

CASOS

La inmigración venezolana en Colombia: balance de propuestas y acciones políticas en 2018*

FELIPE ANDRÉS ALIAGA SÁEZ
ANGELO FLÓREZ DE ANDRADE
NADIA GARCÍA SICARD
LINA MONTOYA CARRIZOSA
PAOLA VANESSA BARACALDO AMAYA
LISA PINTO MARTÍN
CARLA RODRÍGUEZ PORTILLO**

Introducción: hacia la protección de los migrantes y refugiados venezolanos¹

La crisis social, política, económica y de seguridad que experimenta Venezuela ha producido un éxodo migratorio de grandes magnitudes. Según datos de la Organización Mundial para las Migraciones

* El presente capítulo de libro es resultado del trabajo del Grupo de Estudios sobre Migraciones Internacionales y Vulnerabilidad (GEMIV) de la Facultad de Sociología de la Universidad Santo Tomás. En este se sistematizan las propuestas realizadas en el año 2018 para atender los retos que implica la llegada masiva de migrantes venezolanos al país.

** Grupo de Estudios sobre Migraciones Internacionales y Vulnerabilidad (GEMIV) de la Universidad Santo Tomás.

1 Sección a cargo de Lina Montoya Carrizosa.

(OIM, 2018), cerca de 2.3 millones de ciudadanos dejaron Venezuela para buscar un hogar en un país distinto. El principal país de acogida de venezolanos ha sido Colombia. Según datos de Migración Colombia (2018), en el país residen cerca de 1.032.016 venezolanos.

Además de más de un millón de migrantes venezolanos que residen o están en situación de intermitencia en Colombia (Migración Colombia, 2018), cerca de 700.000 ciudadanos venezolanos han utilizado el país de paso para llegar a destinos como Ecuador o Perú. También han retornado más de 250.000 ciudadanos colombianos que vivían en Venezuela, incluyendo víctimas del conflicto colombiano (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2018).

La inmigración puede implicar una oportunidad económica y cultural para los países de acogida (Peinado, 2011; Mergo, 2016), no obstante, esta también implica retos y responsabilidades para la sociedad y el Estado de acogida. En este texto se describen y analizan los retos en materia de política pública que enfrenta el Estado colombiano al recibir un flujo migratorio de la magnitud como la que experimenta el país en la actualidad.

A lo largo de la crisis económica en Venezuela, los migrantes y refugiados venezolanos han tenido la necesidad de buscar ayuda humanitaria en diferentes países, principalmente en América Latina.

Dentro del contexto de migrantes venezolanos, la cifra de solicitudes de asilo aumenta cada vez más, lo que concierne al Gobierno colombiano es crear programas de protección que respalden la situación humanitaria de los migrantes venezolanos. Según noticias publicadas desde el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), en marzo del 2018, se ha producido un aumento de 2.000 % en el número de nacionales venezolanos que han solicitado el reconocimiento de condición de refugiado en todo el mundo desde 2014, principalmente en países de las Américas desde el año pasado. Aunque más de 94.000 venezolanos pudieron acceder a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado en 2017, muchos más con necesidad de protección optan por otras alternativas de residencia en condición de regularidad, que pueden ser más rápidas de obtener y otorgan el derecho al trabajo, acceso a la salud y la educación (Acnur, 2018).

Sin embargo, cientos de miles de venezolanos permanecen sin documentación o permiso para residir legalmente en países de acogida. Esto los hace particularmente vulnerables a la explotación, la trata de personas, la violencia, el abuso sexual, la discriminación y la xenofobia.

De esta manera, se hace necesario facilitar la entrada de los inmigrantes al mercado laboral, en la cual no solo se deben gestionar permisos de trabajo a quienes son considerados refugiados o con visa alternativa, sino que el Gobierno debe asegurarse de tomar las medidas necesarias para validar diplomas y títulos profesionales. En octubre del 2018, el Ministerio de Trabajo, mediante la Resolución 4386, creó el Registro Único de Trabajadores Extranjeros (Rutec) como un mecanismo de control de las condiciones en las que los trabajadores extranjeros están prestando servicios en Colombia. Esta puede ser considerada como una de las medidas implementadas por el Gobierno, debido a que este registro está en cabeza de la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo, que busca a través de este mecanismo identificar, clasificar y supervisar las condiciones laborales de la población migrante en Colombia.

Dentro del marco migratorio, esta medida cumple un rol fundamental; no solo se busca tener un perfil social, económico y profesional de los trabajadores extranjeros, sino que se busca tener información suficiente y relevante para crear eventuales políticas o directrices de migración laboral. Por último, el Ministerio de Trabajo busca evitar abusos en materia salarial y laboral de los extranjeros, para así promover e incentivar los derechos de estos. Dentro de esta misma solución sostenible, vale la pena mencionar el papel de Acnur, que tiene como objetivo garantizar que los venezolanos tengan acceso a los territorios y a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado.

Además, Acnur pide a los gobiernos que adopten respuestas pragmáticas de protección para las personas venezolanas, como las alternativas de estadía legal, que incluye visas o permisos de residencia temporal, así como otros programas de regularización que garanticen el acceso a los derechos básicos de salud, unidad familiar, educación, albergue, libertad de movimiento y derecho al trabajo. Para estas organizaciones como esta, concentradas en la ayuda humanitaria y la protección

de migrantes y refugiados, es crucial que las personas no sean deportadas o forzados a retornar, considerando la situación de inseguridad e inestabilidad económica que experimenta el territorio venezolano.

En segundo lugar, como solución sostenible se encuentra el impedir la explotación de mujeres y niños. La violencia sexual y de género constituye un tema primordial de protección para las mujeres y niños a lo largo del proceso de desplazamiento. De acuerdo con el estudio realizado por el Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá (OMEG) de la Secretaría Distrital de la Mujer (2018), titulado “Caracterización de personas que realizan actividades sexuales pagadas en contextos de prostitución en Bogotá 2017”, se pudo conocer que de 7.094 personas consultadas que realizan actividades sexuales pagadas en contextos de prostitución en la ciudad de Bogotá, 2.316 son extranjeras, o sea un 32,7%, y de estas extranjeras 2.312 son venezolanas, es decir, representan el 99,8%. Esta investigación también muestra que el 84,1% de ellas se iniciaron en la actividad sexual pagada tras su llegada a Colombia y, aunque el 33,1% de las trabajadoras sexuales venezolanas en Bogotá tienen educación superior, el 36,1% consideran que la actividad sexual pagada es la opción más rentable, el 23,7% considera que es la única opción que tiene y el 20,2% afirma que es la actividad a la que está forzada a realizar.

Considerando la crisis humanitaria en Venezuela, las mujeres y jóvenes que migran hacia otros países en busca de oportunidades y que, además, deben cumplir un rol protagónico en la organización familiar económica, en ocasiones son explotadas sexualmente debido a su condición de vulnerabilidad y a la urgente necesidad de responder por sus hijos.

El abuso y la explotación sexual vulneran la autonomía y la libertad de la persona, esta es sometida a realizar una actividad en contra de su voluntad e implica además una restricción de movilidad y comunicación. Una de las medidas planteadas por el Gobierno colombiano para la protección de las mujeres y niños migrantes durante su trayectoria migratoria fue el programa de Protección y Asistencia, el cual se desarrolla en dos etapas: la primera se basa en la asistencia inmediata, la cual se brinda de manera urgente: una vez se tiene conocimiento del caso, se contemplan los siguientes servicios: seguridad,

alojamiento adecuado, kit de aseo personal, valoración médica y psicológica, asesoría jurídica y documentación.

Una vez culminada la asistencia inmediata se da paso a la etapa de asistencia mediata: la cual implica asistencia médica y psicológica, educación y formación para el trabajo, acompañamiento jurídico y representación judicial durante todo el proceso legal y generación de ingresos. Para estas medidas de implementación, los responsables directos son las Secretarías de Salud, el Sistema General de Seguridad Social en las Entidades Territoriales mediante los Agentes Locales del Sistema, Defensoría del Pueblo, Secretaría de Educación y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En tercer lugar, es importante eliminar los obstáculos al acceso de educación y lograr recibir un apoyo desde las instituciones para que los niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes venezolanos logren continuar su proceso académico, esto unido a la protección desde las escuelas para evitar casos de discriminación, xenofobia y exclusión dentro del aula. Un ejemplo de las medidas implementadas desde las fundaciones colombianas fue el origen en Bogotá de la “Casa de Atención al Migrante: Un Corazón sin Fronteras”²; un hogar donde los niños y niñas venezolanos reciben atención especializada durante una jornada de ocho horas la cual se enfoca no solo en su historial académico, sino en su higiene y acompañamiento psicológico durante su proceso de adaptación en la ciudad.

Su coordinadora, Sandra Rodríguez, con el apoyo de sus voluntarios, logra una conexión con los niños inscritos de manera que ellos desarrollen una completa confianza con el equipo, esto con el fin de

2 La Fundación de Atención al Migrante (Famig) es una entidad canónica sin ánimo de lucro, creada por Decreto Arzobispal del 8 de marzo de 2002, por el señor arzobispo, cardenal Pedro Rubiano Sáenz. Actualmente, Famig tiene como propósito esencial la atención integral a población migrante, especialmente personas en situación de desplazamiento forzado. Famig ofrece programas de acompañamiento de emergencia, orientación psicosocial y espiritual, capacitación técnica laboral, apoyo para la generación de ingresos y promoción de comunidades solidarias de famiempresarios con unidades productivas nacientes. Información tomada de Fundación Atención Al Migrante. (s.f.). [Página institucional]. <http://famig.arquibogota.org.co/es/acerca-de-nosotros-167>

poder dialogar y compartir con ellos de manera segura y abierta su experiencia migratoria. Además, con el apoyo de Acnur, logran recibir diferentes kits escolares para nutrir su proceso educativo dentro de la fundación y adoptar recursos para atender más niños con necesidades humanitarias.

Dentro del contexto de la xenofobia y discriminación, la iniciativa dentro de los colegios debe estar dirigida tanto a profesores, administrativos como estudiantes, donde se logre una reflexión sobre lo que está sucediendo realmente en Venezuela, y con esto mostrar experiencias desde los estudiantes migrantes que han llegado a la institución.

Somos Panas Colombia es una campaña de Acnur que busca disminuir las manifestaciones de xenofobia hacia los migrantes y refugiados venezolanos, aquellos que tuvieron que dejar su país para venir a Colombia en busca de nuevas oportunidades de vida y de protección para sus derechos. Lo que mueve a *Somos Panas Colombia* son las personas y la necesidad de promover la solidaridad. Sus historias al romper o transformar sus lazos más queridos al salir de Venezuela, así como los nuevos lazos que construyen al llegar a Colombia. Esta campaña ha desarrollado iniciativas como: “Kit Anti Xenofobia”, el cual se presenta como una guía informativa dirigida a la población venezolana y en cómo esta debe identificar y responder cuando es víctima de un acto de discriminación. Por otro lado, creó una serie animada de cuatro episodios sobre habilidades que personas entre los 10 a 17 años pueden poner en práctica o potencializar cuando observan manifestaciones de xenofobia o son víctimas de ellas.

Por último, se encuentra la iniciativa titulada Valientes, en la cual se realiza una reflexión sobre la vulnerabilidad de las niñas, adolescentes y mujeres venezolanas que emprenden el viaje desde Venezuela. Somos Panas Colombia, junto a ONU Mujeres decidieron recopilar historias de mujeres que fueron víctimas de diferentes abusos durante su trayectoria migratoria, pero que además presentan las principales entidades que hacen parte de las diferentes rutas de atención, con una breve descripción de su accionar y los servicios que deben brindar para que las mujeres refugiadas y migrantes, víctimas y sobrevivientes de violencias basadas en género puedan comprender un poco más la institucionalidad colombiana existente.

Dentro de estas entidades se encuentran las siguientes:

1. La Procuraduría General de la Nación junto a la Defensoría del Pueblo y las Personerías, las cuales ejercen control y vigilancia para que las autoridades competentes cumplan sus funciones en garantía de los derechos de las personas y velan para que reciban atención y protección integral para el restablecimiento de sus derechos. Estas entidades, además, orientan y asesoran legalmente a las personas víctima de violación de algunos de sus derechos.
2. La Fiscalía, quien recibe la denuncia de las personas sobre la posible ocurrencia de un delito para iniciar la respectiva investigación. En el caso de la violencia contra las mujeres, puede empezar a actuar solamente con la información de lo ocurrido por parte de otra persona o de una institución. Adicionalmente, solicita las evaluaciones y diagnósticos de Medicina Legal, e inicia las acciones necesarias para la investigación del delito, también orienta a las víctimas y sobrevivientes sobre las acciones legales por seguir, y además puede solicitar medidas de protección provisionales en casos de violencia contra las mujeres.
3. Migración Colombia, siendo la institución que ejerce control como autoridad migratoria a personas nacionales y extranjeras en el territorio colombiano de acuerdo con las leyes existentes, puede verificar la documentación de las mujeres provenientes de Venezuela víctimas y sobrevivientes de la violencia, y, si es el caso, puede brindar documentos correspondientes para su permanencia en el país.
4. Las Comisarías de Familia, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de un núcleo familiar en el que se hayan presentado casos de violencia. Trabajan todos los temas relacionados con violencia intrafamiliar: maltrato infantil, delitos sexuales, violencia de pareja, conciliaciones de alimentos, entre otros.

Políticas públicas para los migrantes venezolanos en Colombia³

En esta sección del presente capítulo se describen y analizan los retos en materia de política pública que enfrenta el Estado colombiano al recibir un flujo migratorio de las magnitudes como el que experimenta el país en la actualidad.

Aunque desde la independencia los gobiernos colombianos han abordado y discutido sobre la migración internacional hacia el país, este tema no ha sido especialmente relevante en la agenda política colombiana. La poca importancia que ha tenido el tema de la migración hacia Colombia en el debate político colombiano se explica debido a que este ha sido tradicionalmente un país de emigración, más que de inmigración (Castro, 2019, p. 91), con contadas excepciones, varias de ellas abordadas en otros capítulos del presente libro.

Dada la poca relevancia política que tenía el tema de la migración internacional hacia Colombia, los gobiernos previos a 2018 contaban con programas y planes aislados para la atención de las necesidades sociales de los extranjeros que vivían en el país, pero no habían constituido estrategias nacionales, ni una política pública con ese propósito. En el caso de la migración venezolana hacia Colombia, hasta antes de 2018, los esfuerzos del Estado colombiano se dirigían hacia la atención humanitaria y la regularización sin la existencia de una estrategia nacional para la atención social de los venezolanos en Colombia (DNP, 2018). Es decir, que el país no contaba con una política pública de atención social a extranjeros en el país, aunque sí existían programas y planes.

Ordóñez-Matamoros (2013, citado por Castro, 2019, p. 93) define una política pública como un “conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de objetivos sociales”. Queda claro entonces que,

3 Sección a cargo de Angelo Flórez de Andrade.

bajo esa definición de política pública, hasta 2018 Colombia no tenía una política de atención en materia de migración.

Si bien es hasta 2018 cuando el país abre las puertas a la creación de una política pública de atención social al migrante venezolano en Colombia, los años 2016 y 2017 marcarían un antes y un después en materia migratoria para el país. A partir de ese año, el Gobierno colombiano decide modificar y crear leyes, así como crear programas y planes para hacer frente a los retos que implica la migración venezolana. En 2017, el Gobierno colombiano modificaría las reglas migratorias de los ciudadanos venezolanos en Colombia.

La aparición del CONPES 3950 de 2018 es un hecho que abrirá las puertas a la creación de una política pública de atención social al migrante venezolano en Colombia. El Gobierno colombiano realizó una serie de reformas legales que facilitaron el ingreso, tanto temporal como permanente, a ciudadanos venezolanos en Colombia. En este contexto, el Gobierno colombiano creó la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) y el Permiso Especial de Permanencia (PEP). La TMF permite el ingreso al país de ciudadanos de países hasta por siete días, mientras que los portadores del PEP pueden residir en territorio colombiano por tres meses, extensibles a dos años (Castro, 2019).

En materia humanitaria, el gobierno colombiano centró sus esfuerzos en temas relacionados con salud, educación y la expedición de permisos para la apertura de albergues. Desde 2017, los extranjeros en territorio colombiano pueden acceder a servicios de salud cuando se trate de una emergencia, y niños y adolescentes pueden asistir al sistema público de educación primaria, media y secundaria. En materia de albergues, el Estado colombiano ha permitido la creación de albergues por parte de la sociedad civil (Servicio Jesuita, Pastoral Social, Misión Scalabriniana, citado por Castro, 2019).

Intervención gubernamental y atención social a partir del CONPES 3950 de 2018

La ausencia de una política pública nacional de atención a los migrantes venezolanos dificultaba la articulación tanto de las diferentes instituciones del país como la unificación de datos relacionados con

el tema. Una vez identificado el problema, en el año 2018 el Gobierno colombiano planeó una política pública para atender las necesidades sociales de los migrantes venezolanos, estrategia que se recoge en el Documento CONPES 3950. Dicha estrategia, diseñada en 2018, está planeada para durar tres años y su costo ha sido calculado en 422.779 millones de pesos colombianos.

El objetivo general del CONPES 3950 de 2018 (DNP, 2018, p. 82) es “atender a la población migrante desde Venezuela en el mediano plazo y fortalecer la institucionalidad para su atención”. Por tanto, el documento centra sus esfuerzos principalmente en dos frentes. En primer lugar, se diagnostica la situación de los migrantes venezolanos en el país para posteriormente diseñar estrategias de acción en materia de atención en salud, educación, servicios públicos, primera infancia e inserción laboral. En segundo lugar, el documento traza estrategias destinadas al fortalecimiento institucional, particularmente en zonas de pasos y frontera y atención de situaciones de convivencia (DNP, 2018).

A continuación se describen ambos ejes de intervención gubernamental, tanto el relacionado con la atención social de venezolanos en Colombia como el de fortalecimiento institucional.

Atención social a los migrantes venezolanos en Colombia

En ese apartado se analizará el contenido del CONPES 3950 de 2018 relacionado con la atención social de la población venezolana en Colombia, en concreto en las áreas de salud, educación, infancia, adolescencia y juventud, así como agua, habitación y saneamiento, y en materia laboral. En una primera parte de cada apartado, se resumirá el diagnóstico arrojado en el CONPES y luego se describen sus líneas de acción.

Salud

La crisis venezolana ha implicado un importante deterioro en la salud general de los venezolanos. En Venezuela, el empobrecimiento general de la población se suma a la escasez de alimentos y de medicinas, afectando considerablemente el nivel de vida de los ciudadanos venezolanos.

Durante los últimos años, la República Bolivariana ha experimentado brotes de enfermedades que se habrían prevenido mediante la vacunación, como la difteria y el sarampión (Human Rights Watch [HRW], 2018). De igual manera, la crisis humanitaria venezolana ha golpeado severamente la prevención de enfermedades que anteriormente se controlaban mediante la acción estatal, como es el caso de la malaria, que se prevenía mediante el control de mosquitos (HRW, 2018).

Esta situación ha hecho que muchos venezolanos dejen su país y busquen tratamiento, o incluso una nueva vida en países como Colombia. Según el Sistema Integral de Información de la Protección Social (Sispro), la atención sanitaria a población migrante desde Venezuela ha crecido en Colombia un 202,6 % (DNP, 2018, p. 46), y a pesar de que la atención sanitaria de población migrante desde Venezuela ha aumentado considerablemente, la gran mayoría de quienes migran desde Venezuela no está afiliada al sistema de salud público colombiano o asegurada al sistema privado de salud (DNP, 2018, p. 47):

El acceso a los servicios públicos de salud en el país puede brindarse por dos vías: mediante el aseguramiento al régimen contributivo o subsidiado al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), o mediante la atención por evento en la red pública financiada con recursos de oferta [...] solo el 3 % de la población migrante total del estimado para 2018 se encuentra asegurada y el 5 % de la población regular estimada para 2018 se encuentra afiliada al SGSS. (DNP, 2018, p. 47)

Por lo tanto, uno de los mayores retos en materia de salud que enfrenta el Estado colombiano al recibir migrantes venezolanos es el de la inclusión de estos en el sistema de salud del país, bien vía sistema privado o estatal. En ese sentido, una de las líneas de acción es “brindar asistencia técnica para aumentar la afiliación al sistema de salud de las personas migrantes regulares y retornados procedentes de Venezuela y el seguimiento de las atenciones a personas migrantes irregulares” (DNP, 2018, p. 83).

Educación

Según cálculos del DNP (2018), en el momento en que se realizó la Gran Encuesta Integrada de Hogares, viven en Colombia cerca de 270.373 niños migrantes venezolanos entre 5 y 16 años. Es por ello que, ofrecer educación preescolar, primaria y secundaria implica una serie de retos económicos e institucionales para Colombia.

Uno de los principales retos que tiene el Estado colombiano a la hora de prestar servicios educativos a niños y adolescentes venezolanos en Colombia tiene que ver con los documentos de identidad de los menores de edad. Antes de 2015, los niños y adolescentes que no poseían un estatus migratorio regular difícilmente podían ingresar a la educación estatal colombiana (DNP, 2018, p. 52). Esta situación cambió luego de que el Ministerio de Educación colombiano expidió varias circulares que permitían que dichos estudiantes pudiesen asistir a clase. Sin embargo, al no contar con un documento legalmente válido en el país no pueden presentar exámenes de Estado ni graduarse (DNP, 2018, p. 52).

El Gobierno colombiano, entendiendo la necesidad de integrar a los niños venezolanos en el sistema educativo del país, afirma en el CONPES 3950 (DNP, 2018): “También a partir de 2019, el ministerio realizará asistencias técnicas integrales a las SEC focalizadas, con el fin de promover el acceso, permanencia y calidad de la educación destinada a los niños, niñas y jóvenes venezolanos y retornados colombianos” (DNP, 2018, p. 85).

Otro de los problemas principales que tienen los estudiantes venezolanos que desean ingresar al sistema educativo colombiano es la multiplicidad de trámites que se les exige. Y aunque mediante el Decreto 1288 de 2018 se simplificaron los trámites necesarios para convalidar títulos escolares expedidos en Venezuela, muchas veces los migrantes no pueden acceder a los documentos y certificados escolares impresos por autoridades venezolanas debido al colapso institucional que sufre su país (DNP, 2018). Debido a esta situación, la quinta línea de acción del mencionado CONPES tiene como propósito mejorar “los procesos de convalidación de grados y títulos” venezolanos (DNP, 2018, p. 85).

Infancia, adolescencia y juventud

Miles de niños, adolescentes y jóvenes venezolanos han llegado a Colombia. Algunos de ellos han necesitado de los servicios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), institución del Estado colombiano encargada de la “prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia” (ICBF, 2019). Según datos recopilados por el CONPES 3950, el ICBF atendió 3.219 casos relacionados con primera infancia, infancia y adolescencia, familias y comunidades y nutrición en 2015; para 2018⁴, la institución atendió 54.544 casos (cifra que cubre únicamente el año especificado). Atendiendo esta situación, el citado CONPES tiene como una de sus líneas de acción la “protección integral y restablecimiento de derechos de las NNA y las familias, en el proceso de migración y en el asentamiento territorial” (DNP, 2018, p. 86).

Agua, habitación y saneamiento

Según datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH, 2017) citados en el CONPES 3950 de 2018 (p. 58), en 2017 el 31,1% de los hogares de migrantes que provenían de Venezuela presentaban algún tipo de déficit habitacional. Los déficits habitacionales impactan no solo la salud mental de quienes lo soportan, sino también su salud física (DNP 2018). Los lugares donde hay mayor necesidad de viviendas dignas

4 El ICBF hasta el año 2018 atiende a 59.250 niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos(as) que se encuentran en todo el país, incrementando la cifra en un 168%, en comparación con el año anterior, cuando la atención fue de 22.113 menores de edad. Las atenciones se han dado en su mayoría en las modalidades de primera infancia, en donde se registra para los diez meses de ese año (2018) un total de 56.509 niños y niñas (95,37%), seguido de 1.486 en niñez y adolescencia (2,51%), 986 beneficiarios en familias y comunidades (1,66%) y 269 en nutrición (0,45%).

Asimismo, el ICBF puso a disposición de la población migrante y retornada proveniente de Venezuela una atención temporal en Villa del Rosario (Norte de Santander), adaptada para niños, niñas y adolescentes, sus familias, mujeres gestantes y madres en periodo de lactancia, llamada “Mi Vecino Protector”, en la cual se articulan estrategias diferenciales para el curso de vida con el fin de garantizarles un espacio protector que promueva la unidad familiar y la integralidad en las atenciones (información tomada de www.Icbf.gov.co).

y de combatir los déficits habitacionales están en zonas de frontera; en municipios como Maicao y Uribia el déficit habitacional supera el 80%. Como forma de actuar frente a la problemática del déficit habitacional, el CONPES propone que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres utilice la infraestructura existente para atender una serie de Centros de Atención Transitorios al Migrante (CATM) en sitios de frontera⁵.

En materia de agua, la presión demográfica causada por la migración masiva ha hecho que los municipios y ciudades de mayor recepción de migrantes venezolanos tengan que buscar nuevos recursos para el mantenimiento de la infraestructura de acueducto y alcantarillado. En La Guajira, debido a la aridez del territorio y la escasez de agua, el problema de acceso a agua potable es aún más grave (DNP, 2018, p. 65).

El DNP (2018) resuelve, en el CONPES 3950 de 2018, priorizar los proyectos de prestación de servicios relacionados con agua y alcantarillado, en particular, en los municipios fronterizos con mayor presencia migratoria de personas provenientes de Venezuela.

Materia laboral

Tanto los migrantes venezolanos como los colombianos retornados a su país de origen tienen dificultades para encontrar trabajo en Colombia (DNP, 2018). Según datos del RAMV, un 6.6% del desempleo del país corresponde a migrantes venezolanos. En ciudades cercanas a la frontera como Riohacha y Arauca, estos ciudadanos constituyen más del 40% del total de desempleados del país (DNP, 2018, p. 66).

Unas de las causas de la alta tasa de desempleo corresponden al desconocimiento de los empresarios sobre cómo contratar extranjeros y en el reducido número de migrantes con títulos educativos convalidados ante las autoridades colombianas. Dada la difícil situación

5 El 3 de febrero del 2018 fue la inauguración de uno de los centros ubicado en el municipio de Villa del Rosario, en Norte de Santander, el cual implementó la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo y la Cancillería con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones. El objetivo es ofrecerles un lugar seguro a todas las personas de Venezuela para buscar mejores oportunidades (*Semana*, 9 de septiembre de 2018).

laboral de los migrantes venezolanos en Colombia, esta población tiene una tasa de informalidad laboral del 32 % y un 29,5 % es independiente (DNP, 2018).

El CONPES 3950 de 2018 propone tres líneas de acción para promover una mejor situación laboral tanto para venezolanos en Colombia como para los colombianos retornados. En primer lugar, se busca atajar la falta de certificados laborales y de certificados de competencias laborales entre esta población mediante la acción del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Según esta línea de acción, el SENA deberá certificar el aprendizaje y experticia de competencias laborales entre migrantes provenientes de Venezuela.

Con el propósito de promover la creación de emprendimientos entre retornados y migrantes venezolanos en Colombia, el CONPES encarga al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de la adaptación de programas de emprendimiento entre la población antes descrita.

Finalmente, con el propósito de recaudar información relacionada con la situación laboral de los extranjeros en Colombia, se propone la creación de Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (Rutec), como se explicó en el apartado anterior.

Convivencia

El DNP (2018) propone también ciertas líneas de acción para prevenir las conflictividades sociales que podrían producirse debido a lo novedoso del fenómeno de la migración masiva internacional en Colombia. En este sentido, se propone la identificación, prevención y mitigación de conflictividades sociales, y la lucha contra el crimen transnacional (en particular, la trata de personas y el comercio ilegal de combustible).

Fortalecimiento institucional

El Estado colombiano, consciente de que algunas de las instituciones estatales no estaban preparadas para enfrentar una oleada migratoria de tales magnitudes, propone en el CONPES el fortalecimiento del Estado. En este contexto, instituciones como Migración Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores y la Registraduría Nacional han

visto superada su capacidad institucional para atender a migrantes venezolanos y retornados colombianos. El fortalecimiento institucional implica corresponsabilidad entre las diferentes entidades del Gobierno Nacional, pero también, de los gobiernos locales. El CONPES promueve la interacción de las distintas instituciones del Estado colombiano (DNP, 2018).

Tanto la atención a la población migrante proveniente de Venezuela como el fortalecimiento institucional del Estado colombiano tienen un costo económico para el país, por esa razón, el Gobierno colombiano debe establecer tanto el costo como “la evaluación de las alternativas de financiación” para el primer semestre del 2019.

Política laboral de cara a la migración venezolana en Colombia⁶

Para el caso de los migrantes venezolanos en Colombia, la posibilidad de tener una actividad laboral y así obtener un ingreso para su manutención y acceso a servicios básicos depende, desde el sentido estricto de la normatividad, de tener los documentos que regularizan la situación migratoria en el país y que permiten acceder a un empleo.

La migración forzada en el plano mundial ha tenido unas características particulares de análisis y acción en cuanto a su impacto para la fuerza laboral y la economía del país receptor, puesto que la migración forzada en su mayoría se identifica por contextos de guerra, conflicto y violencia, dejando en un segundo plano de análisis las razones de pobreza, falta de acceso a alimentación y calidad de vida, relacionados así con problemas socioeconómicos tanto del país de origen como del país receptor. Según Ruiz & Vargas-Silva (2013), el impacto en la economía a partir de una situación de migración forzada debe medirse desde dos aspectos: 1) el impacto de la migración forzada para el migrante, y 2) el impacto de la migración forzada para el país o la comunidad receptora.

6 Sección a cargo de Nadia García Sicard.

El primer aspecto propuesto por Ruiz & Vargas-Silva considera el nivel de impacto para el migrante en cuanto al cambio significativo de su acostumbrada calidad de vida, experimentando condiciones significativamente inferiores a las de su situación previa a emigrar. En relación con el caso de los migrantes venezolanos, su contexto, aunque se relaciona con problemas de seguridad del país y aumento de los casos de violencia y persecución, no es considerado a este punto como guerra o conflicto, sino como una crisis humanitaria generada por las deterioradas condiciones económicas que, según sostiene la agencia financiera Boomerang, el FMI y el Banco Mundial, Venezuela es considerada la economía más miserable del mundo, con la mayor inflación y con el menor crecimiento económico en comparación a países pares de Latinoamérica, dejando para sus ciudadanos una situación socioeconómica insostenible que los obliga a salir de su país y convertirse en migrantes forzados (Bermúdez, Mazuera-Arias, Albornoz-Arias & Morffe Peraza, 2018, p. 6).

Es desde esta óptica del contexto del migrante venezolano que se deben analizar sus necesidades y procesos de integración laboral en el país receptor. De allí se relaciona el segundo aspecto propuesto por Ruiz & Vargas-Silva, en el que el alto número de inmigrantes asentados en Colombia en un corto tiempo genera “el *shock* de los migrantes forzados”, expresión que hace referencia al incremento de problemáticas como el desempleo, la pobreza, la inseguridad o la alta exposición a situaciones de vulnerabilidad (Ruiz & Vargas-Silva, 2013, p. 778).

La abrupta y masiva llegada de venezolanos a Colombia ha puesto en alarma la eficiencia de las instituciones, de los programas sociales, del mercado laboral y del adecuado manejo ante las complejas y nuevas dinámicas socio-económicas (Banco Mundial, 2018, p. 13). Este *shock* de la migración venezolana llevó al Estado colombiano a definir soluciones rápidas que pudieran mejorar la situación en un corto plazo. De allí, se inicia un proceso de análisis, evaluación y creación de políticas públicas para la migración, entre estas los permisos laborales.

A continuación, se presentará el proceso que ha tenido la política laboral para los inmigrantes en Colombia, de acuerdo con los contextos

que han impulsado a sus cambios, los desafíos ante el nuevo panorama y los factores por tener en cuenta para una política laboral eficiente, eficaz e incluyente.

Caracterización para la formulación de una política laboral de los migrantes

La política migratoria laboral, vista desde la generalidad del fenómeno migratorio internacional, requiere de un análisis de la estructura y los procesos del sistema económico y político del país receptor, pues algunos países receptores potenciales de migrantes no voluntarios, como es el caso de Colombia, perpetúan la inequidad, la desigualdad, prácticas de relaciones de explotación o conllevan dinámicas que incrementan la vulnerabilidad de los migrantes (Collinson, 2011, p. 312).

Así, la política económica del país receptor no se desliga de los procesos de integración laboral de los migrantes y su factibilidad de flexibilizar las políticas laborales para estos. El análisis de la extensión de permisos laborales y reducir los requisitos para acceder a un trabajo de manera regular dependen directamente de los recursos, las capacidades y la distribución de la riqueza con la que cuenta el país.

Es por lo anterior que particularmente la política laboral para migrantes en Colombia ha dependido de los procesos, las estrategias y la proyección económica del país, contemplando una migración laboral con alta preparación en los sectores económicos por fortalecer. La caracterización de personas migrantes venezolanas hacia Colombia de los últimos diez años se perfila bajo cuatro grandes grupos y contextos: el primero se relaciona con la migración laboral al sector petrolero, el segundo se amplía a la migración pendular y el tercero se relaciona con la oleada migratoria tras la crisis política y económica de Venezuela desde el 2015 y el cuarto puede relacionarse con todos los anteriores, pero con la diferencia de que los migrantes son colombo-venezolanos. Estos grandes grupos, aunque se pueden llegar a caracterizar bajo un mismo contexto de problemática económica en Venezuela, han generado diferentes condiciones en cuanto a la política laboral de personas inmigrantes de dicho país (Castro & Solano, 2017).

Dentro del primer grupo se contempla la oleada de trabajadores que llegaron a Colombia en 2002 tras la crisis laboral en PDVSA que ayudaron a impulsar el sector petrolero y minero-energético, lo que llevó a permitir sin mayores limitantes a los venezolanos a aplicar su experticia en este sector. Respecto al segundo grupo, el pendular, se mantiene casi de forma natural al converger los 2.219 km de frontera entre Colombia y Venezuela. La comunicación, el comercio y la cultura binacional identificada en estas zonas dejaban desapercibidas las necesidades de controles reales de migración, lo que generaba una frontera casi que invisible para sus comunidades, aunque porosas de factores de inseguridad para los Estados, tales como el tráfico de personas, armas, droga y contrabando (Castro & Solano, 2017).

El tercer y cuarto grupo, dado el alto número de inmigrantes, su llegada en corto tiempo y sus precarias condiciones socioeconómicas, despertó tímidamente las preocupaciones del Gobierno colombiano del presidente Juan Manuel Santos hasta el año 2017. Aunque desde el 2015 era visible la oleada de migrantes especialmente en ciudades fronterizas, el Gobierno Santos no instó a abordar la problemática sino hasta febrero de 2017 que la reconoció y la enmarcó dentro de la coyuntura del proceso de paz.

Según el análisis de Louidor (2018, p. 24), la tardía respuesta del Gobierno colombiano ante la inminente crisis migratoria se debió a dos factores: el primero de tipo coyuntural, frente el proceso de la firma de los acuerdos de paz con las FARC y el apoyo como garante del Gobierno de Nicolás Maduro; y el segundo de tipo estructural, debido al vacío jurídico que existe desde la Constitución de 1991 para la plena protección de los derechos humanos de los migrantes.

De lo anterior, se desglosa lo que en adelante fue un doble reto para el Gobierno Nacional, en cuanto a dar respuesta inmediata a la situación humanitaria que permeaba las fronteras colombianas y llenar los vacíos jurídicos e institucionales para una solución eficaz a mediano y largo plazo.

Aunque la situación de integración laboral para los migrantes venezolanos ha sido muy compleja ante la tardía y lenta actuación del Estado, es importante resaltar que esta situación ha sido en gran parte sopesada y cubierta por entes no gubernamentales a través de la

implementación de proyectos de educación, asistencia de emergencias y redes de trabajo que permiten, en primera instancia, generar lazos de confianza con el migrante, segundo, guiarlo hacia un mejor proceso de integración en la sociedad, la vida laboral y la cultura local y, tercero, sirve como puente entre la comunidad local y la población migrante en aras de una integración armónica en doble vía⁷. Este tipo de dinámicas sociales se deben visibilizar y resaltar con el objetivo de mostrar ejemplos de buenas prácticas y casos positivos ante las complejidades que integra el fenómeno migratorio.

Avances de la política laboral migratoria

El primer paso para establecer soluciones fue la creación del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (RAMV), del cual se pudieron caracterizar y registrar un aproximado de 442.462 personas venezolanas que, para el caso que en este capítulo nos compete, arrojaba información importante acerca de la actividad laboral, los niveles de escolaridad y la intención de permanecer en el país (Loudor, 2018, p. 26).

Esta caracterización demográfica dio paso a la emisión de tres decretos que establecerían las medidas de acceso a los servicios básicos. En este orden, el Decreto 1288 del 25 de julio de 2018, la Resolución 6370 del 1 de agosto de 2018 y la Resolución 2033 del 2 de agosto del 2018 disponen que el permiso de permanencia de manera regular en territorio colombiano y el acceso a servicios básicos de salud, educación y trabajo se otorgarán a las personas que expidan el Permiso Especial de Permanencia (PEP) dado en primera instancia a los inscritos en el RAMV (Servicio Jesuita a Refugiados [SJR], 2018).

Previo a la expedición del PEP, existen otros mecanismos que permiten acceder a servicios como el derecho al trabajo, tales como el visado tipo M o tipo R que tienen como requisitos tener cónyuge permanente de nacionalidad colombiana, ser padre o hijo de nacional colombiano,

7 Véase como ejemplo la labor de los Scalabrinianos en Cúcuta (Humilitas, 2018).

contar con un empleo fijo, contar con permiso de ejercer la profesión de manera independiente, entre otros, con una vigencia de hasta tres (3) años. En el caso de los colombianos retornados, estos se pueden acoger a los beneficios en términos laborales que propone la Ley del Retorno 1565 de 2012 (CER, 2018, p. 19).

A pesar de que existían en total tres formas de acceder al trabajo de manera regular, fue el PEP el que facilitó y permitió que un alto número de venezolanos pudiese laborar y obtener un ingreso económico, ya que las otras medidas cuentan con una serie de requisitos restrictivos y complejos de calificar teniendo en cuenta el perfil de migrantes que ha llegado a Colombia.

Como avance de la política laboral migratoria se puede destacar el PEP, siendo una medida viable, incluyente, ágil para obtener un trabajo y que se mantiene vigente. Sin embargo, las restricciones para obtener un pasaporte o documentación reconocida para las autoridades migratorias se ha convertido en la mayor limitante para obtener el PEP. Asimismo, en el último año, la situación en Venezuela ha llegado a niveles tan deteriorados que las personas se ven obligadas a entrar a Colombia por lugares de la frontera sin pasar por controles migratorios y en una extemporaneidad que no les permite acceder al PEP (CER, 2018).

Resumiendo los procesos y avances que ha tenido la política laboral migratoria en la última década, se puede concluir que esta ha sido establecida según las coyunturas económicas del país y fue hasta el año 2017 que el Gobierno Nacional inició un proceso por redefinir la política laboral a partir del cambio de perfil del migrante, no siendo ya un migrante laboral que aporte automáticamente al fortalecimiento de la economía del país, sino un migrante forzado con necesidades económicas, limitantes y restricciones para su regularización y con una urgencia de atención y acceso a los servicios básicos.

Retos para el acceso laboral más allá del PEP

Uno de los retos más notorios ante las crisis migratorias es establecer soluciones rápidas que puedan responder a las necesidades básicas como alimentación, vivienda, vestimenta, acceso al agua y sanidad.

Estas son necesidades de primera mano que se resuelven en la mayoría de las crisis humanitarias de la migración forzada con acciones inmediatas tanto por parte del Gobierno receptor como de organismos no estatales o comunidades locales prestas a disminuir la gravedad de la situación. Sin embargo, esta aproximación y costumbre de las soluciones inmediatas para la migración forzada han desdibujado la necesidad de crear acciones eficientes y sostenibles para el mediano y largo plazo (Betts, Bloom, Kaplan & Omata, 2017), generando en muchos casos más problemáticas tanto para los migrantes como para la sociedad receptora.

Esto se puede ver con tres problemáticas base de la estructura del sistema sociopolítico de Colombia respecto a la migración: la primera, y retomando lo enunciado anteriormente, es el vacío jurídico en cuanto a la defensa de los derechos humanos de los migrantes con igualdad de condiciones que sus nacionales; la segunda corresponde a la implementación de medidas coyunturales sin una proyección clara a mediano y largo plazo; y la tercera problemática es la carencia de educación, cultura y sensibilidad de la integración a los migrantes por parte de la sociedad colombiana.

Los anteriores problemas mencionados junto con las condiciones económicas y el incremento año tras año de desempleo en Colombia⁸ han complejizado la situación del país al tener que sumar la problemática socioeconómica de los nacionales, con las situaciones particulares de más de 1.260.000 venezolanos, según datos a abril de 2019 (Migración Colombia, 2019).

En principio, al haber sido la migración venezolana sectorizada y moderada, hubo más facilidad y flexibilidad para que los venezolanos consiguieran empleo. Expresado en porcentajes de ocupación laboral, Guataqui (2018) considera que el 67% de venezolanos que llegaron a Colombia hace más de dos años consiguió empleo, para

8 Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el año 2018 tuvo un incremento de 30 puntos con un 9,7% comparado con el 9,4% del año 2017. Hasta el último informe en abril de 2019, las tasas de desempleo siguen aumentando considerablemente llegando en el primer semestre del año a un 10,3% (DANE, 2019).

los que llegaron hace menos de dos años el porcentaje de ocupación se reduce a un 57% y sucesivamente; entre más venezolanos han llegado en los últimos 12 meses, más reducidas son las oportunidades de empleo.

Ante el panorama laboral descrito, se han destacado el empleo informal como generador de ingresos y la explotación laboral, como dos asuntos que, aunque visibles, hasta el momento no se contemplan de forma estricta en las acciones del Gobierno para garantizar y proteger el derecho al trabajo de los migrantes venezolanos, bien sean regulares o irregulares.

Empleo informal como generador de ingresos

La repentina y masiva entrada de una determinada población extranjera en un país de ingresos bajos o medios como Colombia exacerba las deficiencias estructurales existentes. La prestación de servicios y la garantía de estos por parte del Estado entran a ser factores de rivalidad entre los nacionales y la población migrante. Esta situación supone una gran presión para los gobiernos y las institucionales centrales o locales, al ser incapaces de cubrir a plenitud a las dos poblaciones. Así, ante la falta de recursos y garantía de los servicios prestos por el Estado, la población se somete a conseguir recursos para sus necesidades a través del mercado laboral y es en este punto en el que la competencia entre locales e inmigrantes es tal que los lleva a generar prácticas laborales informales o desiguales (Sak, Kaymaz, Kadkoy & Kenanoglu, 2018, p. 4).

Este panorama se presenta en Colombia ante la agudizada problemática en torno al mercado laboral, tanto para nacionales como para los migrantes venezolanos al ser, además, una amplia población colombiana y venezolana que cuenta con edad laboral. Esto se puede evidenciar con el aumento significativo de las cifras en torno a la informalidad y el desempleo, particularmente en ciudades fronterizas como Cúcuta o Arauca. Según el reporte final del año 2018 del RAMV, el total de población venezolana registrada en Colombia fue de 442.462 personas, de las cuales cerca del 71% son adultos que se consideran en edad de trabajar y referencian “a sus condiciones laborales, el 24% de

los registrados son empleados informales, el 22 % laboran como independientes, el 18 % está desempleado y únicamente el 1 % de la muestra posee algún empleo formal” (Carranza, 2018).

Más allá del impacto que genera el desempleo y la informalidad, cada vez se presentan más casos de dinámicas laborales desiguales, inequitativas y excluyentes, dado que por sus extremas necesidades los venezolanos acuden a ofrecer su mano de obra bajo condiciones y salarios precarios, deteriorando aún más la situación laboral para el connacional y aumentando en muchos casos la vulneración de los derechos y la victimización del migrante (Isegoría, 2018), tal y como se evidencia a continuación.

Explotación laboral

Dentro del análisis del aspecto laboral de los migrantes no voluntarios, es pertinente contar con el significado de vulnerabilidad, entendido en términos de impotencia respecto a no poder hacer las cosas como solía hacerlo, más que en términos de necesidades. Lo anterior se comprende como la capacidad que tiene una persona de cubrir las necesidades básicas, el poder hacer lo que esté dentro de sus habilidades, capacidades y conocimientos para acceder a lo que mantenga o mejore su calidad de vida. Siguiendo esta concepción, la vulnerabilidad de las personas migrantes y el poder político-económico tienen una relación preponderante en cuanto el sistema y la estructura lleven a “incapacitar” y volver “impotente” a la persona (Collinson, 2011).

De acuerdo con lo anterior, la política y las regulaciones para integrarse en el sistema económico de una sociedad, tales como el derecho al trabajo, el acceso a un trabajo digno y a ser retribuido económicamente de manera justa, pueden dejar en estado de vulnerabilidad a las personas si sus prácticas anulan las capacidades y habilidades de la persona.

Llegar a estos niveles de vulnerabilidad se ha facilitado ante las restricciones al acceso al trabajo que tienen los venezolanos, lo que lleva a verse en la necesidad de acceder a labores y condiciones que se alejan de la dignidad, la justicia y el respeto. Un ejemplo de esto se evidencia ante los abusos que comete el empleador sobre el empleado,

como trabajar bajo una condición de amenaza o recibir un salario que no se corresponde con la responsabilidad, esfuerzo y horas de trabajo (SJR, 2018).

Los casos de explotación laboral⁹ se han facilitado ante las condiciones de irregularidad que limitan el pleno ejercicio del derecho al trabajo de los migrantes. Ante las restricciones que han denunciado los migrantes venezolanos para acceder a los documentos requeridos para su regularización en el país, tales como el PEP, documentos homologados o apostillados, constituye una gran amenaza para lograr, a corto y mediano plazo su estabilidad socioeconómica dentro del país. Así, las restrictivas condiciones llevan a los migrantes a permitir entrar en dinámicas de explotación laboral, trata de personas, reclutamiento forzado y discriminación (Banco Mundial, 2018, p. 61).

Dada la dificultad de tener cifras puntuales del número de venezolanos trabajando de manera informal o en condiciones irregulares, es prioritario establecer acciones que permitan una flexibilidad en el reconocimiento y certificación de competencias laborales. Al mismo tiempo, se debe considerar una estrategia tanto de las instituciones del Estado como de actores privados, para identificar posibles perfiles ocupacionales y se contemplen como un potencial capital humano para el país.

9 “El Gobierno Nacional confirmó que ya se aplicaron las primeras sanciones económicas en contra de personas naturales y empresas, por incurrir en explotación laboral en contra de ciudadanos venezolanos que permanecen en el país. De acuerdo con las cifras oficiales conocidas por RCN Radio, se han impartido más de 700 sanciones económicas que van desde medio, hasta ocho salarios mínimos vigentes, dependiendo el caso de abuso laboral que sea establecido por las autoridades. Se han identificado casos en que personas contratan venezolanos para que cumplan labores de lunes a domingo en horarios de 14 horas, con un pago de 200 mil pesos. RCN Radio estableció que estos hechos son materia de investigación por parte de la Unidad anti-trata de personas y tráfico de migrantes” (La FM., 18 de julio de 2018).

Sector salud para la población inmigrante y refugiada¹⁰

Esta sección estará destinada exclusivamente al sector salud de migrantes y refugiados venezolanos en Colombia. Se hará un balance de las principales medidas que la institucionalidad colombiana y sectores no gubernamentales están desarrollando con el fin de brindar una asistencia acorde a las necesidades básicas y con planes y esfuerzos para cubrir mayores espacios en el área.

El país ha venido enfrentando la migración desde el sector salud con grandes inconvenientes y retrocesos que dificultan la asistencia y el correcto desempeño por parte de los principales centros de salud a nivel nacional, sobre todo en las áreas municipales y departamentales, donde el aumento de la población migrante, que llega tanto por los principales puntos fronterizos y los puntos “ciegos” o trochas, hace que no haya una organización de facto que permita articular las medidas necesarias para atender a la población tanto nacional como extranjera.

El documento CONPES 3950 (DNP, 2018) es una fuente de información que ha sido construida con el fin de presentar las medidas que el Gobierno Nacional está adelantando en diferentes áreas para enfrentar el fenómeno social migratorio, en colaboración con organizaciones y entidades estatales. A continuación, se exponen algunas cifras que corresponden al incremento en atención en salud en lo que va corrido para el año 2017 y 2018, lo cual indica cómo han venido creciendo de forma exponencial.

Según el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS, 2018), léida en el documento público (DNP, 2018):

La atención en urgencias para el año 2017 fue de 8.926, para 2018 fue de 130.708 con una variación porcentual de 183,4%. En hospitalizaciones para el año 2017 fue de 4.562, para 2018 fue de 16.900 con una variación porcentual de 270,5%. En consulta externa para el año 2017 fue de 48.589, para 2018 fue de 130.708 con

10 Sección a cargo de Lisa Pinto Martín.

una variación porcentual de 169,0%. En procedimientos para el año 2017 fue de 10.600 para 2018 fue de 47.019 con una variación porcentual de 343,6% para terminar con un total de atención que en el año 2017 fue de 72.677 y el total para el 2018 de 219.923 con una variación porcentual de 202,6%.

Ahora bien, es importante tener en cuenta lo anteriormente expuesto porque brinda un cuadro en la información que se especializa en mostrar las principales áreas de atención y el aumento que se ha venido presentando en el último año de población inmigrante y refugiada desde Venezuela que ha sido atendida en las diferentes particularidades. No obstante, la pregunta que aquí se formula: es ¿cómo puede una persona migrante afiliarse al sistema de salud o recibir atención médica aún sin contar con un documento que lo identifique? Pues bien, según el instrumento que se ha venido revisando en esta primera sección, existen dos vías de acceso, la primera de ellas se da a partir del “aseguramiento al régimen contributivo o subsidiado del (Sistema General de Seguridad Social en Salud [sgsss] o mediante la atención por evento en la red pública financiada con recursos de oferta” (DNP, 2018).

Los requisitos pertinentes para la correcta afiliación y así poder acceder al (sgsss) se dan a partir de la inscripción a una entidad promotora de salud (EPS). El Ministerio de Salud en Colombia ofrece la siguiente información en materia de los documentos que se requieren para hacer efectiva la afiliación: “cédula de extranjería, carné diplomático o salvoconducto de permanencia, según corresponda. Pasaporte de la Organización de las Naciones Unidas para quienes tengan la calidad de refugiados o asilados” (MSPS, 2019).

Para aquellas personas que no cuentan con los documentos mencionados para realizar la inscripción a la EPS, “deberán acercarse a una oficina de Migración Colombia para realizar la expedición de alguno de los documentos válidos para la inscripción” (MSPS, 2019).

Este es, a grandes rasgos, el camino que debe de tener en cuenta todo ciudadano extranjero. En segunda medida, pero no menos importante, en relación con las personas que llegan sin ningún tipo de documentación y necesitan atención médica urgente, el Estado colombiano

está en la obligación de generar la atención sin que sea necesario algún tipo de identificación o pago, según se establece en el “artículo 168 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con el artículo 67 de la Ley 715 de 2001 y Ley 1751 de 2015” (MSPS, 2019). Lo anterior explica las medidas que deben ser tomadas por el ciudadano que llega al país, como las leyes que le ofrecen el debido cumplimiento.

Es necesario señalar además que la Sentencia T-210 de 2018 reglamenta la obligación de “si un extranjero se encuentra con permanencia irregular en el territorio colombiano, tiene la obligación de regularizar su situación migratoria para obtener un documento de identificación válido y así iniciar el proceso de afiliación” (Corte Constitucional de Colombia, 2018).

Acorde a ello, también incide en que el Estado colombiano debe tener en cuenta lo siguiente: el derecho a la salud debe comprender la atención integral en condiciones de igualdad e ir mucho más allá de la urgencia. Por eso, de contar con estándares más bajos, pese a los limitados recursos disponibles, los Estados tienen la “obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena realización del artículo 12 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales mediante la adopción de medidas; especialmente y con mayor rigurosidad, cuando dichos estándares atentan contra una obligación de naturaleza inmediata, como lo es la obligación de no discriminación en la prestación del servicio de salud (Corte Constitucional de Colombia, 2018).

Por otra parte, el que una persona junto con su grupo familiar acceda vía aseguramiento hace que:

Se distribuya el riesgo de salud entre un grupo de afiliados, lo que disminuye el gasto per cápita, mientras que, el acceso a los servicios por evento vía prestación de servicios a la población no asegurada implica mayor gasto al tener que asumir individualmente el costo de cada atención sin la solidaridad del seguro. (DNP, 2018)

A partir de esto, se tiene que: 1) es importante contar con la afiliación al sgsss; 2) si la persona no cuenta con documentos de identificación,

es necesario adquirir uno en la oficina de Migración Colombia; y 3) la atención en urgencias no puede ser negada a ninguna persona nacional, extranjera, o perteneciente a un grupo étnico.

En este orden de ideas, se examina ahora aquellas principales necesidades que presenta la población migrante y los cuadros de salud que ostentan al llegar al país. Esta información se tiene a partir del Sistema de Vigilancia Epidemiológica (SIVIGILA, 2018) leída en el documento público del DNP (2018).

Los eventos con mayor notificación en lo corrido de 2018 entre los migrantes desde Venezuela corresponden a:

Malaria (36,8%), violencias de género (12,6%), desnutrición aguda en menores de 5 años (6,6%), VIH/SIDA/mortalidad por SIDA (6,2%) y tuberculosis (4,0%). Los departamentos con mayor notificación de pacientes venezolanos con algún evento de vigilancia epidemiológica corresponden a Norte de Santander (30,1%), Guainía (17,2%), La Guajira (12,8%), Arauca (4,9%) y Vichada (4,3%). (DNP, 2018)

Podría decirse entonces que la tarea se alivia un poco en la medida que se le informe correctamente a la población, en calidad de migrante, refugiada o en busca de asilo político, las formas a las cuales puede acceder al servicio de salud. Es un compromiso y una voluntad política donde no se limiten los esfuerzos en tratar de regularizar a la población con documentos que sirvan, en la medida que puedan ser utilizados eficazmente en áreas de los sectores de salud, educación, para ofertar en un empleo o para adquirir vivienda o arrendarla.

Sin duda, Colombia podría ganar mucho en poner todo el empeño y la disponibilidad de estrategias en salud en conjunto con otros países que hayan tenido la experiencia en atender grandes flujos de población extranjera. También es recomendable que haya una transmisión de la información y una articulación de esta con las distintas entidades del país, pues es precisamente esa desconexión institucional la que debilita y coarta los procesos.

Los análisis y las interpretaciones que hace Laura Rodríguez de la Organización Corporación Opción legal son adecuados y contrastan

significativamente con lo que aquí se intenta explicar, y es el tema referente al Permiso Especial de Permanencia (PEP). “Al no ser un documento de identidad no es aceptado por la (EPS) para la afiliación, o que por ejemplo en Bogotá, únicamente se pueden afiliar a Compensar o a Sura, porque las otras (EPS) no están admitiendo la afiliación” (Rodríguez, 2017, p. 47). En este orden de ideas, claramente se devela una falta grave de organización y de coordinación a nivel nacional, regional y departamental, pues si bien el PEP se presenta como un documento que sirve para desarrollar las actividades más elementales en cuanto a trabajo, salud, educación, etc., es importante que para el caso de la asistencia en salud este no sea negado al no contar la persona con otro tipo de documentación.

Dada la situación actual, la información que llega aún cuenta con grandes vacíos y de esta manera no se logran identificar correctamente las principales afecciones de quienes necesitan acceder al Sistema de Salud en Colombia. Es en este punto donde tiene que haber mayor control y supervisión.

Asimismo, el MSPS (2019) ha sacado un boletín electrónico donde considera una serie de posiciones en relación con el trabajo conjunto entre gobernadores, alcaldes y secretarías de salud. Estas acciones se priorizan de la siguiente manera:

1. Coordinación intersectorial, particularmente con las autoridades migratorias y del sector social.
2. Desarrollo de capacidades en problemas de salud habituales de inmigrantes.
3. Afiliación al sistema de salud para quienes cumplan los requisitos.
4. El control de alimentos y bebidas que ingresan al país.
5. La vigilancia de brotes y epidemias.
5. Las intervenciones colectivas, entre las que se incluyen la denuncia de situaciones de violencia y el fortalecimiento de espacios de convivencia. (MSPS, 2019)

En síntesis, estas primeras acciones forman parte de la ruta que es necesario visibilizar y trabajar de la mano con los territorios fronterizos como de La Guajira, Cesar, Norte de Santander y Arauca, donde está llegando masivamente la población que migra desde Venezuela y son los puntos neurálgicos que proveen tensiones y una profunda preocupación en tratar de organizar a la población, de brindarles canales

de ayuda¹¹. Por tal motivo, es importante que se establezcan estos puntos, principalmente en colaboración con quienes están a cargo de la gobernanza de cada punto fronterizo.

En relación con esto, es necesario debatir y poner sobre la mesa otras particularidades, según el informe de Isegorías (2018) existe una baja presupuestal para en el sistema de salud, que es difícil cubrir en su totalidad. No obstante, la situación necesita apuntar a abrir e impartir soluciones que puedan generar un cierto grado de protección a todas las personas que lo necesiten.

En conformidad a esto, se apela entonces al mismo argumento que a lo largo de este capítulo se ha venido discutiendo y a las exigencias para que las personas que están en el territorio colombiano que llegan desde Venezuela regularicen su situación en el país, como también la correcta información en cuanto a los trámites que deben seguir para recibir atención, habilitar de forma intersectorial los canales de diálogo y trabajo conjunto que arrojen propuestas y soluciones de facto.

Se propone atención de urgencias permanente a la población migrante sin capacidad de pago, principalmente a la población sujeto de especial protección: mujeres gestantes, niños, niñas y adolescentes. Ya que el sistema de derechos internacionales exige que a todas las personas se les garantice el derecho a la vida y se les preste servicio médico de urgencias, de ser necesario (Isegorías, 2018).

A través del reconocimiento de las especificidades de la situación médica de la población, se pueden encontrar soluciones para los problemas críticos de salud, con el fin de disminuir la carga de enfermedad en los grupos de migrantes existentes. Esto se realizará con recursos de los organismos integrantes de la Comisión Intersectorial de Migración a nivel nacional y de los Puestos de Mando Unificados a nivel regional, con apoyo del Ministerio de Salud, el Ministerio del Interior y la Cancillería de Colombia (Gobierno Nacional, 2018).

11 Frente a ello, el Ministerio de Salud declara que “a través de la Oficina de Gestión Territorial, Emergencias y Desastres, ha asignado entre los años 2013-2017 recursos por valor \$73.624.451.724 para la cofinanciación de proyectos de dotación de equipos biomédicos, transporte asistencial, infraestructura en salud, planes de contingencia” (Ministerio de Salud, 2018).

Estos elementos van rastreando el proceso de información en los distintos puntos que componen la asistencia en salud de la población que migra hacia Colombia, donde no es lo mismo cuando se habla de una migración ordenada, segura y regular a cuando se habla de flujos migratorios inseguros y vulnerables que es lo que se presenta en la mayoría de los casos donde se despliegan migraciones forzadas como el caso venezolano. Ahora bien, estas situaciones de desespero por las condiciones de vida también afectan claramente la salud de las personas. Es un hecho que:

Para los migrantes en tránsito, los riesgos para la salud aumentan debido a las limitaciones para acceder a medios de transporte y alojamientos seguros, alimentos suficientes y seguros y acceso a medicamentos o servicios de salud cuando sea necesario. A su llegada pueden enfrentar condiciones de vivienda inadecuadas, como hacinamiento, falta de ventilación e inseguridad, junto con un acceso limitado de agua potable y sistemas de saneamiento básico. (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2016)

Todo esto hace parte de un entramado global que no se presenta solo en Colombia o en países cercanos, sino que son condiciones que están en la geografía mundial, donde, si bien el sujeto que llega puede encontrarse en condiciones de salud estables y fuera de riesgo, son estas realidades las que tienen que resistir muchas personas que migran lo que contribuye al declive en la salud¹².

12 Las propuestas que arroja “La Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible” en materia de la atención en salud para población extranjera como necesarias para poner en discusión son las siguientes: 1) fortalecimiento de los esquemas de financiamiento de los sistemas de salud pública; 2) hacer que los servicios de interpretación están disponibles en los establecimientos de salud (un ejemplo es el empleo de personal multilingüe, intérpretes profesionales o mediadores culturales); 3) establecer mecanismos que permitan la recopilación sistemática de datos sobre el acceso y usos de servicios de salud de migrantes; 4) adherencia constante a los estándares internacionales con respecto al acceso de los migrantes a la atención médica; 5) iniciativas de divulgación para población vulnerable como las personas mayores o los menores no acompañados; 6) campañas de sensibilización para el público

El desafío de la educación frente a la migración¹³

El Informe realizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM *et al.*, 2018, p. 7) identifica problemáticas centrales que impactan directamente el ingreso, permanencia e integración de población migrante desde Venezuela en el momento de estar inmersa en dinámicas educativas colombianas, estas son:

1. Dificultad de acceso: disponibilidad de cupos y capacidad instalada para ingresar al sistema, según contexto regional y local.
2. La baja calidad de la educación de los migrantes desafía los mecanismos de nivelación y reconocimiento contextual para la inclusión efectiva al sistema.
3. No hay documento legal de identidad para entregar título de bachiller, requerido también para las pruebas Saber.
4. Falta de oportunidades de financiación del servicio educativo.
5. Dificultades para el reconocimiento de conocimientos, aprendizajes previos, competencias y acceso al sistema; y convalidación-homologación de estudios o títulos/certificados académicos y de formación profesional (técnico-vocacional).

Es claro que estos desafíos a los cuales se enfrenta tanto el Gobierno como la sociedad civil organizada han sido combatidos con diferentes acciones concretas que se han desarrollado para mitigar la exclusión, discriminación y segregación a los migrantes, sin embargo, la OIM *et al.* (2018) proponen una serie de recomendaciones que podrán servir como base para comprender y contextualizar la construcción del CONPES 3950 focalizado explícitamente para los migrantes provenientes del vecino país.

en general y proveedores de atención médica sobre migrantes (Organización Internacional para las Migraciones, 2016).

13 Sección a cargo de Paola Vanessa Baracaldo Amaya.

Primeramente, el informe plantea la articulación regional y local, lo cual formaría redes que contribuirían a brindar aspectos de contexto y territorio para una mejor integración para los migrantes, es decir, desde el apoyo territorial local y regional se lograrían establecer las necesidades reales de las personas migrantes, por lo tanto, las soluciones son más concretas y particulares.

La Organización Internacional para las Migraciones *et al.* (2018) plantea empoderar la gestión local para de esta forma atender con oportunidad las demandas hacia el sistema educativo (cupos y capacidad institucional). Con respecto a la calidad educativa, se establece como principio la focalización de las situaciones de vulnerabilidad que posicionan a los migrantes en escenarios de riesgo, es por ello que, para integrar y equiparar condiciones y capacidades, se requiere la vinculación del sector privado, para lo cual se propone:

Implementar programas especiales bajo el esquema de modelos flexibles, mediados por herramientas virtuales (articulando y optimizando políticas diversas), para facilitar y ayudar en los procesos de nivelación e inclusión oportuna al sistema educativo. En segundo lugar, fortalecer las jornadas escolares complementarias con un sólido componente psico-social. Por último, se propone la formación/sensibilización de docentes para ser catalizadores de inclusión e integración social de las niñas, niños y adolescentes migrantes. (OIM *et al.*, 2018, p. 8)

Facilitar la acción pública es esencial para ejecutar lo anterior, ya que materializa la operatividad integral de los derechos sociales, en este caso, la educación. Asimismo, agilizar los trámites y las limitaciones burocráticas hará que la certificación de estudios en Colombia y la convalidación de títulos venezolanos sean más incluyentes y proporcionadas (tanto para migrantes en condición de regularidad o irregularidad).

En cuanto a la financiación, se requiere una repuesta oportuna de la gestión regional, para ello es menester hacer uso de la Ley 715/01 (OIM *et al.*, 2018), en donde se establecen los parámetros para ejercer flujos de recursos desde el Ministerio de Educación hasta las entidades locales en donde se requiera mayor aporte económico. Así se mejorará

la demanda presupuestal, no obstante, es requerimiento articular los sectores sociales y productivos, como también las asociaciones públicas y privadas.

Por último, en cuanto al reconocimiento de aprendizajes y estudios previos, se recomienda una inclusión social y económica entre entes educativos instituciones junto a entes económicos públicos y privados. Para ello se requiere según el informe de la Organización Internacional para las Migraciones (2018), el apoyo de MinEducación, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Asociación Nacional de Entidades de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (Asenof), Consejos Profesionales, Cajas de Compensación y del Sector Productivo. De igual manera, se recomienda el “reconocimiento de cualificaciones desde la comparabilidad internacional, implementando el Sistema y el Marco Nacional de Cualificaciones” (OIM *et al.*, 2018, p. 9).

El Gobierno colombiano enfrenta grandes retos en materia de derechos fundamentales y sociales para los extranjeros provenientes de Venezuela, según el Grupo Banco Mundial (2018):

La potencial demanda educativa en educación básica y media (6 a 17 años), por tanto, puede llegar a más de 233 mil estudiantes, lo que representaría un shock importante para el sistema. La demanda potencial de servicios educativos incluye niños y jóvenes en edad escolar que (i) entraron legalmente o son retornados con nacionalidad colombiana y cuentan con acceso inmediato a la educación al cumplir todos los requisitos legales (unos 137 mil niños de 6 a 17 años); (ii) entraron irregularmente (unos 96 mil niños) y necesitan requisitos adicionales para registrarse. (p. 97)

Con estos datos, se evidencia la necesidad de focalizar atención en NNA, ya que la permanencia y acceso a la educación para esta población debe ser de carácter inmediato; de igual forma, “se estima que al menos 70 mil niños migrantes irregulares se encuentran por fuera del sistema educativo” (Grupo Banco Mundial, 2018, p. 98), lo que incrementa el grado de vulnerabilidad y riesgo para NNA.

Alrededor del 30% de NNA provenientes de Venezuela se encuentran inscritos en el sistema educativo colombiano. Según datos del RAMV, “de los 118.709 niños, niñas y adolescentes registrados, 33.107

se encuentran estudiando” (Gobierno de Colombia, 2018, p. 16). En zonas fronterizas, la cifra de NNA inscritos se tiende a incrementar, incluso triplicar (OIM *et al.*, 2018, p. 31).

Una de las mayores complicaciones para medir el número de estudiantes extranjeros en el sistema educativo colombiano se hallaba en que MinEducación no poseía la variable “país de procedencia” dentro de sus datos, sin embargo, el Gobierno colombiano, por medio del Sistema de Matrículas Estudiantil, implementó la adjudicación de dicha entrada, lo cual facilitó los trámites y fortaleció las redes de apoyo entre instituciones. Esto fue fundamental en ciudades y zonas de primer impacto por la migración, tales como Bucaramanga y Cúcuta.

Por otro lado, la inmersión de los migrantes a instituciones educativas colombianas debe estar mancomunado con la integración social y cultural del estudiantado extranjero junto al estudiantado y profesorado (como contacto directo) de la sociedad receptora. Es claro que uno de los limitantes para una plena interacción e integración está en el arraigo cultural e identitario de migrantes, lo que si bien no marca una distancia absoluta, sí establece puntos (mínimos o mayores) de diferencia, es por ello que aunque debe existir una adaptación en términos normativos (manuales de convivencia), estos deben procurar “mantener los componentes culturales propios de su identidad y de su nación” (Organización Internacional para las Migraciones *et al.*, 2018, p. 38), es decir, conservar aspectos propios de su país de origen, sin que esto sea causa de exclusión o discriminación.

Otra problemática identificada por el Grupo Banco Mundial radica en la vulnerabilidad en el acceso a alimentación escolar; autores también describen la alimentación como un problema base en la educación para migrantes venezolanos en Colombia; “los gobiernos también deben evitar obstáculos innecesarios que limitan las oportunidades de los migrantes para progresar económicamente, tales como desincentivarles de enviar a sus hijos al colegio negándoles alimentación escolar” (Camilleri & Hampson, 2019, p. 18), por lo tanto, es prioritario establecer medidas que posibiliten una educación integral más allá de las aulas.

Una parte de la migración proveniente de Venezuela es flotante o pendular, lo que implica que algunas personas queden fuera del

sistema educativo. Para evitar este conflicto, es necesario ejercer los PAE (Procesos Alternativos Educativos), lo cual implica cursos virtuales, horarios alternos, etc. Del mismo modo, es ineludible conocer las necesidades territoriales locales y regionales, puesto que la capacidad institucional o de infraestructura no alcanza a satisfacer las necesidades de la proporción de inmigrantes que llegan a zonas de influencia primaria.

Es claro que el sistema educativo y normativo colombiano en general no estaba preparado para este flujo migratorio, lo cual representa un choque entre el deber ser y el real ser del pleno acceso a la educación.

Además, hay que reconocer los vacíos e insuficiencias estatales previas a la inmigración desde Venezuela. Es evidente que el país “presenta limitaciones estructurales y preexistentes que le dificultan dar la respuesta rápida que se requiere ante la situación migratoria” (Grupo Banco Mundial, 2018, p. 99), por lo que la implementación de estrategias de acción inmediatas y a largo plazo están condicionadas por la gestión y capacidad local, empero, la coordinación entre entes regionales y los centros administrativos es poca, “es una constante desincronización entre la necesidad del recurso y la llegada del mismo que gradualmente va descapitalizando las instituciones y disminuyendo la calidad ya deteriorada del servicio” (Grupo Banco Mundial, 2018, p. 100). Por ende, la construcción de mecanismos alternos a los ya existentes son medidas que llevan a respuestas concretas y que, a su vez, flexibilizan el marco normativo, ejemplo de ello son los CONPES, en donde la distribución de recursos del DNP por medio del Sistema General de Participaciones (SGP) focaliza la prioridad y necesidad de intervención de acuerdo a corto, mediano y largo plazo.

La Universidad del Rosario junto a la Fundación Konrad Adenauer (2018) hablan de una problemática vigente e *in facto* en el campo de la educación: la poca cobertura para NNA migrantes. A esto se suma el hecho de que muchos niños, niñas y adolescentes no estudian, sino que trabajan con el fin de aumentar recursos familiares, lo cual es una violación a los derechos fundamentales de esta población.

Se propone, entonces, ampliar la cobertura departamental y municipal, así como brindar cursos virtuales y “desvincular a los colegios

de las posibles acciones sancionatorias de Migración Colombia” (Universidad del Rosario & Konrad Adenauer Stiftung, 2018, p. 26), con la finalidad de facilitar e incentivar el acceso de NNA a la educación; a su vez, se plantea la necesidad de una mayor coordinación interinstitucional que reduzca o mitigue los efectos del flujo migratorio de carácter inesperado y no vulneren o trasgredan los derechos de población con especial tratamiento, como los son niños, niñas y adolescentes. De igual manera, la creación de mecanismos flexibles de identificación y la modificación de fechas en cronogramas de inicios de actividades y matrículas para la población migrante aumenta y estimula el que NNA junto a padres de familia, se acerquen a instituciones educativas.

Por otro lado, el deterioro de la calidad educativa de Venezuela ha hecho que la nivelación no sea equivalente entre los estudiantes migrantes y estudiantes colombianos, lo cual dificulta el desempeño social, la integración y, por tanto, promueve la deserción, por lo que una de las principales problemáticas es la falta de corresponsabilidad entre inclusión, acceso y permanencia (Universidad del Rosario & Konrad Adenauer Stiftung, 2018). Crear espacios virtuales de aprendizaje y, por otro lado, posibilitar el encuentro e intercambio de saberes y culturas, con la finalidad de que se logre llegar a un aprendizaje desde la sensibilización que lleve a la integración social por medio de la empatía hacia los estudiantes migrantes.

Ahora bien, por medio de lo dicho previamente, se hizo un recuento de acciones y recomendaciones por parte de organismos interinstitucionales, internacionales, académicos y gubernamentales, sin embargo, no se ha hablado sobre la medida más focalizada y amplia construida por el Gobierno en noviembre del 2018, el CONPES 3950.

El CONPES 3950 hace una flexibilización en el acceso a la educación, una de las principales falencias del Gobierno era no poseer el control de los datos de NNA matriculados en colegios, por lo cual “se ajustó el Sistema de Matrícula Estudiantil (Simat) para poder identificar los cupos utilizados por la población venezolana” (Departamento Nacional de Planeación, 2018, p. 18). Esto permitió poseer una visión más holística para realizar el diagnóstico de intervención y, por ende,

la gestión en las acciones tomadas por el Gobierno. Gracias al ajuste del Simat¹⁴ se lograron crear rutas de mediación para el ingreso de migrantes provenientes de Venezuela, es decir, poseer un enfoque diferencial para esta población.

Es importante decir que, desde el año 2015, el Ministerio de Educación ha adelantado acciones de inclusión para población migrante venezolana, esto se ve reflejado en la Circular 45 del 16 de septiembre de 2015; de igual manera, circulares como la n.º 07 del 2 de febrero de 2016, y n.º 01 del 27 de abril de 2017 ya establecen parámetros de atención focalizada a población venezolana. No obstante, es la Circular n.º 16 del 10 de abril de 2018 en donde se recoge lo más importante de las anteriores, y se establece la educación como derecho social fundamental para personas migrantes desde Venezuela, por lo cual no podrá ser negado el derecho a la educación a NNA en condición de regularidad o irregularidad¹⁵. Asimismo, las últimas dos circulares están conjuntas con Migración Colombia con el fin de “orientar a las entidades territoriales certificadas (ETC) sobre los mecanismos para atender a los estudiantes migrantes procedentes de Venezuela” (Departamento Nacional de Planeación, 2018, p. 19).

Una problemática que ya se ha evidenciado con informes de ONG, organismos internacionales y entidades gubernamentales es la convalidación de títulos, es por ello que el Gobierno colombiano,

14 “El sistema integrado de matrícula Simat es una herramienta que permite organizar y controlar el proceso de matrícula en todas sus etapas, así como tener una fuente de información confiable y disponible para la toma de decisiones. Simat es un sistema de gestión de la matrícula de los estudiantes de instituciones oficiales que facilita la inscripción de alumnos nuevos, el registro y la actualización de los datos existentes de un alumno, la consulta de alumnos por Institución, el traslado del alumno a otra Institución”, así como la obtención de informes como apoyo para la toma de decisiones. Adicionalmente, como apoyo a la matrícula se tiene el registro y consulta de las instituciones, la creación de sedes, jornadas, grados y grupos, y el manejo de las novedades relacionadas con estas, permitiendo la actualización de su información cuando sea necesario (Ministerio de Educación, s.f.).

15 Si el NNA está en condición de irregularidad, no podrán ser certificados sus estudios en Colombia. Sin embargo, el Gobierno ha adelantado medidas como la agilización en los procesos de regularización.

por medio del “Decreto 1288 de 2018 estableció que podrán validar los grados mediante evaluaciones o actividades académicas en los establecimientos educativos que fueron ubicados, sin costo alguno” (DNP, 2018, p. 52). Asimismo, debido a las condiciones reales en Venezuela, el Gobierno colombiano concretó que no es necesario apostillar los títulos.

Un aspecto relevante está en la comprensión territorial de las regionales y localidades dependiendo del flujo de migrantes. Es por ello que “el Ministerio de Educación Nacional, a través de las Secretarías de Educación Certificadas (SEC) identificará, a partir de 2018, la oferta disponible para el acceso al sistema educativo. Este proceso se llevará a cabo priorizando las SEC con mayor proporción de asentamiento de migrantes desde Venezuela y retornados colombianos, pero incluirá a todo el territorio nacional” (DNP, 2018, p. 84). Esta medida tiene como objetivo brindar calidad y permanencia de los estudiantes. Además, el Gobierno reconoce las capacidades administrativas e institucionales de su sistema educativo, por lo cual distribuye sus funciones y agiliza los procesos de inmersión. Para hacer veeduría al cumplimiento integral de esto, “el ministerio realizará asistencias técnicas integrales a las SEC focalizadas” (DNP, 2018, p. 85), es decir, hacer seguimiento a la permanencia de los NNA migrantes.

El Gobierno colombiano reconoce que “la experiencia migratoria ha expuesto a los estudiantes a separaciones no solo de sus familias sino de sus amigos y redes de apoyo, lo cual genera afectaciones psicosociales en términos de identidad, integración, separaciones, rupturas y pérdidas emocionales y socioculturales” (Presidencia de la República *et al.*, 2018, citado por DNP, 2018, p. 53), por lo cual propone espacios de adaptación académica y socioemocional de los estudiantes migrantes, ya que la estabilidad emocional y el manejo de esto va de la mano con el rendimiento académico de los NNA migrantes, por tanto, es relevante el desarrollo de competencias ciudadanas que promuevan aptitudes socioemocionales.

Lo anterior “estará enfocado en la prevención de la xenofobia y otras situaciones que afectan la convivencia escolar y generan discriminación ante la llegada de comunidades de migrantes, refugiados y retornados a los establecimientos educativos, especialmente los

ubicados en el área de influencia 1 y 2” (DNP, 2018, p. 85). La estrategia deberá estar diseñada en el 2019 para implementarse en el año 2020. Igualmente, los comités territoriales que se asignarán de forma regional para hacer seguimiento a la matrícula y permanencia de los estudiantes venezolanos contarán con capacitaciones sobre prevención de la violencia y discriminación.

Por otro lado, el Gobierno se compromete a construir “una estrategia de nivelación para estudiantes provenientes de establecimientos educativos venezolanos, que reconozca sus diferencias de aprendizaje en el sistema educativo colombiano” (DNP, 2018, p. 86). Las estrategias estarán encaminadas al equiparamiento de los estudiantes colombianos con los venezolanos, teniendo como base la edificación de la diferencia en las capacidades de cada uno de ellos, comprendiendo el contexto y modelo educativo venezolano y sus complicaciones actuales junto a la calidad y estructuración de este en comparación con el colombiano. Ahora bien,

En cuanto a las convalidaciones de títulos de educación superior, el Ministerio de Educación Nacional diseñará una estrategia que incluirá la creación de un grupo temporal dedicado exclusivamente a gestionar el proceso de evaluación de la convalidación de títulos de educación superior procedentes de instituciones de educación superior venezolana. El grupo temporal deberá estar creado al finalizar 2018, con el fin de que los tiempos de convalidación se reduzcan a dos meses a partir de 2019. (DNP, 2018, p. 85)

Del mismo modo, se llevarán a cabo ferias y actividades complementarias para que quienes posean conocimientos técnicos y estén en condición de regularidad puedan ser certificados por el SENA mediante la formación complementaria por un periodo de tres años (DNP, 2018, p. 92).

El CONPES 3950 connota los avances del Gobierno para la atención mediata e inmediata a población migrante desde Venezuela, evidenciando que, aunque existen falencias estructurales y coyunturales con respecto a políticas y acciones con énfasis migratorio, se cuenta actualmente con progresos y adelantos sustanciales para la integración de migrantes al sistema educativo.

El género en las propuestas sobre migración venezolana¹⁶

El contexto de la migración venezolana es de una mayoría jóvenes y con una feminización en auge, por lo cual se hace demandante incluir en el análisis de las dinámicas de la migración venezolana esta sección dedicada al género.

Es pertinente aclarar, antes de entrar en materia, qué se entiende por género y qué elementos adicionales del tema se deben incluir cuando se dialoga con los entes responsables de dinamizar las políticas que cubren la materia. Es claro que cada ente parte de una concepción de género que puede ser distinta una de la otra; sin embargo, para esta revisión no solo se vigilan las recomendaciones sobre el género, entendido como “qué se espera, qué se permite y qué se valora en una mujer o en un hombre en un contexto determinado” (UN Mujer, s.f.), también sobre las orientaciones sexuales¹⁷.

Un elemento en la descripción contextual del CONPES 3950 es la dificultad de la inserción de la mujer en el mercado laboral, de entrada, posicionándose como población que demanda atención diferenciada por parte del Estado, ya que es población de difícil o baja empleabilidad y enganche laboral “de los migrantes en edad de trabajar que se encuentran de forma regular en el país o están en proceso de regularizarse, el 49,5 % (290.394) son jóvenes, de los cuales 47,34 % son mujeres. En este sentido, y dado que los jóvenes y las mujeres son población de difícil empleabilidad, se requiere de programas especializados para su enganche laboral” (DNP, 2018, p. 67).

En lo referente a la salud pública, se ha identificado una variación en casos de vigilancia epidemiológica reportados de aspectos que, en

16 Sección a cargo de Carla Rodríguez Portillo.

17 Se entiende como orientación sexual “la capacidad de cada persona de sentir atracción emocional, afectiva y sexual por otras personas de diferente sexo/género o del mismo sexo/género o más de un sexo/género. La orientación sexual es una parte profunda de la identidad de cada ser humano y cubre la heterosexualidad, bisexualidad y homosexualidad” (Consejo de Europa, Comité de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, 2009, p. 7).

años anteriores al 2017, permanecían bajos. Esto se deduce a partir de la información del Sistema de Vigilancia Epidemiológica (Sivigila) para el corte que va del 2 al 8 de septiembre de 2018.

Para el corte de la semana epidemiológica 36 del año 2018, se reportaron 2.398 casos de eventos en salud pública en pacientes procedentes del exterior, lo cual es un incremento de casi tres veces en los casos notificados en población extranjera frente al mismo periodo de 2017 (863 casos). Siguiendo los datos del (DNP, 2018), las *violencias de género* (12,6%) son los casos que más se reportan, después de la malaria, lo que dispara alarmas en materia de salud pública y en lo relacionado a las necesidades de las mujeres venezolanas, posicionarse como segundo evento más frecuente evidencia la alta vulnerabilidad en la que se encuentran. También se destaca el cuarto evento más notificado, que corresponde a VIH/SIDA/mortalidad por SIDA, que, sumado al segundo evento, demandan acciones al sector de la salud y a la efectividad de la salud pública. Sin embargo, al especificar los casos más demandantes de la migración venezolana en la salud, en el caso de la mujer, solo se incluye la atención a la mujer gestante (DNP, 2018).

Otras condiciones de vulnerabilidad de la mujer son la lactancia, el parto, la violencia sexual y la *prostitución*¹⁸. “Teniendo en cuenta la identificación de NNA y mujeres gestantes con problemas nutricionales procedentes desde Venezuela, el ICBF brindará atención en el marco del desarrollo de acciones orientadas a la prevención de la desnutrición aguda, especialmente a mujeres gestantes con bajo peso” (DNP, 2018, p. 87)¹⁹.

Y en cuanto a la *prostitución*, se admite que, independientemente de realizar la actividad “voluntariamente”, ejercerla implica un estado de vulnerabilidad de la mujer, que puede desencadenar en diferentes violencias o en trata de personas. También se consideran los embarazos de niñas y adolescentes pertenecientes a grupos étnicos, sobre los

18 La cursiva es para especificar que es el término al que se refiere en el CONPES al trabajo sexual.

19 Este apartado corresponde a la Línea de acción 9, correspondiente a las propuestas dentro del CONPES, es la única línea en la que se incluye la mujer en las propuestas de acciones por realizar.

cuales “se identificaron 673 casos en el año 2018, de los cuales 57 son en jóvenes pertenecientes a grupos étnicos” (DNP, 2018, p. 58). En este punto, las problemáticas cobijan a migrantes que pertenecen a tres grupos poblacionales diferenciados: mujeres, NNA y grupos étnicos, pero que focaliza su necesidad en el servicio de salud.

Por último, a manera de reflexión, el CONPES 3950 no incluye una caracterización ni plantea propuestas que abarquen poblaciones diferentes a la mujer, y que se incluyen dentro de lo que se entiende por género y orientaciones sexuales diversas; además, no se especifican las diferentes violencias a las que puede ser víctima la mujer, sino que se enfoca en la violencia física y sexual, y la trata de personas.

En el informe, en el que participan diversas asociaciones y organizaciones, privadas y académicas, titulado *Necesidades de protección de las personas venezolanas forzadas a migrar, refugiadas y en riesgo de apatridia en Colombia*, se aborda la situación del género partiendo de afirmar que, en Colombia, la mujer es más vulnerable en zona de frontera, y que ello implica mayor protección a la mujer en frontera: “En Colombia se denota una afectación diferenciada de la migración de mujeres provenientes de Venezuela, especialmente en la región transfronteriza” (CER, 2018, p. 36).

Según este documento, las principales características por las cuales aumenta el riesgo de la mujer venezolana en frontera pueden aglomerarse en tres:

1. Incremento de la prostitución y trabajo sexual en línea (webcam), y del riesgo de trata.
2. Incremento de la sexualización de las mujeres venezolanas.
3. Víctimas de ‘limpieza social’ en zonas de frontera apartadas, como en Puerto Carreño. Vichada. (CER, 2018, p. 36)

Como es notable, las primeras dos características corresponden a temas del riesgo del trabajo sexual, lo cual se repite en el CONPES 3950 (DNP, 2018) y en los siguientes documentos que se presentan, con pocas excepciones. En cuanto a las recomendaciones de este informe sobre género, se recae en la misma aglomeración temática que las características de situaciones de riesgo ya expuestas, que pueden agruparse

de la siguiente forma: 1) atención médica a mujeres en frontera y mujeres en prostitución; y 2) protocolos de atención a víctimas de trata, y de judicialización de la explotación sexual de NNA.

En el informe *Desafíos de la política pública migratoria en Colombia una perspectiva desde la gestión del conocimiento*, se dedicó una mesa de trabajo para discutir la protección y el género, en la cual se identificaron 5 problemáticas principales:

1. Manejo de fronteras desde un enfoque de seguridad y de control.
2. Insuficiencia normativa con enfoque de género.
3. Riesgos asociados a la migración (trata de personas y tráfico de migrantes).
4. Múltiples violencias asociadas (violencias basadas en género, intrafamiliar, doméstica, física, psicológica, sexual, exterminio social de mujeres y población LGBTI, vinculación a redes de delincuencia, violencia psico jurídica, explotación sexual y labora, revictimización).
5. Carencia de políticas sociales con enfoque de género. (Isegoría, 2018, p. 41)

De estas problemáticas presentadas se destaca que parten la diversificación del concepto de género, al incluir, además de la mujer, la población LGBTI, así como la pluralidad de las violencias, concebidas no solo como maltrato físico, explotación sexual, prostitución, o imposibilidad a la atención médica, sino que abarca otros tipos de violencias como la psicológica, psico-jurídica y laboral.

Para dar las recomendaciones que se exponen en esta mesa, se parte de la contextualización de las capacidades del Estado para atenuar las diferentes problemáticas de forma efectiva: “en términos generales, el centro del problema tiene que ver con la implementación de un enfoque preventivo y no reactivo” (Isegoría, 2018, p. 42).

Este informe en particular se dedica extensivamente a exponer las soluciones que la mesa recomienda, dentro de las cuales, en cuanto al enfoque de género, se dividen en dos problemáticas por atacar:

1. Soluciones para la revictimización, explotación laboral y sexual y mendicidad.

La implementación de un cuestionario que permita identificar los factores de riesgo directamente en los trámites de regularización y tránsito en frontera; la ejecución de campañas de comunicación, pedagogía y sensibilización, como puede ser el programa “Reaccionemos en Cadena”; adelantar un programa de formación en emprendimiento y conocimiento de los derechos laborales; y, finalmente, implementar programas de acogida y cuidado de los/as hijos/as de las personas migrantes (Isegoría, 2018, p. 43).

2. Soluciones para el hacinamiento en los lugares de acogida, la falta de opciones laborales que desemboca en el trabajo sexual, la falta de atención psicosocial y la violencia intrafamiliar: se proponen servicio de integración, capacitación a funcionarios y a la población sobre las violencias de género, y finalmente priorizar a las mujeres en proceso de asignación de viviendas, subsidios y apoyos al emprendimiento.

Estas soluciones se enmarcan en la necesidad de priorizar las herramientas que facilitan el trato digno al migrante: “el cuidado y protección de la población migratoria vulnerable, con fundamento en los derechos sexuales y reproductivos, el derecho al trabajo, el derecho a la educación y el derecho de acceder a la justicia” (Isegoría, 2018, p. 43).

En el *Plan de acción de sociedad civil sobre personas provenientes de Venezuela que requieren protección nacional e internacional* (2018), se incluyen el género y la orientación sexual como factores de discriminación, a diferencia de los anteriores informes; además, no solo discute sobre la población migrante, también integra la población retornada.

Adicional a las vulnerabilidades específicas que acompañan a las personas forzadas a migrar, personas refugiadas y en contexto de movilidad humana en general, existen grupos poblacionales en quienes convergen múltiples factores de discriminación como: género, raza, etnicidad, orientación sexual, edad, entre otros, que de forma

interseccional aumentan los niveles de vulnerabilidad y afectan el goce y ejercicio de sus derechos humanos (Grupo de Movilidad Humana Venezolana, 2018, p. 5).

Dentro de los grupos poblacionales que requieren atención diferenciada según este informe, se incluyen: mujeres y niñas (dentro de las cuales se contempla la mujer trans, migrante y refugiada), y población LGBTI+.

Se propone que el Estado debería: 1) garantizar el acceso a la salud en todas sus ramas; 2) prevenir, investigar y proteger todo lo relacionado con explotación y violencia sexual y trata de personas; y 3) incorporar la perspectiva de género para todas las propuestas y acciones en materia migratoria. La sociedad civil debe: 1) ejecutar campañas de información sobre servicios de salud, documentar su acceso y dificultades; 2) gestionar el acompañamiento legal y de salud a víctima de trata de personas, explotación, violencia de género, o trabajadoras sexuales; y 3) a través de los medios de comunicación, debe trabajar para evitar la sexualización de la mujer venezolana. Y para los entes internacionales se les recomienda: 1) brindar servicios de salud en todas sus ramas con enfoque diferencial; y 2) promover la prevención de las violencias de género y atención a víctimas de estas.

En cuanto al segundo grupo poblacional: LGBTI+, las recomendaciones son 18 en total, que en resumen se designa para el Estado: 1) incluir la población en toda iniciativa relacionada con el género; 2) capacitar y sensibilizar a los funcionarios para el trato de esta población; 3) garantizar el acceso a los servicios de salud; y 4) promover y garantizar la inserción de esta población en sus territorios de acogida.

Para la sociedad civil se recomiendan las acciones de: 1) llevar a cabo campañas de sensibilización e información sobre los servicios de salud; y 2) vigilar y monitorear los casos de violencias hacia esta población. Finalmente, para los entes internacionales se recomienda: 1) brindar servicios de salud diferenciados para la población; y 2) brindar información y concientización sobre la protección de esta población.

En síntesis, todas las recomendaciones que hace la sociedad civil para tratar las problemáticas de la migración venezolana se pueden conglomerar en tres grandes núcleos: servicios de salud, protección, y

por último concientización y capacitación a funcionarios sobre la población en sus características diferenciadas.

En el *Plan de Respuesta del Sector Salud al fenómeno migratorio*, realizado por el Ministerio de Salud (2018), se resaltan las dificultades de acceso a la salud para mujeres en gestación y parto.

En el caso de las mujeres migrantes, se resalta la discriminación asociada a la gestación, sin acceso a servicios de atención, incluso para la interrupción del embarazo en los casos previstos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-355 de 2006, además, sin licencias de maternidad y sin atención obstétrica asequible (MSPS, 2018, p. 14).

En este informe el orden de los eventos de salud pública presentados en el 2018 coincide con los expuestos en el CONPES, siendo el primero Malaria, segundo violencia de género y tercero VIH sida/mortalidad por sida; se sigue destacando la violencia de género en un segundo puesto en cuanto a la frecuencia de casos, con una variación entre 2017 y 2018 de 147 casos.

Para este informe, la población a priorizar para el acceso a los servicios de salud es: mujeres gestantes y lactantes, NNA, al igual que la mayoría de los presentados anteriormente.

Retorno de colombianos frente a la crisis en Venezuela²⁰

Una de las características de la crisis en Venezuela es el hecho de que ha conllevado el retorno de cientos de miles de colombianos que vivían en el vecino país, lo cual supone una serie de medidas para asegurar los derechos humanos de esta población que en muchos casos cuenta con doble nacionalidad. Por otro lado, hay que prestar especial atención al retorno de los venezolanos a su país de origen, lo cual se puede ver forzado por medio de deportaciones o expulsiones de los países de destino, a pesar de que la población venezolana migrante mayoritariamente no está retornando, sino que aún se mantiene en los países de destino.

20 Sección a cargo de Felipe Andrés Aliaga Sáez.

El retorno forzado

Según Stéphanie López (2017), la mayoría de los retornados no se registran, “regresan al país por sus propios medios, con lo cual es un reto conocer cuáles son sus necesidades en el corto y mediano plazo” (p. 60). En este sentido, López indica que la migración de colombianos a Venezuela es de larga data, lo cual hizo que muchos tuvieran doble nacionalidad y sus hijos sean nacionales venezolanos. En ese sentido el retorno de los colombianos puede no ser sostenible,

Por ser una migración de larga data puede que el proceso de (re) integración a la sociedad colombiana se dificulte a pesar de la cercanía cultural entre ambos países. De hecho, hay que anotar que algunos retornados eran refugiados en Venezuela, y, aún no se encuentran las condiciones de seguridad. (López, 2017, p. 61)

López (2017) indica que este retorno se calificaría como forzado, además de las deportaciones que se siguen produciendo y no permiten el reintegro a Venezuela, también no se puede asegurar que estos retornados se conformen como fuerza política, ya que llegan con necesidades básicas antes que pensar en su situación política en el país.

Según Aliaga (2017), la migración de retorno de los colombianos, sería una migración forzada por el conflicto sociopolítico y cultural que enfrenta Venezuela. En este sentido, según el autor, la sostenibilidad depende fundamentalmente de un proceso de integración, el cual se mediría en tres niveles:

1. La inclusión en los sistemas funcionales básicos de la sociedad: hace referencia a si el colombiano retornado por ejemplo tiene acceso a los servicios básicos como lo son la salud, el empleo, la educación para sí mismo o para sus hijos.
2. El surgimiento de un complejo esquema comprensivo entre los propios individuos: un retornado con nacionalidad colombiana usualmente no es considerado como colombiano por la sociedad, sobre todo cuando esta persona lleva mucho tiempo por fuera de su país de origen o cuando adquirió la nacionalidad atendiendo a otros criterios diferentes al lugar de nacimiento y lugar de domicilio,

pues el simple hecho de ser nacional no otorga unas características identitarias que son fundamentales para el reconocimiento social. 3. La adaptación a los artefactos y los procesos: se trata de que el retornado comprenda el sistema de su Estado de origen, es decir las instituciones, el sistema político, social, burocrático, etc., pues puede ser que la persona retorne a su Estado de origen, pero ello no quiere decir que se sienta bien en su aspecto subjetivo. (pp. 55-56)

En este plano, “se debe fortalecer el marco institucional para superar el enfoque en el retorno productivo y ampliar la cobertura de los programas de atención para los retornados en situación de vulnerabilidad, especialmente garantizando su correcta reinserción en la sociedad” (Cabrera & Castro, 2017, p. 64). Al respecto, según el Banco Mundial (2018).

La respuesta a vulnerabilidades específicas de retornados y migrantes debe concentrarse en dos áreas específicas: (i) facilitar la formación de capital humano e integración al mercado laboral; y (ii) brindar atención diferenciada a grupos vulnerables. [Las áreas prioritarias serían:] Facilitar la formación de capital humano e integración al mercado laboral de migrantes y retornados. Brindar atención focalizada a grupos vulnerables. En el plazo inmediato, (1 a 3 meses) reducir la incidencia de la situación de calle de los migrantes y retornados y facilitar acceso a saneamiento básico. En el corto plazo (3 meses a un año). Facilitar el registro de los migrantes y retornados vulnerables al Sistema de Información de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén); Brindar acompañamiento psicosocial a los migrantes y retornados. Facilitar la adaptación académica y socioemocional de los niños. (p. 38)

En este sentido y según esta entidad, es importante acelerar la definición del estatus migratorio por medio de la emisión de documentación para retornados, con el objetivo de recibir apoyo inmediato, así como un plan de dispersión de migrantes en el corto plazo, con acciones alineadas al Plan Nacional de Desarrollo.

Algunas respuestas al retorno

Dentro de los logros iniciados en 2017, el Ministerio de Salud emitió una resolución en la cual los retornados hacen parte de los listados censales de población especial, es decir, no requieren entrevistarse en el Sisbén para afiliarse a un régimen subsidiado. “El municipio de forma directa a través de su secretaria de salud puede incluir a esta población retornada de Venezuela al listado censal, y dentro de dicho listado le puede asignar una EPS de forma directa” (Sandino, 2017, p. 54). En el sistema público de empleo, se ha implementado una cedula especial para implementar una oferta especial para la población retornada. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), a través de su Fondo Emprender, exonera a la población retornada del requisito de poseer un título profesional. En Colombia, según Sandino (2017), hay diez oficinas de atención al migrante que se encargan de divulgar la Ley de Retorno 1565 de 2012.

En febrero de 2018 se implementó un eje de acción en relación con la solidaridad y protección de derechos humanos de migrantes y retornados. En este ámbito, el Grupo Especial Migratorio (GEM), conformado por la Policía Nacional, el ICBF, la DIAN y Migración Colombia, recupera espacios públicos ocupados por migrantes y retornados en condición de calle²¹ (Banco Mundial, 2018).

Es fundamental para la población retornada disponer de acceso a albergues, alimentación, información, salud, educación, transporte escolar, y acceso al mercado laboral. Se ha impulsado el fortalecimiento de nueve centros de referenciación y oportunidad para el retorno, por medio de los cuales “se incrementó el acceso a inscripción del registro civil de nacimiento y la afiliación al régimen subsidiado de

21 No existe información detallada sobre las condiciones de habitabilidad de los retornados, sin embargo, se encuentran casos de migrantes y retornados viviendo con familiares y existen reportes de hacinamiento (Banco Mundial, 2018); “la ocupación informal exacerba la vulnerabilidad, inseguridad y condiciones de riesgo de los migrantes y retornados. Teniendo en cuenta que los municipios analizados no cuentan con planes de albergue temporal, muchos hogares están ocupando asentamientos informales y en zonas de riesgo” (Banco Mundial, 2018, p. 109).

salud, la cual se viene facilitando desde 2015. Asimismo, el Ministerio del Trabajo ha promovido la inserción laboral de los retornados con una ruta de empleo y con su referenciación a proyectos productivos” (Banco Mundial, 2018, p. 55). Del mismo modo:

El Banco Mundial (2018), indicaba que la solidaridad con los retornados, así como con los migrantes venezolanos es sobresaliente. Empresas e individuos de todos los estratos económicos financian con sus donaciones comedores comunitarios, sitios de albergue, materiales y uniformes escolares y servicios de salud, entre muchas otras cosas. Es de resaltar que dicha solidaridad también es visible en las áreas donde la población migrante y retornada se está asentando, las cuales, a pesar de su vulnerabilidad, se han movilizado para proveer refugio, alimentación y acceso a servicios básicos a los migrantes y retornados. (p. 58)

En el CONPES 3950 se indica que desde 2015 se han realizado procesos de nacionalización de cónyuges de colombianos retornados con el objetivo de mantener la unidad familiar, así como el acompañamiento en el marco de la Ley 1565 y asesoría a las víctimas del conflicto, e igualmente atención de partos y urgencias, vacunación, control prenatal y protección a menores.

Para atender el retorno, el Gobierno colombiano puso en marcha puestos de mando unificado (PMU) en los tres departamentos principales (La Guajira, Norte de Santander y Arauca). El Registro Único de Retorno (RUR) registra 10.976 solicitudes de colombianos provenientes de Venezuela. Para acompañar a la población retornada se fortalecieron las instituciones que componen la Comisión Intersectorial para el Retorno (CIR), de lo cual resultó la atención especial a población vulnerable, flexibilización para los requisitos de retorno humanitario, y la posibilidad de realizar acciones virtuales.

Es importante apuntar que, dentro de las estrategias establecidas en el CONPES 3950, en las líneas de retorno se plantea el fortalecimiento de las capacidades de atención a la población retornada, por medio de los Centros de Referenciación y Oportunidad para el Retorno (Crores), los cuales deben acompañar, orientar y referenciar a esta población,

ofreciendo atención humanitaria y estrategias de retorno productivo, difusión de la ley y las estrategias del CONPES.

En este acompañamiento la equidad es un elemento clave, “es fundamental no crear sistemas de apoyo diferenciados entre población migrante y receptora. Sin embargo, algunos migrantes y retornados podrían necesitar apoyo especial para superar vulnerabilidades específicas” (Banco Mundial, 2018, p. 138).

No solo será importante el apoyo institucional, la creación de capacidades locales y la coordinación multinivel, sino también la ciudadanía en general, “adelantando un proceso de consulta, diálogo y construcción de consenso en las comunidades receptoras para asegurar la integración de migrantes y retornados” (Banco Mundial, 2018, p. 42), por medio de redes ciudadanas que propicien la resiliencia y el apoyo.

Limitaciones de la Ley de Retorno 1565

Es importante considerar para el análisis del retorno el informe del *Observatorio de las Migraciones* de la Universidad del Externado, en el cual César Sandino (2017), representante del programa de la Cancillería *Colombia Nos Une*, indica que la Ley de Retorno 1565 de 2012 incluye una serie de incentivos tributarios y aduaneros para aquellos colombianos que emigraron y que desean retornar con un capital productivo. En ese sentido, la Ley tiene cuatro requisitos fundamentales: 1) ser mayor de edad; 2) acreditar permanencia en el extranjero al menos durante tres años; 3) no tener condenas en el exterior o en Colombia; 4) no tener más de 12 meses de estar residiendo en el territorio nacional, sin embargo,

En cuanto a los retornados desde Venezuela se debe resaltar la dificultad de acreditar los requisitos 2 y 4, pues se debe recordar que existe un flujo migratorio desde Venezuela que es irregular, generando que no exista ningún tipo de registro que pueda acreditar alguno de estos dos requisitos. Es por esta dificultad que la Cancillería está exigiendo que el retornado desde Venezuela, anexe un certificado de residencia que pueda probar que la persona

efectivamente estuvo en dicho país y que por lo menos estuvo hasta el año anterior, para así poder solucionar el problema ya descrito. A pesar de lo anterior, es importante mencionar que se ha identificado un carrusel o tráfico de certificados de residencia falsos que dificultan la tarea de la Cancillería. (Sandino, 2017, p. 53)

Serían cuatro tipos de retorno contemplados en la Ley, laboral, solidario, productivo y el humanitario que acoge a los retornados desde Venezuela, “implica una atención humanitaria implementada con ayuda de la CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) colombiana. Se ofrece alojamiento hasta por tres días, con la posibilidad de extender este término previo a una decisión de un comité técnico que evalúa el caso; transporte a las redes de apoyo” (Sandino, 2017, p. 53).

Ahora, el informe *Retos y oportunidades de la movilidad humana venezolana en la construcción de una política migratoria colombiana*, de la Universidad del Rosario y la Konrad Adenauer (2018), indica que se ha invisibilizado a los retornados desde Venezuela al no existir mecanismos de identificación²², y a pesar de la existencia de la Ley de Retorno, que brinda atención y tipifica a los retornados, el acceso al Registro Único de Retorno es restringido, la cual no ofrece lineamientos para la actual coyuntura, en donde retornan desplazados del conflicto interno,

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.

22 Faltaría un sistema de información articulado y accesible (Isegoría, 2018), el cual esté orientado a los migrantes retornados, irregulares y regulares. Según el segundo informe del Observatorio de las migraciones de la Universidad Externado (2018), la migración es más grande de lo que las cifras disponen, porque los colombianos retornados y los colombo-venezolanos son tomados como venezolanos, y eso hace que a los últimos se les atribuya el tema del desempleo. En recomendaciones de líneas de investigación, Isegoría (2018) identifica que es necesario caracterizar a los retornados “con el fin de comprender la forma en que el retornado se enfrenta a una serie de problemas porque culturalmente es mucho más cercano a los venezolanos que a los colombianos” (p. 61).

Ello deriva en una población que recibe un trato similar a la migración regular, a pesar de ser connacional. (Universidad del Rosario y Konrad Adenauer, 2018, p. 15)

El informe de la Universidad del Rosario y Konrad Adenauer (2018, p. 15) recomienda:

A) Identificar y socio caracterizar a la población retornada y colombo-venezolana por medio de un registro nacional permanente y obligatorio. B) Revisar y actualizar la Ley de Retorno de 2012, para hacer de este marco jurídico un instrumento más accesible y adecuado a la coyuntura migratoria. C) 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. D) Establecer estrategias de difusión informativa sobre el acceso a derechos y los deberes de retornados y migrantes.

Grupos étnicos

En el informe de Isegoría (2018) en la sección de atención a grupos étnicos, se indica que es necesario “generar políticas y mecanismos contra el racismo social y estructural, agudizado por el retorno de mucha población afro y raizal que había migrado a Venezuela” (Isegoría, 2018, p. 11). En las rutas de solución y recomendaciones,

La llegada de gente negra desde Venezuela tiende a inflar la percepción de la gente blanca-mestiza sobre el hecho de la invasión de la “negramenta”. Así, y con base en las normas de Derechos Humanos y la lucha contra el racismo y la discriminación, se busca contribuir a erradicar los fenómenos de racismo, exclusión, estigmatización y discriminación que afectan a esta franja poblacional tan vulnerable. Por medio de una mirada diferencial, se busca trabajar con diferentes actores estatales como ministerios, alcaldías, secretarías locales, Migración

Colombia, Concejos Comunitarios, líderes étnicos y sociales, etcétera. (Isegoría, 2018, p. 52)

En cuanto la problemáticas en relación a grupos étnicos, no se incorporan miradas específicas a dinámicas ancestrales y lógicas culturales propias de los pueblos afrocolombianos y raízales a lo largo de toda la frontera, ante lo cual se requiere insistir en la transversalidad de redes de parentesco en los flujos de frontera,

En las zonas fronterizas colombo-venezolanas, se observa que el parentesco y las familias extensas están jugando el papel de acogida de los miembros de la familia (hermanos, hermanas, hijos, hijas, primos, primas, nietos, nietas, etc.) que habían inmigrado en Venezuela y que ahora retornan a Colombia en el marco de esta crisis sociopolítica y económica en Venezuela y sus impactos. (Isegoría, 2018, p. 126)

Los afros y raízales que retornan en Colombia son de segunda o tercera generación. El fenómeno del retorno hace que se produzca racismo y discriminación hacia esta población.

Las rutas de solución y recomendaciones para grupos étnicos se proponen fortalecer organizaciones afro y raízales, ya que existiría en la frontera un problema de organización social y liderazgo afro, debido principalmente a la falta de colaboración de las autoridades y oficiales en la zona, impidiendo la inclusión en términos de políticas públicas

Existe un retorno de comunidades indígenas a La Guajira y un tipo de asentamiento disperso (CONPES 3950, 2018) que requirieren atención especial.

Víctimas del conflicto

Según el informe *Necesidad de protección de las personas venezolanas forzadas a migrar, refugiadas y en riesgo de apatridia en Colombia* elaborado por la Comisión sobre Migraciones Forzadas, Exilio y Reconciliación (2018), hay que prestar especial atención a la población colombiana que retorna de Venezuela que es víctima del conflicto armado colombiano, algunos de los cuales pueden ser refugiados o

que nunca lo hayan solicitado, pero que salieron de manera forzada. El informe indica que en 2017 había en Venezuela 171.920 refugiados colombianos o en situación similar al refugio. En estas situaciones de retorno se debe activar la protección, atención y reparación y acceso a derechos de víctimas del conflicto armado, retornadas y no retornadas, a través de una ruta de retorno para población víctima que esté en el Registro Único de Víctimas. Sin embargo, la Unidad para la Atención a las Víctimas puede no tener las condiciones suficientes para dar respuesta,

Lo anterior significa para el Estado colombiano, los organismos internacionales y la sociedad civil, un trabajo adicional para dar seguimiento y respuesta bajo los principios de dignidad, seguridad y voluntariedad del retorno, teniendo en cuenta que se trata de población refugiada y víctima del conflicto armado. (CER, 2018, p. 30)

En relación con la ayuda humanitaria y gestión de fronteras, Isegoría (2018), identifica que las fronteras tienen carencia de control, además de la presencia de grupos armados ilegales, ante lo cual muchos migrantes son retornados y víctimas, sin que exista articulación con la Unidad de Víctimas.

El CONPES 3950 (2018) indica que se han tenido desde 2012 conocimiento de 907 casos de víctimas incluidas en el RUV que han retornado, de las cuales 362 han sido desde Venezuela. Se requiere un importante acompañamiento a esta población, ya que habría muchas víctimas del conflicto en Venezuela que desconocen los mecanismos de protección.

En relación con las víctimas el CONPES, en respuesta a las acciones de la Ley 1448, deberá valorar declaraciones de víctimas; acompañar en restablecimiento de derechos a las víctimas que retornen, incluyendo núcleos familiares; la Unidad para las Víctimas deberá identificar necesidades con especial atención en el aspecto psicosocial y en materia de asistencia humanitaria; los venezolanos que estén en Colombia y que manifiesten ser víctimas del conflicto también deben recibir asistencia humanitaria; se deberá hacer seguimiento en el acceso a dicha asistencia y a las medidas de reparación, para lo cual deben existir canales de atención diferenciados.

Empleo enfocado en el retorno

Isegoría (2018) indica que se han generado tensiones de convivencia producto del retorno, puesto que se ha generado empleo informal y falta de oportunidades, lo cual se conecta con la percepción de inseguridad, problemática en relación con la cual se plantea “generar líneas de crédito y financiamiento para los retornados colombianos que se encuentran sin opciones de empleo” (p. 60). La generación de ingresos se identifica como un problema, “falta de un sistema de certificación y reconocimiento de competencias flexible y ágil que permita movilidad educativa y laboral para los migrantes y colombianos retornados” (Isegoría, 2018, p. 29). En este ámbito la propuesta pasa por

1. Recoger buenas prácticas del país en cuanto al reconocimiento de competencias como base para la creación del sistema (experiencia SENA, SNET, entre otros)
2. Potenciar el trabajo que ha realizado el gobierno y el sector privado en cuanto al MNC para su desarrollo y adopción
3. Hacer un diagnóstico de las vocaciones productivas como base para estimular la educación técnica en territorio que sea pertinente, inclusivo y sostenible. (Isegoría, 2018, p. 108)

Otro de los problemas en el ámbito de los ingresos es la ausencia de atención especial diferenciada en frontera de los migrantes y retornados. En este sentido, la propuesta es “caracterizar los factores que establecen la diferencia del comportamiento migratorio en la frontera y su incidencia en la generación de ingresos. Formular un plan estratégico para promover de manera diferenciada la generación de ingresos de los migrantes en la frontera. Desarrollar una estrategia comunicacional que favorezca la integración de la población migrante con la local” (Isegoría, 2018, p. 108), medida que estaría enfocada a la población en edad laboral en frontera, aquellos con tarjeta de movilidad y con permiso especial de permanencia, y a colombianos retornados de primera y segunda generación. Igualmente, es importante flexibilizar la rigidez para estimular emprendimientos, lo cual también debería estar dirigido a retornados y a población venezolana regular (Isegoría, 2018). Dando un manejo adecuado a la migración

“priorizando la rápida incorporación de los migrantes y retornados al mercado laboral y la pronta mitigación de vulnerabilidades creadas por la migración que pueden convertirse en trampas de pobreza” (Banco Mundial, 2018, p. 14).

*Protección para la infancia y educación*²³

En relación con el problema de graves carencias en la alimentación y desnutrición, las rutas de solución y recomendaciones en torno a niños, niñas y adolescentes en situación regular e irregular, tanto para colombianos retornados, migrantes no nacionales escolarizados y desescolarizados y familias mixtas, en el informe de Isegoría (2018) se establecen cinco propuestas: 1) diseño de programas de alimentación y recuperación nutricional; 2) programas de alimentación a población desescolarizada; 3) complementos alimenticios; 4) focalización de población en barrios a través de las Juntas de Acción Comunal y población de base; y 5) impulsar madres FAMI y madres comunitarias venezolanas.

Al respecto, Llain (2017) identifica que los hijos de colombianos nacidos en Venezuela, al intentar ser registrados en Colombia la Registraduría algunas veces niega la solicitud debido a la ausencia de la apostilla; “los solicitantes decían que era imposible de obtener ya que para esto tendrían que regresar a Venezuela y volver a ingresar a Colombia. En otros casos, las personas no tenían registro de nacimiento” (p. 57). También se presentarían dificultades de acceso a la educación básica por no tener regularizada la situación, así como a la salud.

La educación básica y media (6 a 17 años) “puede llegar a más de 233 mil estudiantes, lo que representaría un shock importante para el sistema. La demanda potencial de servicios educativos incluye niños y jóvenes en edad escolar que (i) entraron legalmente o son retornados con nacionalidad colombiana y cuentan con acceso inmediato a la educación al cumplir todos los requisitos legales (unos 137 mil niños de 6 a 17 años)” (Banco Mundial, 2018, p. 97); sin embargo, aún es

23 Los colombianos retornados y sus familias están acogidos al Sistema General de Seguridad Social en Salud (sgss), en virtud del Decreto 2228 de 2017.

necesario procurar un sistema de control de las matrículas, ya que “el sistema educativo podría haber absorbido hasta 164 mil estudiantes migrantes y retornados, aunque los aumentos de matrícula registran cambios mucho más pequeños, lo que parece indicar que la mayoría están fuera del sistema educativo” (Banco Mundial, 2017, p. 98).

Retorno y repatriación de venezolanos

Sobre la intención de retorno voluntario de los venezolanos a su país, según el *Informe de Movilidad Humana Venezolana* (2018), con una muestra de 14.578 encuestados, el 82,5% regresaría, las causas serían por su familia (39%), por la estabilidad del país (37,9%), cambio de Gobierno (9,9%), no hay como Venezuela (7,3%), por hijos (4,5%), por sus padres (1,3%), por cultura (0,1%). Sin embargo, considerando la situación de crisis actual del vecino país, el retorno voluntario es una posibilidad aún remota para la mayoría.

En el Plan de Acción de Sociedad Civil sobre personas provenientes de Venezuela que requieren protección nacional e internacional, desarrollado por el Grupo de Movilidad Humana Venezolana (2018), recomienda que la repatriación deba ser digna y segura:

Todo proceso de repatriación de nacionales de Venezuela a su país de origen debe contar necesariamente con una garantía plena de los principios rectores del retorno, es decir, estos tienen que ser en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad. Los procesos de retorno deben desarrollarse siempre bajo esquemas cuadripartitos: Estados receptores, de origen, organismos multilaterales y acompañamiento de sociedad civil. (p. 27)

Desde la sociedad civil, solicitan a los Estados de la Región (Grupo de Movilidad Humana Venezolana, 2018, p. 27):

1. Garantizar en todo momento la voluntariedad y seguridad de la población migrante y refugiada en los procesos de retorno a Venezuela.
2. Asegurarse que las personas que regresan a Venezuela no sufrirán amenazas a su vida y seguridad, antes durante o después del retorno
3. Elaborar mecanismos de transparencia y documentación, donde

se acredite la voluntad y consentimiento de las personas que regresan a Venezuela. 4. Elaborar una estrategia comunicacional que informe a la comunidad migrante y refugiada sobre la posibilidad de acceder a programas de repatriación. 5. Implementar buenas prácticas y estrategias desarrolladas e identificadas por organismos internacionales y regionales en temas de repatriación.

Y recomiendan a otras organizaciones (Grupo de Movilidad Humana Venezolana, 2018, p. 28):

1. Elaborar y proponer mecanismos de transparencia en torno a las repatriaciones.
2. Documentación de la voluntad de las personas que regresan a Venezuela.
3. Acompañar los procesos individuales de repatriación.
4. Generar alianzas con organizaciones de la sociedad civil en Venezuela para una ordenada y segura recepción de retornados.
5. Acompañar a las organizaciones en Venezuela en los procesos de reconstrucción del país.
6. Vigilar que se respeten los derechos humanos y la voluntad en todo proceso de repatriación.

Igualmente, se solicita a otros aliados internacionales (Grupo de Movilidad Humana Venezolana, 2018, p. 28):

1. Facilitar foros internacionales para abordar estas discusiones sobre repatriación voluntaria.
2. Vigilar que se respeten los derechos humanos y la voluntariedad en todo proceso de repatriación y presentar informes al respecto.
3. Censar, recopilar y publicar información sobre las personas retornadas y las condiciones en las que fueron retornadas.

Conclusiones

Es fundamental tomar en consideración el documento CONPES 3950 de 2018; una hoja de ruta que tiene como finalidad establecer e implementar medidas estratégicas hacia la población migrante venezolana en términos de salud, educación, vivienda, seguridad, trabajo, infancia y adolescencia. La respuesta por parte del Gobierno colombiano

sobre el continuo flujo migratorio de venezolanos se empezó a ver reflejada cuando en 2017 las acciones gubernamentales estuvieron dirigidas a regular el cruce por los Puestos de Control Migratorio (PCM) de las personas que estaban habituadas en las zonas de frontera y visitaban el país con regularidad. Para esto, en línea con lo acordado con el vecino país, se creó en agosto de dicho año la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), que autorizaba al portador el ingreso a Colombia por los PCM y permanecer hasta por siete días en las zonas delimitadas por la autoridad migratoria.

Sin embargo, debido a que la mayoría de los migrantes a los que se les otorgaba la TMF no retornaba a su país, Migración Colombia estimó que estaban residiendo irregularmente 350.000 venezolanos en el país, lo que generó la creación del Permiso Especial de Permanencia (PEP), que tiene una vigencia máxima de dos años y permite acceder a la oferta del Estado en términos de educación y salud, y autoriza a ejercer cualquier actividad económica legal.

Darle atención a estos datos presentados por el CONPES toma mayor relevancia sobre la protección de los migrantes y refugiados venezolanos, debido a que estos controles y medidas de caracterización sobre la población generan seguridad sobre sus derechos como migrantes, y, además, los mantiene activos en el ámbito laboral y social dentro de la sociedad colombiana. Ante esto, es importante que con el paso del tiempo se vayan desarrollando políticas migratorias a largo plazo, considerando que el solo paso de la frontera significa iniciar un nuevo plan de vida.

Dados los problemas políticos, económicos y sociales que ha experimentado Colombia desde su independencia, así como la falta de voluntad política de las autoridades nacionales, el país se ha mantenido distante de las dinámicas migratorias internacionales. Sin embargo, el éxodo venezolano producido desde 2015 obliga a Colombia a fortalecer sus instituciones y a atender a la población migrante. Si bien el Estado intentó en un principio responder a los retos producidos por la migración venezolana mediante el diseño e implementación de programas y planes aislados, esta respuesta resultó insuficiente.

El 2018 marca un cambio en la actuación del Gobierno colombiano para la atención de la población migrante venezolana gracias

a la construcción del CONPES 3950. Este documento incluye múltiples líneas de acción para atender la población migrante de Venezuela y el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales. Las líneas de acción del mencionado CONPES incluyen temas tan diversos como la atención en salud, educación, vivienda, acceso a agua potable, temas laborales, temas de seguridad ciudadana y atención a población con autorreconocimiento étnico.

El documento CONPES es, por tanto, un documento completo, que integra diversos programas y planes que realmente constituyen una política pública, en términos de Ordóñez-Matamoros (2013). Los resultados de esta política pública están por verse. Si bien es un gran avance en materia de política pública de atención a migrantes provenientes de Venezuela, la labor que tiene el Gobierno colombiano es ardua, y los costos de la política pública son importantes para un país en vía de desarrollo, lo cual requiere una planificación eficiente.

Colombia no es el único país que experimenta las consecuencias de la crisis política, social y económica que vive Venezuela. Países como Perú, Ecuador, Brasil, Panamá y Argentina también afrontan la llegada de miles de venezolanos que buscan iniciar una nueva vida (ONU, 2019). En ese contexto, los citados países podrían trabajar en conjunto para la atención de migrantes venezolanos. Un ejemplo que podrían seguir estos países es el trabajo realizado por países como Turquía, Líbano, Jordania, Irak y Egipto en el marco del programa 3RP (DNP, 2018). Mediante este programa, los citados países realizan acciones conjuntas para la atención de migrantes de Siria, desplazados por la Guerra Civil que vive ese país. En ese sentido, Colombia podría articular junto con otros países acciones y programas de atención a migrantes venezolanos.

Ante la realidad en la que el número de migrantes venezolanos sigue en aumento, una apropiada, efectiva y eficiente política laboral migratoria queda, ante todo, en discusión dentro de la política económica del país.

Asimismo, se considera replantear la estrategia de diseño, creación y ejecución de la política laboral de migrantes de acuerdo con las coyunturas y la planeación estratégica de la economía del país, ya que, tal y como se demuestra con la actual crisis migratoria de población venezolana, la

integración laboral de migrantes debe alejarse del mero proyecto económico y acercarse a una regularización como derecho humano.

Más allá de ayudas humanitarias o políticas a corto plazo para mejorar la calidad de vida, Colombia debe mirar hacia afuera y tomar ejemplo de sus propios vecinos, aquellos como Ecuador y Venezuela, que en años anteriores recibieron miles de colombianos que lograron salir de situaciones de vulnerabilidad gracias a políticas laborales flexibles y condiciones eficaces para integrar a los colombianos a su sociedad. La integración en la vida laboral es uno de los factores gana-gana para una sociedad receptora de migrantes. La sociedad local incrementa su calidad de mano de obra, aumenta la competitividad con otros mercados, disminuye los índices de desempleo y de pobreza; mientras que los migrantes logran integrarse de forma adecuada a la sociedad, de modo que no estén expuestos a situaciones complejas y sus necesidades básicas sean cubiertas.

Ahora bien, ante la situación de Colombia y la posibilidad de tener pronto una eficiente y eficaz política laboral para migrantes, cabe preguntarse si hay trabajo para colombianos, venezolanos y colombo-venezolanos. La respuesta debe ir más allá de las cifras de empleabilidad propuestas o esperadas, debe orientarse en la capacidad del Estado en formar, educar y capacitar tanto a colombianos como a venezolanos en ser parte de una economía sostenible, consciente del uso adecuado de los recursos, responsable con el medio ambiente y capaz de crear e innovar.

Los migrantes venezolanos, sin duda, pueden aportar mucho desde su labor como empleado, empleador, independiente o emprendedor, siempre y cuando las condiciones estén dadas, tanto por parte de la flexibilización de las condiciones laborales por parte del Estado como la disposición de la sociedad colombiana en convivir con esta nueva situación.

El flujo migratorio venezolano hacia Colombia ha generado que se disparen las alarmas en el actuar de los gobiernos de turno a un nivel estratégico y favorable sobre todo para orientar medidas hacia la atención en salud.

Se sostiene que para toda persona que habite en territorio colombiano, bien sea nacional o extranjero, el Estado está en la obligación

de prestar ayuda médica y proporcionar una guía adecuada de los procedimientos que debe seguir la población inmigrante para afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud (sgsss) y posteriormente la inscripción a la EPS. Si la persona no cuenta con los documentos necesarios o en definitiva no puede cubrir los gastos médicos, puede acudir a los diferentes centros de salud de urgencias. Claro está, que existe todavía el sinsabor y el desajuste en las medidas que aún son bastante frágiles porque en cierta manera no se toman en cuenta los casos de pacientes que tienen enfermedades crónicas que necesitan medicamentos o un monitoreo constante.

Esta es una incógnita que aún no se ha resuelto más allá de pensar que se tenga que estar afiliado a una EPS o de tener en cuenta las innumerables situaciones que aún hoy en día se desconocen o tienen grandes vacíos por entender. Existe una cantidad de población inmigrante y refugiada venezolana que sigue sin regularizar su situación y bajo esta medida no acuden a los centros médicos, sin contar con los niveles de discriminación a los que se ven expuestos.

No obstante, la Corte Constitucional (2018) ha dictaminado que cualquier persona nacional o en calidad de inmigrante o refugiada está sujeta a que se le respeten sus derechos de ser atendida de gravedad y a ser tratada con dignidad y respeto.

De la misma forma, el tema queda abierto y sujeto a discusión, pero más que declarar cifras y enumerar cuántas enfermedades traen consigo los venezolanos, el punto central es conocer de qué manera se puede integrar a la población en el sistema de salud y la información que debe tener en cuenta la población que sigue llegando.

La integración social de los migrantes debe estar mediada por la heterogeneidad cultural de que conllevan los venezolanos, logrando crear y esclarecer mecanismos de convivencia que, más allá de entrar en prácticas asimilacionistas, logren reconocer los derechos de los migrantes.

Si bien es cierto que muchos colombianos y colombianas se enfrentan a condiciones críticas en el ámbito educativo, el Estado debe velar por garantizar los derechos fundamentales de migrantes venezolanos. Es importante crear instrumentos de información efectivos que den a conocer dichas garantías a la población migrante, para ello se requiere de la atención de los medios de comunicación, con el fin de

que se creen narrativas positivas acerca de la migración, que logren capacitar y sensibilizar a los estudiantes, profesores y padres de familia colombianos (contenidos multimedia, cartillas).

En cuanto al género, al hacer una revisión de los informes, en torno a la situación migratoria venezolana en Colombia, se encuentran dos puntos en común: se entiende por protección en materia de género a la mujer principalmente, y se resalta de forma extensiva la desprotección de la mujer en frontera y la necesidad de actuar al respecto; sin embargo; no se contempla el enfoque de género diferencial, que incluya población LGBTI+, materia que queda pendiente.

Las condiciones en las que se protege la mujer son gestación, lactancia o prostitución, constituidos como los estados cumbres de vulnerabilidad de la mujer, hecho que excluye otros escenarios en los que se vulnera la mujer, por ejemplo, en el trabajo. En la mayoría de los informes se contempla una concepción de violencia limitada a lo físico y sexual, aspecto que deja fuera de consideración todas las otras formas de violencias a las que la mujer venezolana puede ser víctima en el país de acogida.

Finalmente, el retorno de los colombianos desde Venezuela se ha visto forzado por la actual crisis política y socioeconómica que afecta al vecino país. En este plano, se presentan una serie de demandas al Estado colombiano, en atención a las necesidades diferenciadas de la población retornada, de esta forma se da la urgencia de un fortalecimiento institucional para poder reintegrar a esta población.

Es importante seguir las recomendaciones establecidas en torno a las necesidades básicas en salud, educación y empleo y habitabilidad, con el fin de resguardar los derechos humanos de esta población, en donde no solo las acciones del Gobierno serán estratégicas, como el fortalecimiento de la institucionalidad y el respeto a los marcos jurídicos, sino también la sociedad civil por medio de creación de capacidades, consensos comunitarios y redes ciudadanas.

Será necesario mejorar el sistema de registro y seguimiento de esta población con enfoque diferencial, ya que hay una serie de variables en relación con perfiles de retornados que escapa a la tipificación de la Ley 1565. En este plano, tiene vital importancia la defensa de los derechos de la población víctima del conflicto armado, quienes requieren

un fuerte resguardo de sus derechos y condiciones de reparación para evitar la revictimización. En el sentido inverso, también es prioritario prestar especial atención a la deportación y expulsiones por fuera del debido proceso de la población venezolana, en territorio colombiano o en cualquier país de destino, proceso que debe darse bajo condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad.

Referencias

- Aliaga, F. (2017). El retorno de colombianos en el marco de la crisis venezolana. En: A. Castro y D. Solano (Eds.), *La inmigración de venezolanos a Colombia: impacto de una migración forzada. Serie Documentos de Trabajo n.º 92*, Departamento de Derecho Constitucional, pp. 1-64. Disponible en <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2017/11/DOC-DE-TRABAJO-92.pdf>
- Acnur. (2018). “Acnur presenta nuevas directrices de protección, ante la huida de venezolanos por América Latina”. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2018/3/5af2e9345/mientras-los-venezolanos-huyen-por-america-latina-acnur-emite-nueva-guia-de-proteccion.html>
- Banco Mundial. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*. Colombia: Banco Mundial.
- Bermúdez, Y., Mazuera, R., Albornoz, N. & Morffe, M. (2018). *Informe de Movilidad Humana Venezolana. Realidades y perspectivas de quienes emigran*. Disponible en <https://cpalsocial.org/documentos/570.pdf>
- Betts, A., Bloom, L., Kaplan, J. & Omata, N. (2017). *Refugee Economies: Forced Displacement and Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Cabrera, D. y Castro, A. (2017). Conclusiones. En: Castro, A. y Solano, D. (2017). *La inmigración de venezolanos a Colombia: impacto de una migración forzada. Serie Documentos de Trabajo n.º 92*, Departamento de Derecho Constitucional, pp. 1-64. Disponible en <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2017/11/DOC-DE-TRABAJO-92.pdf>
- Camilleri, M. J. & Fen Osler Hampson. (2019). Hermanos en la frontera: responsabilidad colectiva y la respuesta regional a la crisis migratoria venezolana. *El Diálogo, Liderazgo para las Américas*, 1-26.
- Carranza, I. (1 de octubre de 2018). *Efecto de la migración venezolana sobre el mercado laboral*. Obtenido de Centro de Estudios

- Económicos ANIF: <http://www.anif.co/Biblioteca/sector-monetario/efecto-de-la-migracion-venezolana-sobre-el-mercado-laboral>
- Castro, A. (Ed.). (2019). *Venezuela migra: aspectos sensibles del éxodo hacia Colombia*. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Castro, Alexandra & Solano, David. (2017). La inmigración de venezolanos a Colombia: Impacto de una migración forzada. *Serie Documentos de Trabajo*, n.º 92. (pp. 8-13). Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- CER. Comisión sobre Migraciones Forzadas, Exilio y Reconciliación (2018). *Necesidad de protección de las personas venezolanas forzadas a migrar, refugiadas y en riesgo de apatridia en Colombia*. Disponible en <https://codhes.files.wordpress.com/2018/07/informe-migrantes-y-refugiados-vz-en-col.pdf>
- Collinson, S. (2011). Forced Migration in the International Political Economy. En A. Betts, & G. Loescher, *Refugees in International Relations* (pp. 305-323). Oxford: Oxford University Press.
- Consejo de Europa, Comité de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos. (2009). *Discrimination on the basis of sexual orientation and gender identity*. Obtenido de <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnVveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0xMjM1MSZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWVudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XR-C1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTEyMzUx>
- Corte Constitucional. (2018). *Sentencia T-210*. Recuperado el 22 de abril de 2019, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-210-18.htm>
- DANE. (14 de junio de 2019). *Gran encuesta integrada de hogares (GEIH). Mercado laboral*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/52-espanol/noticias/noticias/5055-geih-mercado-laboral-marzo-2019>
- Departamento Nacional de Planeación (2018). *Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*. Documento CONPES 3950. Bogotá, D.C.: DNP.
- Eguren, J. K. (2018). *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*. Lima, Perú: Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID).
- Gobierno de Colombia. (2018). *Informe final. Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia*. Bogotá.
- Grupo de Movilidad Humana Venezolana (2018). *Plan de acción de sociedad civil sobre personas provenientes de Venezuela que requieren*

- protección nacional e internacional*. Disponible en <http://www.movhuve.org/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-ACCI%C3%93N-DE-SOCIEDAD-CIVIL-SOBRE-PERSONAS-PROVENIENTES-DE-VENEZUELA-QUE-REQUIEREN-PROTECCI%C3%93N-NACIONAL-E-INTERNACIONAL.pdf>
- Guataqui, J. C. (2018). *Política pública e impacto de la migración de venezolanos. La inmigración de venezolanos a Colombia: impacto de una migración forzada*. En: Castro, A. y Solano, D. (Eds.), *La inmigración de venezolanos a Colombia: impacto de una migración forzada. Serie Documentos de Trabajo n.º 92, Departamento de Derecho Constitucional*, pp. 1-64. Disponible en <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2017/11/doc-de-trabajo-92.pdf>
- Human Rights Watch (2018). *Venezuela: las cifras evidencian una crisis de salud. Brotes de enfermedades y vidas en riesgo*. Obtenido de <https://www.hrw.org/es/news/2018/11/15/venezuela-las-cifras-evidencian-una-crisis-de-salud>
- Humilitas (2018). Plan laboral para los migrantes en Cúcuta. *Acontecer migratorio*, 18-19.
- ICBF (2019). *El Instituto*. Obtenido de <https://www.icbf.gov.co/instituto>
- International Organization for Migration. (2018). *Migration Trends in the Americas*. Obtenido de http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas_Venezuela_EN_Julio_2018_web.pdf
- Isegoría (2018). *Desafíos de la política pública migratoria en Colombia. Una perspectiva desde la gestión del conocimiento*. Disponible en <https://www.redsociojuridica.org/red/wp-content/uploads/2018/10/MEMORIAS-FORO-ACADEMICO-4-Y-5-DE-JULIO-1.pdf>
- La FM. (18 de julio de 2018). Gobierno aplica primeras sanciones por abuso laboral a venezolanos. La FM. Recuperado el 22 de abril de 2019, de <https://www.lafm.com.co/colombia/gobierno-aplica-primeras-sanciones-por-abuso-laboral-venezolanos>
- Llain, S. (2017). El retorno de colombianos en el marco de la crisis venezolana. En: A. Castro & D. Solano (2017). *La inmigración de venezolanos a Colombia: impacto de una migración forzada. Serie Documentos de Trabajo n.º 92, Departamento de Derecho Constitucional*, pp. 1-64. Disponible en <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2017/11/DOC-DE-TRABAJO-92.pdf>

- López, S. (2017). El retorno de colombianos en el marco de la crisis venezolana. En: A. Castro & D. Solano (Eds.), *La inmigración de venezolanos a Colombia: impacto de una migración forzada. Serie Documentos de Trabajo n.º 92*, Departamento de Derecho Constitucional, pp. 1-64. Disponible en <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2017/11/DOC-DE-TRABAJO-92.pdf>
- Louidor, W. E. (2018). La migración forzada venezolana a Colombia (2015-2018): de una revisión. En: J. Koechlin & J. Eguren (Eds.), *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración* (pp. 21-45). OBIMID.
- Mergo, T. (2016). The Effects of International Migration on Migrant-Source Households: Evidence from Ethiopian Diversity-Visa Lottery Migrants. *World Development*, 84, 69-81.
- Migración Colombia. (2018). *Colombia y Venezuela: Más que 2200 km de frontera*. Disponible en <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias/infografias-2018/8276-colombia-y-venezuela-mas-que-2-200-kilometros-de-frontera>
- Migración Colombia (02 de Mayo de 2019). Migración Colombia. Obtenido de Migración Colombia: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/noticias/397-asi-ven-los-medios-a-mc/prensa/comunicados-2019/mayo-2019/11331-mas-de-1-millon-260-mil-venezolanos-se-encuentran-radicados-en-el-pais-director-de-migracion-colombia>
- Ministerio de Educación (s.f.). Simat. Recuperado el 22 de abril de 2019, de <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-168883.html>
- Ministerio de Salud. (11 de enero de 2018). “Aseguramiento y atención a población migrante proveniente de Venezuela”. Recuperado el 22 de abril de 2019, de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/COM/Enlace-MinSalud-97-Migrante-Venezolano.pdf>
- Ministerio de Salud. (2018). *Plan de Respuesta del Sector Salud al fenómeno migratorio*. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/COM/plan-respuesta-salud-migrantes.pdf>
- Observatorio de las Migraciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia (2018). Conversatorio: La inmigración de venezolanos a Colombia. Parte 2: Perspectivas cruzadas. *Serie Documentos de Trabajo n.º 96*, Departamento de Derecho Constitucional, pp. 1-19. Disponible de <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2018/06/DOC-DE-TRABAJO-96.pdf>

- Observatorio de mujeres y equidad de género de Bogotá. (2018). Informe sobre actividades sexuales pagadas en contextos de prostitución en Bogotá. Bogotá: Secretaría Distrital de la Mujer.
- Observatorio Nacional Trata de Personas (2018). “Migración venezolana y la trata de personas”. Ministerio del Interior de Colombia. Recuperado de https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/sites/default/files/migracion_venezolana_y_la_trata_de_personas.pdf
- OIM. (2016). “No dejar a nadie atrás”: Cómo los Estados pueden ayudar a los migrantes a acceder a los servicios de salud. Recuperado el 22 de abril de 2019, de <https://rosanjose.iom.int/site/es/blog/no-dejar-nadie>
- OIM; USAID; Gobierno de Colombia; PNUD; Cámara de Comercio de Bogotá. (2018). *Desafíos de la política pública migratoria en Colombia: una perspectiva desde la gestión del conocimiento*. Resumen Foro. Bogotá, D.C.
- Ordóñez-Matamoras, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá, D.C: Universidad Externado de Colombia.
- Organización de Naciones Unidas (2019). “La cifra de venezolanos que han salido del país alcanza los 3,4 millones”. Obtenido de Noticias ONU: <https://news.un.org/es/story/2019/02/1451741>
- Peinado, F. (2011). “La diáspora venezolana que enriqueció a Colombia”. Obtenido de BBC Mundo: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/06/110607_colombia_venezuela_pet_roléo_fp
- Rodríguez, L. (2017). Las necesidades de protección internacional de los venezolanos en Colombia. En: A. Castro & D. Solano (Eds.), La inmigración de venezolanos a Colombia: impacto de una migración forzada. *Serie Documentos de Trabajo n.º 92*, Departamento de Derecho Constitucional, pp. 1-64. Disponible en <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2017/11/DOC-DE-TRABAJO-92.pdf>
- Ruiz, I. & Vargas-Silva, C. (2013). The Economics of Forced Migration. *The Journal of Development Studies*, 49(6), 772-783.
- Sak, G., Kaymaz, T., Kadkoy, O. & Kenanoglu, M. (2018). Forced migrants: labour market integration and entrepreneurship. *Economics. Open-Assessment E-Journal*, 12, 1-13.
- Sandino, C. (2017). El retorno de colombianos en el marco de la crisis venezolana. En: A. Castro & D. Solano (Eds.), La inmigración de venezolanos a Colombia: impacto de una migración forzada. *Serie Documentos de Trabajo n.º 92*, Departamento de Derecho Constitucional, pp. 1-64.

Disponible en <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2017/11/DOC-DE-TRABAJO-92.pdf>

Semana (9 de septiembre de 2018): Centro de Atención Transitorio al Migrante: el refugio que la OIM tiene para los caminantes venezolanos. *Semana*. Recuperado el 22 de abril de 2019, de www.semana.com/100-empresas/articulo/centro-de-atencion-transitorio-al-migrante-el-refugio-que-la-oim-tiene-para-los-caminantes-venezolanos/584834

Servicio Jesuita a Refugiados. (2018). *Ruta para la guía humana informada y segura*. Bogotá, D.C.: SJR.

Silva, C. A. (8 de febrero de 2019). “Nuevo Registro de Trabajadores Extranjeros”. Asuntos: Legales. Recuperado de <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/nuevo-registro-de-trabajadores-extranjeros-rutec-2825574>

Social, M. d. (21 de abril de 2019). *Afiliación al sistema general de seguridad social en salud de extranjeros y colombianos retornados*. Recuperado el 21 de abril de 2019, de <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/afiliacion-al-sistema-de-seguridad-social-en-salud-de-extranjeros-y-colombianos-retornados.aspx>

Somos Panas Colombia. Nuestras iniciativas. Recuperado de <https://somos-panascolombia.com/nuestras-iniciativas/>

UNHCR. (2018). *Venezuela Situation responding to the need of people displaced from venezuela*. UNHCR.

Universidad del Rosario y Konrad Adenauer (2018). *Retos y oportunidades de la movilidad humana venezolana en la construcción de una política migratoria colombiana*. Bogotá.

UN Mujer. (s.f). *Glosario de igualdad de género*. Obtenido de <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150&mode=letter&hook=G&sortkey=&sortorder=asc>

Zapata, M. (14 de diciembre de 2018). Trabajadoras sexuales en Colombia. ¿Mito o realidad? *Revista Level: Economía y Política*. Recuperado de <https://www.revistalevel.com.co/contenido/trabajadoras-sexuales-venezolanas-en-colombia-mito-o-realidad>