantes nacidos en Colombia, tras comprobar la inexistencia de canales de registro o al no recibir respuesta del Gobierno venezolano.
- La política migratoria debe tener un enfoque de derechos humanos, cumplir el ordenamiento interno y las múltiples obligaciones derivadas del derecho internacional para evitar la apatridia.

La inexistencia de un mecanismo de identificación aumenta las trabas administrativas en el acceso a derechos de la población migrante.

3.2.7. Fortalecer la seguridad en las zonas de frontera e incluir la migración en las políticas de seguridad ciudadana

Actualmente, el escenario global ubica a la migración internacional como un riesgo potencial para la seguridad nacional, económica, social y ciudadana de los Estados receptores. Sin embargo, la historia da cuenta de que las políticas migratorias securitizantes han fracasado en controlar la movilidad humana y han afectado negativamente la seguridad del migrante y las condiciones en que migra.

Las dinámicas del conflicto colombiano y otras propias de la frontera colombo-venezolana han hecho de este paso fronterizo el más inseguro de Suramérica. El narcotráfico, el tráfico de armas, el contrabando, el tráfico ilegal de personas, la trata de personas, la explotación sexual y la presencia de grupos armados organizados, son asuntos de seguridad nacional que, al no ser combatidos eficazmente, constituyen una amenaza para poblaciones en estado de vulnerabilidad. Es el caso de los migrantes venezolanos, que al ser cooptados e instrumentalizados por bandas criminales, se convierten en víctimas de estos grupos. Esta situación afecta la seguridad ciudadana y aumenta el miedo generalizado y la xenofobia de nacionales.

El nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia no incluye lineamientos de abordaje para la población migrante y retornada, componente que desde un enfoque de derechos humanos, debe garantizar la seguridad e integración social de connacionales y de la población extranjera.

Recomendaciones

- Combatir el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas y el contrabando, móviles ilegales de atracción migratoria que afectan la seguridad de nacionales y migrantes.
- Armonizar la seguridad ciudadana con un enfoque en derechos humanos. Además de controlar el crimen y los delitos, la seguridad ciudadana debe garantizar la protección de las

personas para que ejerzan y desarrollen en sana convivencia sus capacidades civiles, políticas, económicas, sociales y culturales.

- Incluir la xenofobia y la discriminación dentro de las líneas de trabajo de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC)⁸ de departamentos y municipios.
- Perfeccionar los sistemas de información de delitos y sanciones civiles para facilitar la implementación de acciones judiciales y contrarrestar los efectos nocivos de la especulación mediática en la percepción social.
- Generar canales eficaces de información y orientación para migrantes y nacionales sobre derechos y deberes que faciliten la integración social.

3.2.8. Complejidad de la movilidad humana fronteriza

La política migratoria colombiana tiene el gran reto de incorporar mecanismos de identificación, control y gestión diferencial, en las múltiples dinámicas de movilidad que presentan las zonas de frontera terrestre con Venezuela, Ecuador y Panamá, regiones donde tienen presencia grupos armados organizados y bandas emergentes que ponen en riesgo la vida e integridad de nacionales y de migrantes.

Se trata de un complejo panorama en el que confluyen: la histórica e intensa migración pendular con Venezuela que a diario moviliza a cerca de 100.000 personas; la salida diaria hacia Ecuador de miles de personas y familias venezolanas que llegan al puente de Rumichaca tras atravesar el país en buses o soportando caminatas de aproximadamente 1.500 km; y por último, la migración africana y del Caribe que busca llegar de manera irregular a Panamá atravesando el Tapón del Darién, una de las rutas para migrantes más letales en el mundo.

Recomendaciones

- Implementar mecanismos de identificación, seguimiento y acompañamiento humanitario diferencial para la migración en tránsito que se ubica o dirige hacia las fronteras terrestres con Venezuela, Ecuador y Panamá.
- Impulsar campañas informativas sobre derechos y deberes del migrante, servicios institucionales y normas para la convivencia y la seguridad ciudadana.
- La política migratoria debe articular la movilidad humana fronteriza con programas de crisis humanitaria, seguridad y gestión fronteriza.
- Abrir canales de cooperación y diálogo en materia migratoria con los países fronterizos.
- Crear un cuerpo policial con vocación civil especializado en migración, seguridad y convivencia ciudadana, que haga presencia en cruces de frontera y en las rutas utilizadas por migrantes en tránsito.
- Garantizar que el uso de la TMF sea exclusivamente para migrantes pendulares en las regiones convenidas.
- Aumentar los funcionarios operativos de Migración Colombia y agilizar los trámites en los puestos oficiales fronterizos.
- Impulsar campañas de alerta sobre los riesgos generados por la presencia de grupos armados, bandas criminales y redes de tráfico de personas.

⁸ Los PICSC son los programas de planeación estratégica de departamentos, distritos especiales y municipios, que contienen estrategias, líneas de acción y proyectos, cuya finalidad es dar solución a las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que afectan a la ciudadanía.

3.2.9. Ausencia de rutas en atención humanitaria y enfoque diferencial a comunidades binacionales indígenas

Los pueblos Wayuu, Barí y Yukpa, al ser comunidades indígenas ancestrales del territorio transfronterizo, requieren especial protección binacional. Sin embargo, han sido reiteradamente víctimas de la violencia del conflicto colombiano y han registrado altos índices de mortalidad infantil e inseguridad alimentaria, entre muchos otros factores de riesgo que, ante la crisis humanitaria en Venezuela, se han agudizado y provocado el desplazamiento hacia Colombia de familias indígenas (Defensoría del Pueblo, 2017) que requieren de protección internacional y un tratamiento diferencial.

La alta mortalidad de indígenas en Venezuela, por desnutrición y epidemias, está llevando a estas comunidades al riesgo de la extinción. Preocupan, en especial, los Yukpa que han llegado a Norte de Santander en los dos últimos años y que, al no ser reconocidos por el Estado colombiano como comunidad binacional transfronteriza, se encuentran en condición de habitantes de calle en Cúcuta y son tratados genéricamente como migrantes irregulares.

Recomendaciones

- Brindar un trato especial humanitario a estas comunidades que históricamente han visto vulnerados sus derechos y han sido víctimas de violencia, pobreza, desnutrición, discriminación y xenofobia.
- Implementar un censo para identificar los segmentos de población que integran las comunidades étnicas.
- Generar políticas diferenciales de salud, educación y protección para las poblaciones étnicas.
- Otorgar el reconocimiento como comunidad binacional ancestral a los Yukpa.

Problemas de seguridad nacional que se presentan en las fronteras, al no ser combatidos eficazmente, constituyen una amenaza para poblaciones en estado de vulnerabilidad.

4. Desafíos de la política migratoria en el sector salud

Tabla 3. Salud de los venezolanos en cifras

Retroceso de cinco décadas del sistema de salud venezolano (Fedecámaras, 2018)	
El 15% de los niños y las niñas en Venezuela está en riesgo de morir por desnutrición y el 33% tienen retraso en su desarrollo (Cáritas, 2018)	
Desabastecimiento de medicamentos	80% (2018) ⁽³⁾
Desabastecimiento de alimentos	80% (2018) ⁽³⁾
Casos de malaria 2017-2018	Venezuela: 500.000 ⁽⁷⁾ Brasil: 174.522 ⁽⁴⁾ Colombia: 69.117 ⁽⁸⁾ Perú: 4.727 ⁽⁹⁾ Ecuador: 1.279 ⁽⁴⁾
Casos de sarampión 2017-2018	Venezuela: 3.831 ⁽⁴⁾ Brasil: 822 ⁽⁵⁾ Colombia: 26 ⁽⁴⁾ Ecuador: 12 ⁽⁴⁾ Perú: 4 ⁽⁶⁾

SALUD DE VENEZOLANOS EN COLOMBIA	
Afiliados al sistema de salud	1,2% ⁽¹⁾
Prestación servicio de urgencias	1.475 (2016) ⁽²⁾ 24.727 (2017) ⁽²⁾ 80.000 (2018) ⁽²⁾
Vacunas	352.000 ⁽²⁾
Con enfermedades crónicas	3,8% ⁽¹⁾
En embarazo	1,8% ⁽¹⁾
Con discapacidad	2,6% ⁽¹⁾

Cifras y estadísticas de: (1) RAMV, 2018; (2) Migración Colombia, 2018; (3) ENCOVI, 2017; (4) OPS, 2017; (5) Ministerio de Salud de Brasil, 2018; (6) Ministerio de Salud de Perú, 2018; (7) Sociedad Venezolana de Salud Pública, 2018; (8) Instituto Nacional de Salud colombiano, 2018; (9) Centro Nacional de Epidemiología de Perú, 2018.

4.1. Salud pública regional en riesgo

La migración venezolana presenta tasas generalizadas de desnutrición en niños, niñas y mujeres en gestación sin control prenatal, casos de malaria, sarampión, difteria o tuberculosis, incluso enfermedades crónicas de difícil y costoso tratamiento. La mayoría de ellos salen por la frontera colombiana en flujos pendulares, de permanencia o de tránsito hacia otros países latinoamericanos, por lo cual constituyen para la región no solo un riesgo epidemiológico y de salud pública sin precedentes que ya presenta víctimas mortales, sino el deber y el compromiso humanitario de proteger a cientos de miles de personas en condición de alta vulnerabilidad.

Colombia, como país más afectado, requiere el apalancamiento de recursos internacionales y la toma de medidas preventivas, sanitarias y de atención inmediata que han de repercutir en la seguridad y el bienestar de los migrantes, los connacionales y la población continental.

Recomendaciones

- Coordinar la construcción de cercos epidemiológicos, centros de vacunación y un sistema de información sobre epidemias y asuntos sanitarios, compartido con países limítrofes de Colombia y Venezuela⁹.
- Concertar acciones coordinadas hacia grupos focales de población vulnerable con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Cruz Roja, la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) y otros organismos multilaterales interesados.
- Movilizar cooperación internacional financiera, técnica y operativa, para la creación de un fondo que logre aliviar la presión al sistema de salud nacional, especialmente en las zonas más afectadas.

⁹ Venezuela, Panamá, Brasil, Ecuador, Perú, Guyana y las Antillas, principalmente.

- Fortalecer canales directos de comunicación entre el Centro Nacional de Enlace de Epidemiología colombiano con hospitales y centros de salud venezolanos ante el silencio oficial del Gobierno de Venezuela sobre la situación de salud.

4.2. Aumento de la demanda y del déficit presupuestal y operativo del sector salud

La migración humanitaria genera presión sobre el ya crítico y rígido sistema de salud colombiano que, entre sus problemas de déficit presupuestal, falta de subespecialistas y desequilibrios entre el sector subsidiado y el contributivo, debe garantizar la atención de urgencias, el control prenatal para mujeres gestantes, la aplicación del esquema de vacunación¹⁰ y la afiliación al sistema de más de un millón de migrantes regulares. Según estimaciones del Ministerio de Salud, esto podría costar al Estado más de 350.000 millones de pesos anuales, al ser una población que presenta cada vez en mayor proporción enfermedades crónicas y niveles de desnutrición, lo que pone en peligro la vida de migrantes y retornados y aumenta los costos de tratamiento.

Recomendaciones

- Considerar la creación de un sistema de afiliación humanitaria alternativo a los sistemas contributivo y subsidiado, que permita mecanismos más flexibles de financiación nacional e internacional; por ejemplo, de un fondo de recursos provenientes de cooperación internacional.
- Definir programas que orienten la distribución de los recursos en las regiones y la articulación hospitalaria con centros de atención inmediata y unidades médicas especializadas en atención humanitaria.
- Optimizar estrategias de regulación y formalidad laboral que faciliten la afiliación de migrantes y retornados al sistema contributivo.
- Facilitar mecanismos para la inserción laboral de médicos especialistas migrantes y fortalecer la débil oferta nacional de especialistas y subespecialistas.

4.3. Atención médica para la migración irregular

Aunque la Constitución contempla la salud como un derecho esencial en Colombia para extranjeros, a quienes, sin importar su condición, se les debe garantizar el servicio de atención en urgencias¹¹, se presentan numerosos casos de personas que no acceden al sistema de salud por no tener pasaporte, o de pacientes crónicos que no reciben cuidados médicos ni tratamientos porque padecen enfermedades huérfanas¹², renales, VIH o cáncer, afecciones de alto costo que no constituyen para el sistema de salud una “urgencia médica”. Muchos de estos migrantes duermen en la intemperie y presentan un alto riesgo nutricional y sanitario, realidad que se agudiza en zonas de frontera y en migrantes en tránsito, especialmente en los caminantes que están expuestos a extenuantes jornadas y fuertes cambios climáticos sin acceso a alimentos, higiene y servicios médicos.

¹⁰ El esquema de vacunas del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) cubre: antipolio, antituberculosis (BCG), antirotavirus, antineumococo; difteria, tosferina y tétanos (DPT); triple viral (sarampión, rubeola y paperas); *haemophilus influenzae* tipo B, fiebre amarilla, antihepatitis B, varicela, antihepatitis A, influenza estacional, virus del papiloma humano (VPH, para niñas a partir de los 9 años) y TdaP (para embarazadas, incluye tétanos, difteria y tosferina acelular).

¹¹ La misión de los servicios de urgencias en Colombia es la prestación de servicios de atención sanitaria urgente a los ciudadanos y extranjeros que la demanden, en el tiempo adecuado, con los recursos humanos y técnicos proporcionales y conforme a la calidad técnica exigible por los estándares del Ministerio de Salud. Los límites procedimentales de este servicio están a discrecionalidad del cuerpo médico que atiende la urgencia.

¹² En Colombia, una enfermedad huérfana es aquella crónicamente debilitante, grave, que amenaza la vida y con una prevalencia menor de una persona afectada por cada 5.000 (Ley 1392 de 2010 y Ley 1438 de 2011).

Recomendaciones

- Establecer un mecanismo de identificación para migrantes regulares e irregulares y retornados indocumentados eliminaría las trabas administrativas que aún siguen presentándose en el acceso a los derechos de esta población.
- Gestionar recursos financieros, técnicos y operativos, provenientes de cooperación internacional, para atender las demandas en salud y alimentación de la población migrante en estado de vulnerabilidad.
- Crear programas específicos, rutas de acción diferencial y asignación presupuestal especial, para la atención de migrantes en condiciones de alta vulnerabilidad en las zonas de frontera.
- Crear unidades médicas de atención humanitaria básica, ambulatoria y preventiva para migrantes irregulares y colombianos en situación de vulnerabilidad, como medida que ayude a la descongestión hospitalaria.
- Crear unidades móviles de atención médica básica y preventiva en puntos estratégicos para atender a la migración en tránsito.
- Crear centros de atención psicosocial y de información sobre gestación y lactancia, salud sexual y reproductiva, y condiciones sanitarias y de salubridad, para migrantes y colombianos en situación de vulnerabilidad.
- Aumentar la cobertura de comedores comunitarios que brinden diariamente una alimentación integral para migrantes y colombianos en situación de vulnerabilidad.
- Establecer programas de voluntariado o de trabajo remunerado para profesionales migrantes, especialmente médicos, interesados en aportar con su trabajo y conocimiento.

4.4. Desnutrición de niños, niñas y adolescentes

Cada vez más niños, niñas y adolescentes migrantes ingresan al país presentando retraso en su crecimiento y cuadros de desnutrición moderada y severa, incluso antes de nacer. Esto aumenta el riesgo de mortalidad infantil y afecta el desarrollo físico y psicosocial de una población en alto grado de desprotección.

El Estado colombiano está en la obligación de garantizar oportuna y efectivamente el derecho a la vida de niños niñas y adolescentes sin discriminación alguna por nacionalidad y estatus migratorio. No obstante, hay insuficientes programas nutricionales y centros de desarrollo y se dan casos de desatención y no afiliación en hospitales y centros de salud. El desconocimiento de funcionarios y las trabas administrativas en la prestación de servicios, son las principales causas de vulneración de los derechos de la infancia y la adolescencia.

La salud de los migrantes venezolanos podría costar al Estado más de 350.000 millones de pesos anuales, al ser una población que presenta cada vez en mayor proporción enfermedades crónicas y niveles de desnutrición.

Recomendaciones

- Garantizar que a nivel nacional, departamental y municipal, se cumplan los compromisos constitucionales e internacionales en dar acceso al sistema de salud y a centros de desarrollo infantil a niños, niñas y adolescentes sin importar la nacionalidad.
- Aplicar la Política de Atención a la Primera Infancia sin discriminar a la población indocumentada.
- Diseñar programas de alimentación y recuperación nutricional para la población desescolarizada.

4.5. Crear rutas de atención en salud mental a migrantes

Retornados, refugiados, solicitantes de refugio y migrantes son una población en duelo ante las rupturas implícitas en el proceso migratorio y la crisis humanitaria, razón por la que se han identificado problemas de salud mental que se manifiestan en estrés postraumático, delirio de persecución, ansiedad, depresión, etcétera. Estos son factores incrementan el desarraigo y la desintegración familiar, y afectan negativamente la capacidad de integración social y laboral de migrantes y retornados. Colombia no ha desarrollado profundamente una cultura de consulta y atención pública en salud mental, por ello tiene una reducida oferta nacional de servicios y rutas de atención en esta área y carece de programas psicosociales especializados para migrantes.

Recomendaciones

- Poner en marcha brigadas de atención y seguimiento psicosocial, en zonas de frontera, colegios, albergues, juntas de acción comunal, centros de salud y de atención al migrante, para la atención específica de migrantes, retornados, refugiados y víctimas de desplazamiento interno, con el fin de facilitar su efectiva integración social.
- Establecer programas de voluntariado o de trabajo remunerado para profesionales migrantes, especialmente médicos y psicólogos, interesados en aportar con su trabajo y conocimiento.

5. Desafíos de la política migratoria en el sector educativo

Tabla 4. Cifras del nivel educativo de los venezolanos en Colombia

El 27,8% de los niños, niñas y adolescentes están estudiando ⁽¹⁾	
Primaria	623.934 ⁽¹⁾
Secundaria	18% ⁽¹⁾
Técnico	6% ⁽¹⁾
Universitario	9,5% ⁽¹⁾
Posgrado	0,3% ⁽¹⁾
El 80% de los migrantes requieren capacitación para obtener un trabajo ⁽²⁾	

Cifras y estadísticas de: (1) RAMV, 2018; (2) Proyecto Capstone, 2017.

5.1. Principales desafíos en educación básica a considerar en una política migratoria integral

5.1.1. Garantizar la alimentación escolar

Ante el aumento en la demanda estudiantil en departamentos fronterizos y en ciudades como Bogotá, Cartagena, Barranquilla, Cali y Medellín, el Ministerio de Educación, además de ampliar la infraestructura operativa, debe garantizar la alimentación integral de la población escolarizada en colegios públicos. Esto comprende un escenario no previsto en el presupuesto ministerial, que pone en peligro los niveles nutricionales de la infancia y la adolescencia, especialmente en migrantes que, como se ha mencionado anteriormente, tienen grandes falencias alimenticias.

Recomendaciones

- Gestionar recursos a partir de la cooperación internacional con agencias multilaterales y de alianzas estratégicas nacionales entre el sector público y el privado.
- Incluir a niños, niñas y adolescentes migrantes y retornados escolarizados, en las rutas de seguimiento de la curva de desarrollo entre los cero y doce años.

5.1.2. Deficiente cobertura educativa para niños, niñas y adolescentes migrantes

Solo el 30% de los niños, niñas y adolescentes registrados en el RAMV están inscritos en el sistema educativo. Un sistema educativo con una cobertura aún insuficiente, familias migrantes en tránsito o itinerancia, el temor de migrantes irregulares en llevar a sus hijos al colegio, niños, niñas y adolescentes cuidando a sus hermanos menores o trabajando en la informalidad para aumentar los recursos familiares, son factores que vulneran los derechos a la educación y a un sano desarrollo de la infancia y la adolescencia. Asimismo, aumentan los riesgos a la deserción escolar y a la cooptación y los abusos por parte de grupos armados organizados, bandas emergentes, economías ilícitas, redes de prostitución y de trata de personas.

Recomendaciones

- Ampliar la cobertura educativa nacional de acuerdo a las necesidades departamentales y municipales.
- Aumentar los cupos de guarderías y jardines infantiles e involucrar a madres comunitarias migrantes en el cuidado de niños y niñas migrantes.
- Desvincular a los colegios de las posibles acciones sancionatorias de Migración Colombia. El registro del sistema educativo constituye una valiosa información de análisis estadístico, pero usar estos datos con fines sancionatorios aleja a los migrantes irregulares de las aulas de clase.
- Ofrecer cursos virtuales de validación educativa a larga distancia con programas flexibles para población en tránsito, migración itinerante y migrantes con intención de permanencia que los requieran.

5.1.3. Brecha entre el acceso y la continuidad en el sistema educativo

La directriz del Ministerio de Educación de prestar servicios educativos a toda la población infantil y adolescente migrante y la flexibilización de mecanismos de validación, han facilitado el acceso a colegios públicos y privados. Sin embargo, a nivel local aún se presentan casos de colegios que niegan el acceso a la educación a migrantes irregulares, se impide la matrícula fuera de los plazos establecidos

en el cronograma escolar y no hay una correspondencia entre el acceso y la continuidad en el sistema educativo.

El no tener un documento de identificación es la principal barrera para titularse y presentar las pruebas SABER tras haber cursado los créditos requeridos. Este es un obstáculo procedimental que genera incertidumbre en instituciones, padres y estudiantes, desestimula el rendimiento académico y la integración social, y favorece la deserción escolar de niños, niñas y adolescentes.

Recomendaciones

- Establecer un mecanismo flexible de identificación para niños, niñas y adolescentes migrantes regulares e irregulares, que les permita el acceso oportuno a sus derechos.
- Permitir matrículas fuera de los plazos establecidos en el cronograma escolar anual para evitar niños, niñas y adolescentes fuera del sistema estudiantil.
- Adelantar campañas comunicacionales hacia colegios a nivel regional y local, informando sobre la flexibilización de medidas dictadas por el Ministerio de Educación hacia la población migrante.

5.1.4. Deterioro de la calidad educativa en Venezuela

El deterioro sustancial de la calidad del sistema educativo básico y profesional venezolano, tradicionalmente uno de los modelos más sobresalientes de la región, empieza a afectar la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes, quienes ingresan al sistema educativo colombiano con grandes falencias en las áreas de matemáticas, humanidades e inglés. Por consiguiente, en los procesos de nivelación no hay una equivalencia entre la edad de los nuevos estudiantes y el grado escolar correspondiente, lo cual dificulta la integración en las aulas de clase, el desempeño social y los procesos de aprendizaje de esta población en alto riesgo de deserción estudiantil.

Aún se presentan casos de colegios que niegan el acceso a la educación a migrantes irregulares, se impide la matrícula fuera de los plazos establecidos en el cronograma escolar y no hay una correspondencia entre el acceso y la continuidad en el sistema educativo.

Recomendaciones

- Abrir cursos presenciales y/o virtuales de profundización en contenidos educativos, con el objeto de nivelar a los estudiantes nacionales, migrantes y retornados que lo requieran.
- Crear espacios de encuentro e intercambio de saberes y culturas que promuevan una adecuada integración escolar de niños, niñas y adolescentes migrantes y retornados.

5.1.5. Aumento de brotes de xenofobia entre estudiantes

La indiferencia, la falta de empatía hacia el extranjero y manifestaciones abiertamente xenófobas empiezan a evidenciarse en diferentes escalas sociales, incluso entre estudiantes, dentro y fuera de las aulas de clase, espacios que deben ser de encuentro, aprendizaje e integración social y que ante la aparición de tratos discriminatorios y xenófobos favorecen la deserción estudiantil.

Recomendaciones

- Establecer alianzas entre el Gobierno, la academia, el sector privado y los medios de comunicación, para hacer campañas de amplia difusión que muestren a la migración como una oportunidad de crecimiento, que socialicen conceptos de movilidad humana y construyan narrativas positivas sobre los migrantes.

- Capacitar y sensibilizar a directivos de planteles educativos y a profesores sobre la llegada de migrantes a las aulas de clase, desde enfoques de oportunidad, integración social e interculturalidad.
- Ofrecer contenidos multimedia y cartillas que orienten a profesores en el abordaje de la movilidad humana, que combatan la xenofobia y promuevan la integración social, desde un enfoque diferencial para las regiones.
- Crear espacios lúdicos y pedagógicos que promuevan el aula como lugar de inclusión y resolución de conflictos entre estudiantes, y brinden seguimiento psicosocial a migrantes, retornados y nacionales.

5.2. Principales retos en educación superior y en el trato a profesionales extranjeros como elementos a considerar en una política migratoria integral

5.2.1. La apostilla como obstáculo de convalidación de títulos profesionales

La apostilla, como requisito para la legalización de documentos extranjeros, constituye hoy una barrera para que miles de profesionales venezolanos puedan ejercer sus carreras en Colombia, migrantes altamente calificados que se están insertando en el mercado laboral nacional desde la informalidad y en empleos que requieren bajas competencias; o que ante la imposibilidad de legalizar sus títulos y obtener un trabajo formal en el territorio nacional, se dirigen hacia otros países que ya han flexibilizado procedimientos para aprovechar una fuerza laboral migrante formada.

Recomendaciones

- Facultar a las universidades colombianas como intermediarias de certificación de títulos profesionales de migrantes venezolanos y retornados, a partir de los convenios preestablecidos con universidades venezolanas con reconocido nivel de calidad.
- Instaurar exámenes de convalidación de títulos profesionales y de posgrado para retornados y migrantes. Estas pruebas deben tener componentes teórico-prácticos y estar acreditadas por los colegios de profesionales colombianos.
- Fomentar el uso y la suscripción de nuevos convenios de movilidad, cooperación académica, cultural, científica y de investigación, entre universidades colombianas y venezolanas con reconocido nivel de calidad.

5.2.2. Migración e irregularidad de profesionales extranjeros formados en Colombia

Los profesionales migrantes recién graduados en Colombia no pueden permanecer en el país y ejercer su profesión al no tener una visa de trabajo inmediatamente obtienen el título. En la medida en que la migración venezolana en el país inició hace más de una década, se empiezan a identificar varios casos de migrantes regulares que ante la expiración de su visa estudiantil y al no tener una visa de trabajo, se ven obligados a migrar hacia otro destino o a quedarse en condición irregular.

Recomendación

- Establecer un plazo de extensión en las visas estudiantiles de profesionales recién graduados en Colombia, con el objeto de darles la oportunidad de ejercer su carrera y aprovechar sus conocimientos para el crecimiento y desarrollo del país.

6. Desafíos y recomendaciones de la política migratoria en materia laboral

Tabla 5. Cifras de la situación laboral de los venezolanos en Colombia

Con permiso laboral	96%
Sin permiso laboral	4%
Empleados formales	0,7%
Empleados informales	45,5%
Desempleados	27,9%
Población EEA	90%

Cifras y estadísticas de RAMV, 2018.

6.1. Dispersión e informalidad de la fuerza laboral migrante

Los migrantes en edad económicamente activa (EEA) son una fuerza laboral importante que nutre el bono demográfico en Colombia. El 90% de esta población está entre los 20 y 49 años (Servicio Jesuita a Refugiados *et al.*, 2018); es decir, más de un millón de migrantes y retornados componen un capital de mano de obra dispersa que requiere vías de regularización y direccionamiento hacia sectores en crecimiento económico, que aporten a la productividad nacional. Tal escenario es previsible siempre y cuando se impulsen políticas nacionales y regionales que combatan la informalidad y el desempleo.

Recomendaciones

- Fortalecer el turismo como una industria en expansión que requiere mayor infraestructura y capacitación en el sector servicios, un nicho de gran potencial en la generación de empleo a nivel nacional, regional y local.
- Impulsar el sector agrícola como una industria de oportunidades para proyectos productivos con capacidad de generar empleos permanentes y estacionales.
- Establecer políticas de movilidad laboral entre las regiones según la oferta y la demanda de mano de obra.

6.2. Falta de información sobre los perfiles laborales de retornados y migrantes

No existe un sistema de registro para retornados y migrantes que proporcione información sobre sus perfiles laborales y formativos. Esta medida facilitaría el direccionamiento selectivo y racional de una fuerza laboral dispersa y fomentaría la movilidad de trabajadores entre las regiones. El Ministerio de Trabajo junto con el SENA y la Unidad de Servicio Público de Empleo, han conformado un sistema nacional de información y capacitación que busca facilitar la inserción laboral de toda la población inscrita, no obstante, su nivel de cobertura e incidencia es aún insuficiente. Para 2017, solo el 2,4% de los migrantes venezolanos en Colombia recibieron atención y capacitación del SENA (Proyecto Capstone, 2018).

Recomendaciones

- Establecer un registro sobre los perfiles laborales y el nivel educativo de retornados y migrantes.
- Consolidar un sistema de información que agrupe las vacantes públicas y privadas ofertadas, para colombianos, retornados y migrantes regulares, por la Unidad de Servicio Público de Empleo y por otras bolsas de empleo a nivel nacional y regional.

6.3. La irregularidad como disparador de riesgo a corto, mediano y largo plazo

La irregularidad migratoria estimula la informalidad, el subempleo y el desempleo; facilita el abuso laboral, la trata de personas y la inserción en economías ilícitas; asimismo, impide la afiliación y la cotización de migrantes al sistema de seguridad social. Es el inicio de una espiral de vulnerabilidad para migrantes económicos, humanitarios y solicitantes de refugio, y genera mayores costos y riesgos para el Estado y la sociedad colombiana.

La amplia cobertura que hoy tiene el PEP es una respuesta temporal a esta preocupación, un asunto que requiere medidas o bitácoras de acción pensadas también a mediano y largo plazo.

Recomendaciones

- Incorporar el PEP en procesos que permitan la regulación migratoria y laboral a mediano y largo plazo.
- En el marco de una conferencia regional sobre movilidad humana venezolana en Latinoamérica, proponer a los países de la región la concesión de permisos laborales temporales a los solicitantes de refugio.
- Aumentar el control y las sanciones a empresas y empleadores que abusan laboralmente de migrantes y retornados.

6.4. Garantizar el cumplimiento de los objetivos del PEP

El Permiso Especial de Permanencia ha sido un instrumento positivo de regularización que requiere controles y un seguimiento riguroso del Estado para garantizar y optimizar el cumplimiento de sus objetivos iniciales.

Se han identificado casos de falsificación del documento y de migrantes pendulares ocasionales y en tránsito con PEP, quienes estando fuera de Colombia, lo actualizan por internet como medida preventiva ante un posible retorno a este país. Igualmente, un porcentaje importante de los beneficiados siguen teniendo dificultades en conseguir trabajo formal y se encuentran subempleados o en la informalidad. Aunque las razones son diversas, especialmente de carácter estructural, el desconocimiento de esta medida por parte de empresas y empleadores es un factor agravante.

Recomendaciones

- Crear mecanismos para evitar la falsificación del PEP.

Migrantes y retornados componen un capital de mano de obra dispersa que requiere vías de regularización y direccionamiento hacia sectores en crecimiento económico, que aporten a la productividad nacional.

- Impulsar campañas de amplia difusión nacional y regional sobre las características y la validez del PEP como permiso laboral.
- Vincular directamente a retornados y migrantes con PEP en las bases de datos y en la oferta de servicios de la Unidad de Servicio Público de Empleo y del SENA.
- Hacer seguimiento virtual de la situación laboral de los migrantes con PEP durante los periodos de actualización cada 90 días.
- Identificar la población con PEP que se encuentra dentro y fuera de Colombia.

6.5. Ausencia de un sistema flexible de reconocimiento y certificación de competencias y de estudios profesionales

No portar documentos, cartas de recomendación y/o certificados laborales de fácil comprobación, se ha convertido en uno de los mayores obstáculos que impiden a los migrantes ingresar a un mercado laboral formal acorde a sus competencias. La rigidez del sistema laboral requiere la creación de mecanismos flexibles de reconocimiento de competencias y de estudios profesionales, que aumenten la confianza de empleadores nacionales en la contratación de mano de obra retornada o venezolana.

Recomendaciones

- Facultar al SENA en la certificación de competencias técnicas laborales a partir de exámenes y pruebas específicas dirigidos a colombianos y migrantes que lo requieran.
- Facultar a las universidades colombianas en la certificación de títulos profesionales de migrantes venezolanos a partir de convenios interuniversitarios y exámenes de convalidación (ver recomendaciones para el sector educativo).

6.6. Impulsar políticas diferenciales para ciudades fronterizas

Las fronteras colombianas son regiones con altas tasas de desempleo e informalidad, deficiente tejido empresarial y escasa presencia del Estado. La crisis en Venezuela ha afectado profundamente su economía y las dinámicas sociales trasfronterizas, más aún ante la llegada de flujos masivos de migrantes y retornados que desbordan la capacidad financiera, administrativa y operativa de estos territorios.

Por esta razón, uno de los principales retos es proponer lineamientos laborales que favorezcan el desarrollo y la productividad territorial, y busquen disminuir las fuertes y tradicionales asimetrías regionales.

La irregularidad migratoria estimula la informalidad, el subempleo y el desempleo; facilita el abuso laboral, la trata de personas y la inserción en economías ilícitas.

Recomendaciones

- Canalizar recursos de cooperación internacional hacia proyectos de desarrollo sectorial.
- Desarrollar mecanismos articuladores que promuevan la movilidad laboral entre departamentos y municipios, con el objeto de impulsar el desarrollo productivo de acuerdo a las necesidades específicas de cada región y liberar la presión generada por la sobreoferta de mano de obra en estas zonas.
- Favorecer programas de emprendimiento para pequeños empresarios colombianos y venezolanos en zonas fronterizas.

- Coordinar y apoyar programas de capacitación laboral, involucrando a voluntarios nacionales y migrantes interesados en aportar con su tiempo y conocimiento.

Tabla 6. Desafíos y recomendaciones en la construcción y el desarrollo de una política migratoria integral en Colombia

Desafíos transversales en la construcción de una política migratoria en Colombia	
Desafíos	Recomendaciones
Concertar voluntades políticas para el establecimiento de una política migratoria integral	Conformar un equipo multisectorial con el propósito de concertar diálogos y acciones concretas que impulsen la construcción de una política migratoria integral a largo plazo.
	Articular la política migratoria frente a las políticas de gestión de fronteras y la crisis humanitaria.
Coordinar a nivel internacional y nacional la gestión de riesgo humanitario	Iniciar la construcción de un marco legal fundado en el respeto de los derechos humanos y en los principios de igualdad hacia los migrantes.
	Liderar una diplomacia bilateral, regional e internacional, que visibilice la crisis humanitaria en Venezuela.
	Proponer una conferencia regional sobre la migración venezolana en Latinoamérica.
	Incluir el tema migratorio en la agenda de la OEA, CAN el Grupo de Lima y el Mercosur.
	Coordinar programas y articular redes con entidades sociales que brinden apoyo a retornados y migrantes en diferentes espacios.
	Capacitar organizaciones en planeación y gestión de proyectos.
Mantener canales abiertos de diálogo binacional	Mantener un espacio abierto de diálogo con el Gobierno venezolano en materia migratoria.
	Adelantar propuestas de cooperación en materia migratoria y de seguridad fronteriza.
	Buscar alianzas y convenios estratégicos entre entidades públicas y privadas de ambos Estados, con el fin de compartir información.

Desafíos	Recomendaciones
<p>Articular la política migratoria con la agenda interna del Estado</p>	<p>Reconocer a todos los migrantes como agentes de cambio y desarrollo.</p> <p>Incluir la construcción de la política migratoria integral en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.</p> <p>Generar políticas que optimicen las capacidades y potencialidades de los migrantes dentro de los proyectos de desarrollo estatales.</p> <p>Impulsar estudios técnicos y estadísticos que orienten medidas de ajuste económico y de absorción de mano de obra.</p>
<p>Disminuir la brecha de implementación de políticas nacionales a escala territorial y local</p>	<p>Fortalecer la coordinación y articulación nacional, regional y local.</p> <p>Capacitar a gobiernos locales en la formulación de proyectos y en la búsqueda de financiamiento nacional e internacional.</p> <p>Capacitar a funcionarios en la atención al migrante y en las rutas de acción estandarizadas y específicas de los protocolos migratorios.</p> <p>Aumentar a nivel local la presencia permanente de instituciones, departamentos administrativos y organismos de control.</p> <p>Fomentar la descentralización y la autogestión regional.</p> <p>Fomentar la descentralización y la autogestión regional de la migración.</p> <p>Incluir la migración en la agenda de los concejos municipales.</p>
<p>Establecer una política de retorno acorde al actual panorama migratorio colombiano</p>	<p>Identificar y socio caracterizar a la población retornada y colombo-venezolana por medio de un registro nacional permanente.</p> <p>Revisar y actualizar la Ley de Retorno de 2012, para hacer de ella un instrumento más accesible y adecuado a la actual coyuntura migratoria.</p> <p>Garantizar la seguridad y el respeto de los derechos humanos a los colombianos refugiados que deciden retornar.</p> <p>Establecer estrategias de difusión informativa sobre el acceso a derechos y los deberes de retornados y migrantes.</p>
<p>Aumento de la xenofobia y ausencia de una política de integración social</p>	<p>Construir estrategias multisectoriales de integración social que combatan la xenofobia a través de alianzas del sector público y el privado.</p> <p>Crear programas pedagógicos e informativos dirigidos a funcionarios públicos, profesores y comunicadores.</p> <p>Promover narrativas positivas sobre la migración, Venezuela y los venezolanos, en aulas de clase y campañas informativas.</p> <p>Promover espacios artísticos de encuentro e integración intercultural.</p>

Desafíos específicos en la construcción de la política migratoria en Colombia	
Desafíos	Recomendaciones
Necesidad de un órgano que dirija y coordine de manera integral la inmigración y la migración colombiana	Crear una institución o facultar a Migración Colombia como órgano encargado de la dirección, la coordinación y el desarrollo general de la política migratoria integral colombiana.
	Destinar mayores recursos y dar autonomía de gestión al organismo encargado.
	Crear un equipo de trabajo multidisciplinar, compuesto por funcionarios de otros ministerios y entidades, el cual se dedique exclusivamente al tema migratorio y sea un enlace interinstitucional.
Ausencia de un sistema de registro e identificación nacional permanente	Poner en marcha un registro permanente, obligatorio y de cobertura nacional, para migrantes, colombo-venezolanos y retornados.
	Otorgar un código de identificación para retornados indocumentados y migrantes irregulares, no sujeto al estatus migratorio.
	Impulsar el registro nacional para migrantes y retornados como una acción articulada entre DANE, DNP, Registraduría Nacional y otras entidades estatales.
Irregularidad e incertidumbre ante la temporalidad del PEP	Incorporar el PEP en procesos de continuidad regulatoria a mediano y largo plazo.
Ausencia de una ley integral y orgánica de migración	Establecer los lineamientos jurídicos de la política migratoria y armonizar los instrumentos legales existentes.
	Definir los diferentes tipos de migrantes en Colombia, las rutas de tratamiento, y sus derechos y obligaciones.
	Establecer las competencias de organismos e instituciones del Estado dentro de una política migratoria.
Contención del proceso de refugio	Definir qué tipo de reconocimiento tendrá a la población en necesidad de protección internacional.
	Incluir la figura de refugio y la protección internacional dentro de la política migratoria.
	Garantizar que la solicitud de refugio sea un procedimiento permanentemente abierto para todos los extranjeros que lo requieran.

Desafíos	Recomendaciones
<p>Aumento de casos de apatridia</p>	<p>Promover el tema de la apatridia en el marco de una conferencia regional sobre movilidad humana venezolana en Latinoamérica.</p> <p>Crear espacios de diálogo con el Consulado venezolano para la intermediación del registro de hijos de migrantes y de solicitantes de refugio.</p> <p>Agilizar la ruta de identificación de apatridia, disminuyendo los tiempos de respuesta entre la Registraduría Nacional, la Cancillería y el país de origen de los padres de los menores apátridas.</p> <p>Otorgar la nacionalidad a hijos de migrantes nacidos en Colombia, tras comprobar la inexistencia de canales de registro o al no recibir respuesta del Gobierno venezolano.</p> <p>Cumplir el ordenamiento interno y las múltiples obligaciones derivadas del derecho internacional para evitar la apatridia.</p>
<p>Fortalecer la seguridad en la zona de frontera e incluir la migración en las políticas de seguridad ciudadana</p>	<p>Armonizar la seguridad ciudadana con un enfoque en derechos humanos que garantice el desarrollo de las capacidades de las personas y la sana convivencia.</p> <p>Combatir el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas y el contrabando, móviles de atracción migratoria que afecta la seguridad de nacionales y migrantes.</p> <p>Incluir la xenofobia y la discriminación dentro de las líneas de trabajo de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana.</p> <p>Perfeccionar los sistemas de información de delitos y sanciones civiles para facilitar acciones judiciales y contrarrestar los efectos nocivos de la especulación mediática en la percepción social.</p> <p>Generar canales eficaces de información y orientación para migrantes y nacionales sobre derechos y deberes, que faciliten la integración social.</p>

Desafíos	Recomendaciones
Complejidad de la movilidad humana fronteriza	Implementar mecanismos de identificación, seguimiento y acompañamiento humanitario para la migración en tránsito.
	Impulsar campañas informativas sobre los derechos y deberes del migrante.
	Articular la movilidad humana fronteriza con programas de crisis humanitaria, seguridad y gestión fronteriza.
	Abrir canales de cooperación y diálogo en materia migratoria con los países fronterizos.
	Crear un cuerpo policial especializado en migración, seguridad y convivencia ciudadana, que haga presencia en los cruces de frontera y en las rutas utilizadas por migrantes en tránsito.
	Impulsar acciones específicas y diferenciales hacia los migrantes que se ubican y dirigen a las fronteras terrestres con Venezuela, Ecuador y Panamá.
	Garantizar que el uso de la TMF sea exclusivamente para migrantes pendulares en las regiones convenidas.
	Aumentar los funcionarios operativos de Migración Colombia y agilizar los trámites en los puestos oficiales fronterizos. Impulsar campañas de alerta sobre los riesgos generados por grupos al margen de la ley.
Ausencia de rutas en atención humanitaria y enfoque diferencial a comunidades binacionales indígenas	Brindar un trato especial humanitario a las comunidades étnicas.
	Implementar un censo para identificar los segmentos de población que integran las comunidades étnicas.
	Generar políticas diferenciales de salud, educación y protección.
	Otorgar el reconocimiento como comunidad binacional ancestral a los Yukpa.

Desafíos de la política migratoria en el sector salud

Salud pública regional en riesgo	Coordinar la construcción de cercos epidemiológicos, centros de vacunación, y un sistema de información compartido con países limítrofes de Colombia y Venezuela sobre epidemias y asuntos sanitarios.
	Concertar acciones coordinadas con la OPS, la Cruz Roja, el ACNUR, la OIM, la FAO y otros organismos multilaterales interesados.
	Movilizar cooperación internacional financiera, técnica y operativa, para la creación de un fondo que logre aliviar la presión al sistema de salud nacional.
	Fortalecer canales directos de comunicación entre el Centro Nacional de Enlace de Epidemiología colombiano con hospitales y centros de salud venezolanos.

Desafíos	Recomendaciones
<p>Aumento de la demanda y del déficit presupuestal y operativo del sector salud</p>	<p>Considerar la creación de un sistema de afiliación humanitaria alternativo a los sistemas contributivo y subsidiado, que permita mecanismos más flexibles de financiación nacional e internacional.</p> <p>Definir programas que orienten la distribución de los recursos en las regiones y la articulación hospitalaria con centros de atención inmediata y unidades médicas especializadas en atención humanitaria.</p> <p>Facilitar mecanismos para la inserción laboral de médicos especialistas migrantes y el fortalecimiento de la oferta nacional de especialistas y subespecialistas.</p> <p>Optimizar estrategias de regulación y formalidad laboral que faciliten la afiliación de migrantes y retornados al sistema contributivo.</p>
<p>Atención médica para la migración irregular</p>	<p>Establecer un mecanismo de identificación para migrantes regulares e irregulares, que facilite a esta población el acceso a derechos.</p> <p>Gestionar recursos financieros, técnicos y operativos, provenientes de cooperación internacional, para atender las demandas en salud y alimentación.</p> <p>Crear programas específicos, rutas de acción diferencial y asignación presupuestal especial para atender migrantes en condiciones de vulnerabilidad en la zona de frontera.</p> <p>Crear unidades médicas de atención humanitaria básica, ambulatoria y preventiva para migrantes irregulares y colombianos en situación de vulnerabilidad.</p> <p>Crear unidades móviles de atención médica básica y preventiva en puntos estratégicos para atender a la migración en tránsito.</p> <p>Crear centros de atención psicosocial y de información sobre gestación y lactancia, salud sexual y reproductiva, y condiciones sanitarias y de salubridad para migrantes.</p> <p>Aumentar la cobertura de comedores comunitarios que brinden diariamente una alimentación integral para migrantes y colombianos en situación de vulnerabilidad.</p> <p>Establecer programas de voluntariado o de trabajo remunerado para profesionales migrantes, especialmente médicos, interesados en aportar con su trabajo y conocimiento.</p>

Desafíos	Recomendaciones
Desnutrición de niños, niñas y adolescentes	<p>Garantizar el cumplimiento de compromisos en el acceso a salud y a centros de desarrollo a niños, niñas y adolescentes connacionales y migrantes.</p> <p>Aplicar la Política de Atención a la Primera Infancia sin discriminar a la población indocumentada.</p> <p>Diseñar programas de alimentación y recuperación nutricional para la población desescolarizada.</p>
Crear rutas de atención en salud mental a migrantes	<p>Ofrecer atención y seguimiento psicosocial a refugiados, víctimas de desplazamiento y migrantes, en zonas de frontera, colegios, albergues, juntas de acción comunal, centros de salud y atención al migrante.</p> <p>Establecer programas de voluntariado o de trabajo remunerado para profesionales migrantes, especialmente médicos, interesados en aportar con su trabajo y conocimiento.</p>

Desafíos de la política migratoria en el sector educativo

Garantizar la alimentación escolar	<p>Gestionar recursos a partir de la cooperación internacional con agencias multilaterales, y de alianzas estratégicas nacionales entre el sector público y privado.</p> <p>Incluir a niños, niñas y adolescentes migrantes y retornados escolarizados, en las rutas de seguimiento de la curva de desarrollo entre los 0 y 12 años.</p>
Deficiente cobertura educativa para niños, niñas y adolescentes migrantes	<p>Ampliar la cobertura nacional de acuerdo a las necesidades departamentales y municipales.</p> <p>Aumentar los cupos de guarderías y jardines infantiles, involucrando a madres comunitarias migrantes.</p> <p>Desvincular a los colegios de las posibles acciones sancionatorias de Migración Colombia.</p> <p>Ofrecer cursos virtuales de validación educativa a larga distancia, habilitando programas flexibles para población en tránsito, migración itinerante y migrantes con intención de permanencia que así lo requieran.</p>

Desafíos	Recomendaciones
<p>Brecha entre el acceso y la continuidad en el sistema educativo</p>	<p>Establecer un mecanismo flexible de identificación para niños, niñas y adolescentes migrantes regulares e irregulares que les permita el acceso oportuno a sus derechos.</p> <p>Permitir matrículas fuera de los plazos establecidos en el cronograma escolar anual.</p> <p>Adelantar campañas comunicacionales hacia colegios a nivel regional y local, informando sobre la flexibilización de medidas dictadas por el Ministerio de Educación hacia la población migrante.</p>
<p>Deterioro de la calidad educativa en Venezuela</p>	<p>Abrir cursos presenciales y/o virtuales de profundización en contenidos educativos con el objeto de nivelar a los estudiantes nacionales, migrantes y retornados que lo requieran.</p> <p>Crear espacios de encuentro e intercambio de saberes y culturas que promuevan la integración de niños niñas y adolescentes migrantes y retornados.</p>
<p>Aumento de brotes de xenofobia entre estudiantes</p>	<p>Establecer alianzas entre el Gobierno, la academia, el sector privado y los medios de comunicación, para mostrar la migración como una oportunidad de crecimiento.</p> <p>Capacitar y sensibilizar a directivos de planteles educativos y a profesores sobre la llegada de migrantes a las aulas de clase.</p> <p>Ofrecer contenidos multimedia y cartillas que orienten a profesores en el abordaje de la movilidad humana, que combatan la xenofobia y promuevan la integración social desde un enfoque diferencial para las regiones.</p> <p>Crear espacios lúdicos y pedagógicos que promuevan el aula como lugar de inclusión.</p>
<p>La apostilla como obstáculo de convalidación de títulos profesionales</p>	<p>Facultar a las universidades colombianas con convenios con universidades venezolanas como intermediarias en la certificación de títulos profesionales de retornados y migrantes venezolanos.</p> <p>Instaurar exámenes de convalidación de títulos profesionales y de posgrado para retornados y migrantes venezolanos.</p> <p>Fomentar el uso y la suscripción de nuevos convenios de movilidad, cooperación académica, cultural, científica y de investigación, entre universidades colombianas y universidades venezolanas.</p>
<p>Migración e irregularidad de profesionales extranjeros formados en Colombia</p>	<p>Establecer un plazo de extensión en las visas estudiantiles de profesionales recién graduados en Colombia.</p>

Desafíos de la política migratoria en materia laboral	
Desafíos	Recomendaciones
Dispersión e informalidad de la fuerza laboral migrante	Fortalecer el turismo como una industria en expansión que requiere mayor infraestructura y capacitación en el sector servicios.
	Impulsar el sector agrícola como una industria de oportunidades para proyectos productivos con capacidad de generar empleos permanentes y estacionales.
	Establecer políticas de movilidad laboral entre las regiones según la oferta y la demanda de mano de obra.
Falta de información sobre los perfiles laborales de retornados y migrantes	Establecer un registro sobre los perfiles laborales y el nivel educativo de retornados y migrantes.
	Consolidar un sistema de información que agrupe las vacantes públicas y privadas ofertadas, para colombianos, retornados y migrantes regulares, por bolsas de empleo a nivel nacional y regional.
La irregularidad como disparador de riesgo a corto, mediano y largo plazo	Incorporar el PEP en procesos que permitan la regulación migratoria y laboral a mediano y largo plazo.
	En el marco de una conferencia regional sobre movilidad humana venezolana en Latinoamérica, proponer a los países de la región la concesión de permisos laborales temporales a los solicitantes de refugio.
	Aumentar el control y las sanciones a empresas y empleadores que abusan laboralmente de migrantes y retornados.
Garantizar el cumplimiento de los objetivos del PEP	Crear mecanismos para evitar la falsificación del PEP.
	Vincular directamente a retornados y migrantes con PEP en las bases de datos y en la oferta de servicios de la Unidad de Servicio Público de Empleo y del SENA.
	Impulsar campañas de amplia difusión nacional y regional sobre las características y la validez del PEP como permiso laboral.
	Hacer seguimiento virtual de la situación laboral de los migrantes con PEP durante los periodos de actualización cada 90 días.
	Identificar la población con PEP que se encuentra dentro y fuera de Colombia.
Ausencia de un sistema de reconocimiento y certificación de estudios	Facultar al SENA en la certificación de competencias técnicas laborales a partir de exámenes y pruebas específicas, dirigidos a colombianos y migrantes que lo requieran.
	Facultar a las universidades colombianas en la certificación y la convalidación de títulos profesionales de migrantes venezolanos.

Desafíos	Recomendaciones
<p>Impulsar políticas diferenciales para ciudades fronterizas</p>	<p>Desarrollar mecanismos articuladores que promuevan la movilidad laboral entre departamentos y municipios.</p>
	<p>Canalizar recursos de cooperación internacional hacia proyectos de desarrollo sectoriales de producción.</p>
	<p>Favorecer programas de emprendimiento para pequeños empresarios colombianos y venezolanos en zonas fronterizas.</p>
	<p>Coordinar y apoyar programas de capacitación laboral involucrando a voluntarios nacionales y migrantes.</p>

Tabla elaborada por las asistentes de investigación Dalya Rúa y Daniela Monroy, con base en la estructura del documento.

7. Conclusiones

La llegada de más de un millón de migrantes procedentes de Venezuela a Colombia ha demandado al Estado la urgente y desafiante tarea de impulsar por primera vez una política migratoria integral que establezca y lidere acciones a nivel internacional, regional y nacional, sumado a la necesidad de mantener una política binacional con el Gobierno venezolano que conserve canales de diálogo abiertos en materia migratoria.

Ante la magnitud de la migración venezolana, un fenómeno sin precedentes en la región con tendencia a un aumento sustancial a corto y mediano plazo, Colombia como principal receptor necesita impulsar una política exterior regional que logre comprometer a los demás países en acciones conjuntas de corresponsabilidad y no convertirse en el “Estado tapón” de personas y familias venezolanas, una población vulnerable que espera, al menos, la protección latinoamericana.

La política migratoria, si bien ha de articularse a la gestión de fronteras y la gestión humanitaria, debe ser una estructura legal que garantice la protección, la regularización y la integración de migrantes y nacionales a largo plazo, en vez de impulsarla como una medida de emergencia ante la actual coyuntura. La inserción de Colombia en múltiples y complejas dinámicas migratorias internacionales, el éxodo venezolano como producto de la crisis humanitaria en Venezuela y la crisis fronteriza generada por la migración y por problemas estructurales de productividad y seguridad, son una triada interdependiente que requiere de atención individual y de un tratamiento diferencial, aunque articulado.

La manifestación del fenómeno migratorio en Colombia se está constituyendo como la oportunidad para materializar la descentralización y la autogestión de los departamentos y municipios. Ante la crisis humanitaria, especialmente los departamentos fronterizos, requieren programas de capacitación que fortalezcan la agencia de los gobiernos locales, así como también de lineamientos especiales, flexibles y facultativos que permitan su articulación con donantes y organismos internacionales para la aplicación de protocolos humanitarios.

Cada una de las problemáticas identificadas en el informe es de gran complejidad y su abordaje debe llevar a cabo estudios profundos y especializados, y acciones de carácter estructural y permanente. Por tal razón, algunas de las recomendaciones aquí planteadas exceden el campo de acción de la política migratoria, cuyo éxito en gran medida depende de que el Estado avance paralelamente en temas de salud, educación, política laboral, seguridad y descentralización estatal, para garantizar el bienestar de toda la sociedad en Colombia.

La política migratoria, además de tener un enfoque de derechos humanos dirigidos a toda la población extranjera sin importar su nacionalidad, deberá considerar acciones diferenciales hacia una población migrante venezolana diversa y heterogénea, que precisa en gran medida la urgente protección internacional y, a la vez, canales especiales de identificación y de regularización que faciliten su integración social.

El gran reto a nivel nacional, sin duda, será conjugar las diversas demandas que implica un contingente migratorio de gran magnitud y heterogeneidad, dentro de un difícil contexto interno donde convergen un fisco con limitados recursos; una incipiente infraestructura institucional, legal y operativa para tratar temas migratorios; un ambiente ideológico de gran polarización política; y una sociedad sin experiencia en la recepción de migrantes y, en general, poco informada sobre las dinámicas globales de movilidad y sobre la cultura e historia del vecino país.

Aunque los campos de acción identificados en el informe son múltiples y requieren medidas inmediatas, se hace énfasis en la necesidad de desarrollar una política de protección al retornado como uno de los componentes rectores de la política migratoria integral, instrumento jurídico que busque no solo saldar una deuda histórica con los más de cinco millones de colombianos en el exterior y sus familias, sino también garantizar el acceso a derechos y la integración social de un gran porcentaje de retornados de primera generación y de colombo-venezolanos que ingresan diariamente al país en busca de protección nacional e internacional.

De igual manera, es inaplazable solucionar la necesidad de avanzar en la construcción de un sistema estadístico integral a nivel nacional en materia migratoria. Esto supone poner en marcha un registro nacional permanente y obligatorio para migrantes y retornados, que incluya variables de formación y competencias laborales, y el fortalecimiento y perfeccionamiento de los sistemas de información de los sectores salud y educativo, con el fin de reunir datos confiables para impulsar políticas públicas asertivas y sectoriales según corresponda.

Finalmente, el éxito de la política migratoria a nivel nacional dependerá en gran medida de que se logre concertar al Estado y a los gobiernos regionales y locales, al sector privado, la sociedad civil, la academia y los medios de comunicación, con los propósitos de gestionar la actual migración desde un enfoque de oportunidad y favorecer el proceso de integración intercultural entre dos naciones que están conectadas por la vecindad y por familias binacionales.

Bibliografía

- Consultores 21. (2017). Perfil 2. Servicio de Análisis de Entorno. *Apéndice sobre Migración*. Disponible en: <http://americanuestra.com/wp-content/uploads/2018/01/Perfil-21-4to-trimestre-2017-Migracio%CC%81n.pdf>.
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Informe defensorial sobre las zonas de frontera*. Bogotá D.C. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10953.pdf>.
- Delgado-Wise, R. y Guarnizo, L. E. (2007). *Migration and Development: Lessons from the Mexican Experience*. Universidad Autónoma de Zacatecas y University of California Davis. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/2377259>.
- EHN. (2018). *Encuesta Nacional de Hospitales*. Caracas: Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: https://cifrasonlinecomve.files.wordpress.com/2018/03/enh-final_2018fin.pdf.

- FMI. (2018). *World Economic Outlook, Cyclical Upswing, Structural Change*. Disponible en: <http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/03/20/world-economic-outlook-april-2018>.
- InSight Crime. (2017). *2017 Homicide Rates in Latin American and the Caribbean*. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-homicidios-en-latinoamerica-en-2017/>.
- OCDE. (2016). *Revisión de políticas nacionales de educación*. La educación en Colombia. Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf.
- OIM. (2012). Movilidad humana. En *Gestión fronteriza integral en la subregión Andina, módulo II*. Disponible en: http://www.oimperu.org/oim_site/documentos/Modulos_Fronteras_Seguras/Modulo2.pdf.
- OIM. (2018). *Tendencias migratorias nacionales en América del Sur*. Disponible en: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_America_del_Sur_Venezuela.pdf.
- Pellegrino, A. (1989). *Historia general de la migración en Venezuela en el siglo XIX y XX*. Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Polaski, S. (2004). *Mexican Employment, Productivity and Income a Decade after NAFTA*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: <http://carnegieendowment.org/pdf/files/canadasenatebrief.pdf>.
- Proyecto Capstone. (2018). *La garantía al derecho al trabajo por parte del Estado colombiano a los migrantes venezolanos en necesidad de protección internacional de conformidad con el andamiaje y estándares jurídico-políticos internacionales*. Proyecto Capstone Intermaestrías 2017-II, Universidad Externado de Colombia.
- Servicio Jesuita a Refugiados, Universidad Católica del Táchira y Universidad Simón Bolívar. (2018). *Informe sobre la movilidad humana venezolana. Realidades y perspectivas de quienes emigran*. Disponible en: <http://www.jesuitas.org.co/informe-sobre-la-movilidad-humana-venezolana-realidades-y-perspectivas-de-quienes-emigran-22496>.
- Sociedad Venezolana de Salud Pública. (2018). *Décima tercera alerta de sarampión, avanza la epidemia de sarampión y se disemina a Brasil*. Caso exportado a Colombia.
- Sociedad Venezolana de Salud Pública. (2018). *Pronunciamento ante la grave epidemia de malaria en Venezuela*. Disponible en: http://www.svmi.web.ve/wh/documentos/carta_abierta.pdf.



Este informe fue realizado a fin de proponer lineamientos generales que sirvan de insumos al Gobierno colombiano y a tomadores de decisiones en la construcción de una política migratoria integral, ya que el reciente e inédito fenómeno migratorio venezolano, del cual Colombia hoy es el principal destino, ha puesto en evidencia la ausencia de dicha política en el país.