

# **Gobernabilidad Migratoria en Colombia: Retos para la implementación e implicaciones sociojurídicas del Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos a partir de la figura de protección temporal en relación a la salud y la crisis por la pandemia del COVID-19**

*Sara Juliana Guerrero Luna*<sup>1</sup>

## **Resumen**

El presente artículo pretende analizar los retos para la implementación y las implicaciones socio-jurídicas del *Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos (ETPV)* del año 2021 que impactan sobre los y las migrantes respecto a su salud en el marco de la pandemia por el COVID-19. Según cifras registradas por el Observatorio Venezolano de Migración (OVM) más de cuatro millones de venezolanos han abandonado su país por cuenta de la crisis social, económica y política que atraviesa el país, se estima que de estos, cerca del 40% se encuentran en Colombia (o transitan por ella), como principal país receptor de migrantes venezolanos, no sólo por la cercanía geográfica, sino también por la estrecha relación y convergencia cultural que ha existido históricamente entre ambas naciones. En medio del abundante flujo migratorio hacia Colombia y bajo las condiciones que antepone la pandemia, por medio de la gestión del gobierno del presidente Iván Duque se puso en marcha una ambiciosa medida que, bajo el régimen de protección temporal busca regularizar a más de un millón de venezolanos/as indocumentados o en condiciones irregulares en todo el territorio nacional, que hayan ingresado al país antes del 31 de enero de 2021 y que busquen permanecer en el país. Este documento se basó en herramientas cualitativas como análisis documental y de prensa, material mediante el cuál se pretende analizar las implicaciones socio-jurídicas establecidas en Decreto 216 del 2021 en materia de salud/salud pública, entendiendo su especial protagonismo e importancia en el marco de la pandemia por coronavirus a nivel mundial así como su impacto para la población migrante. Y en general exponer la relación Estado-migración que se está empezando a construir en Colombia mediante políticas como el *Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos* y algunos de los principales retos que dejará su implementación procurando conservar una

---

<sup>1</sup> Sara Juliana Guerrero Luna, estudiante de sociología de la Universidad Santo Tomás, participante del Grupo de Estudios sobre Migraciones Internacionales y Vulnerabilidad. Correo electrónico [saraguerreroll@usantotomas.edu.co](mailto:saraguerreroll@usantotomas.edu.co)

lectura desde el paradigma crítico-social que además sirva como herramienta orientadora a futuras lecturas sobre esta reciente medida.

**Palabras clave:** migración, política pública, desarrollo económico, pandemia.

### **Abstract**

This article aims to analyze the socio-legal implications of the Temporary Statute of Protection for Venezuelan Migrants of the year 2021 that impact on migrants regarding health within the framework of the covid-19 pandemic. According to figures recorded by the Venezuelan Migration Observatory (OVM), more than four million Venezuelans have left their country due to the social, economic and political crisis that the country is going through. It is estimated that of these more than four million migrants according to IOM figures (2021), about 40% are in Colombia (or transit through it), as the main receiving country for Venezuelan migrants, not only because of its geographical proximity, but also because of the close relationship and cultural convergence that has historically existed between both nations. In the midst of the abundant migratory flow to Colombia and under the conditions imposed by the pandemic, the government of President Iván Duque launched an ambitious measure due to its significant number of target population, this is the Temporary Statute for the Protection of Venezuelan Migrants (ETPV) , a measure that, under the temporary protection regime, seeks to regularize more than a million Venezuelans who are undocumented or in irregular conditions throughout the entire national territory. Through qualitative tools such as documentary and press analysis, this reflection article aims to analyze the socio-legal implications established by Decree 216 of 2021 in matters of health / public health, understanding its special role and importance in the framework of the pandemic by coronavirus worldwide and its impact on the migrant population and the constitutional right to health.

**Keywords:** migration, public politics. economic development, pandemic

**Modalidad de grado:** Diplomado

### **Introducción**

La crisis generada por la pandemia del Covid-19 ha desencadenado la complejización de muchos escenarios a nivel social, político, económico e incluso cultural en cientos de países del mundo, especialmente en países en vía de desarrollo y con economías emergentes como

en el bloque regional latinoamericano. Aunado a este contexto de vulnerabilidad social para países latinoamericanos como Colombia, se suma la situación migratoria que han representado los más de cuatro millones de venezolanos que han migrado masivamente a diversos países cercanos como Colombia, Ecuador, Brasil y Perú. Estos constantes flujos migratorios, especialmente dentro del marco de la pandemia por el coronavirus, pone como prioridad para los gobiernos, no sólo garantizar la migración como un derecho (ONU, 2019), sino también la salud dentro de un contexto en donde la salud pública es fundamental tanto para los Estados como para todas las organizaciones de orden internacional entendiéndose como un bien común y de primera necesidad para establecer planes a futuro, o si quiera pensar en un escenario de post pandemia (ACNUR, OMS, ONU, UNESCO).

Teniendo en cuenta la situación crítica por causa de la emergencia sanitaria global del Covid-19, es preciso mencionar el impacto que, incluso mucho antes de la pandemia, ha tenido la migración (especialmente venezolana) en Colombia como principal país de destino para estas personas. Según cifras de la Organización Internacional para la Migración (OIM) cerca de cuatro millones de venezolanos habían dejado su país y de ellos alrededor de un 40% migraron hacia Colombia hasta el mes de junio del año 2018 (Banco Mundial, 2018). Colombia como eje central de la ruta migratoria de la población venezolana, puede explicarse por factores de cercanía geográfica, cultural y social como lo pueden ser el idioma, el clima, la comida, entre otros factores que hacen de Colombia un país con relaciones de vecindad muy fuertes con Venezuela y por tanto su principal destino migratorio, sea con planes de construcción un proyecto de vida a largo, mediano plazo o simplemente de paso (Pineda & Ávila, 2019)

Dentro de las múltiples medidas que se han gestado como respuesta gubernamental a la migración, especialmente venezolana, se han desplegado múltiples medidas de control como el *Registro Único de Migrantes Venezolanos en Colombia* (RUMV), y otras como los diferentes tipos de visa que cobijan a migrantes en procesos diversos como el documento tipo V para visitante, tipo R para residentes, tipo M para migrantes establecidas así por la Cancillería de Colombia y reguladas por la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia para circular de forma regular dentro del territorio nacional colombiano. Pese a la existencia de mecanismos de control y regulación en materia migratoria, el gobierno en cabeza del presidente Iván Duque (2018-2022) estableció por medio del Decreto 216 del 2021 la ejecución del *Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV)* Bajo Régimen de Protección Temporal. El ETPV por sigas es:

...un mecanismo complementario al régimen de protección internacional de refugiados, que permite llenar los vacíos existentes en este régimen, con base en la realidad migratoria y la capacidad de respuesta que tiene el país en materia institucional, social y económica (Min, Relaciones Exteriores, 2021)

Esta medida tiene como objetivo principal regularizar a una población objetivo de más de un millón de personas venezolanas que se encuentran en situación irregular o en proceso de regularización incompleto, y que además tengan como plan permanecer en el país de forma regular. Y de este modo dar respuesta al constante y numeroso flujo de migrantes y/o refugiados provenientes de Venezuela a causa de la situación económica, social y política de este país. Este proceso de regularización contempla un tiempo de diez años, que el/la migrante podrá permanecer en el país de forma regular bajo el régimen de protección temporal y una vez transcurrido este periodo acogerse a alguna de las medidas ordinarias de regularización como las visas anteriormente mencionadas y dar continuidad a su proyecto de vida en Colombia, o de otro modo retornar a su país.

A pesar de que el ETPV es bien recibido por la opinión pública y comunidad internacional, inevitablemente genera múltiples cuestionamientos acerca de la pertinencia del mismo con relación a las condiciones contextuales que rodean a Colombia (la crisis sanitaria por el Covid-19, el conflicto armado interno, el crimen organizado, el narcotráfico, las crecientes cifras de desempleo, entre otras situaciones) que se relacionan directamente con el proceso, implementación y acogida de esta medida en un esfuerzo por atender e integrar la migración venezolana a la agenda política nacional.

Entre los principales retos se encuentran, por un lado, la ejecución del decreto con los y las migrantes que deseen acogerse a esta medida de regularización, la difusión que esto implica y el tiempo que demande además de las posibles barreras a nivel territorial como el acceso a internet. Por otro lado, se encuentra el desafío de lo que implica en términos sociales para los y las colombianas, teniendo en cuenta que ya se han evidenciados escenarios de xenofobia, discriminación u otros tipos de violencia hacia los migrantes. Muestra de ello está en las redes sociales y medios de comunicación escenarios donde se puede visibilizar el creciente fenómeno de la xenofobia hacia los migrantes venezolanos, según El Espectador (2021) una de las palabras tendencia en Twitter tras ocurrir un hurto es la palabra “veneco” de forma peyorativa. Y es tal la problemática que se crearon herramientas como el Barómetro de la xenofobia, una plataforma que sistematiza, analiza y difunde el resultado del análisis de las conversaciones en Twitter sobre migración de manera pública.

A pesar de que las migraciones no son un fenómeno nuevo, la recepción masiva de migrantes sí fue una situación excepcional para un país como Colombia, que por el contrario tenía más emigrantes (personas que abandonan el país) que inmigrantes en gran parte a causa del conflicto armado (Pineda & Ávila, 2019). Ahora bien un factor que complejiza la actual crisis es la migración de retorno, un fenómeno que cada vez se manifiesta con mayor fuerza a causa de las diferentes crisis económicas, los conflictos internos y las políticas anti-inmigratorias, que determinan el proceso y trayectoria de miles de migrantes, compuesto por tres fases: la emigración, la inmigración y el retorno (Aliaga & Uribe, 2018); como es el caso de miles de colombianos que residían en Venezuela pero a causa de la crisis que atraviesa este país han retornado a Colombia. Sólo algunas cifras de la Cancillería muestran que para 2019 habrían regresado cerca de 2.000 colombianos que residían en el país vecino.

El vertiginoso y constante aumento de los migrantes venezolanos en Colombia, y alrededor del mundo, se ha convertido en todo un reto para los gobiernos, bien sea a escala local, en zonas fronterizas como Cúcuta, o a escala nacional con políticas públicas como el documento Conpes 3950 de 2018<sup>2</sup>.

Si bien miles de ellos han podido acceder a mecanismos regulares para estar en Colombia y acceder a derechos como el trabajo y la salud, también es cierto que el número de migrantes indocumentados o en condiciones irregulares en el país tenía una diferencia reducida para finales del año 2019 con un estimado de 750 mil migrantes regulares y 737 mil migrantes irregulares esta situación empezó a cambiar a partir del año 2020 con un aumento considerable en los migrantes venezolanos que se encontraban en el país de forma irregular con un estimado de más de 200 mil migrantes en condiciones irregulares que sobrepasaba la cifra de migrantes regulares (765 mil migrantes regulares y 955 mil migrantes irregulares para diciembre del año 2020). Estas cifras reflejan además que la situación de irregularidad los hace particularmente vulnerables y expuestos a la xenofobia, la explotación e incluso la violencia (Aliaga et al, 2020; 234), al finalizar el año 2019. Todos estos escenarios de

---

<sup>2</sup> Que mediante el Documento CONPES 3950 de 2018, el Gobierno Nacional definió su política frente a la crisis migratoria, a efectos de generar estrategias para la atención de la población migrante desde Venezuela, en áreas críticas tales como salud, educación, primera infancia, infancia, adolescencia y juventud, agua, alojamiento y saneamiento básico, inclusión laboral, entre otras; así como también articular la institucionalidad existente y definir nuevas instancias para la atención del fenómeno migratorio desde Venezuela en un periodo de tres años. Dentro del cuál se contempla en su recomendación número 7, la solicitud de figuras alternativas como la de protección temporal como mecanismo de facilitación y gobernanza; dando cobertura a las limitaciones del estatus migratorio ordinario en respuesta al flujo migratorio procedente de Venezuela. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2015)

vulnerabilidad para las y los migrantes venezolanos ponen de manifiesto el reto que representa su integración a la sociedad colombiana. En este caso el ETPV llega al panorama nacional como una de las herramientas que dispone el actual gobierno para sobrellevar y controlar el flujo migratorio, además de plantear una nueva herramienta para superar el obstáculo de la documentación, que ocasionalmente representa una mejor situación respecto al acceso a derechos, bienes y servicios. Así como un primer paso en materia política que se adhiera a integrar, y no evadir, la migración en la realidad social que actualmente enfrenta el estado colombiano.

El interés por abordar el ETPV se da por varias razones, como el particular escenario de crisis por cuenta de la pandemia del Covid-19, la llegada en aumento de migrantes venezolanos a diferentes rincones del país, la creciente xenofobia y discriminación, la vulnerabilidad social que esto genera y adicionalmente indagar acerca del por qué establecer una normativa bajo el régimen de protección precisamente en este contexto y los factores que diferencian al ETPV de otras medidas de regularización previas. También teniendo en cuenta la importancia que tienen los niveles y formas de recepción y percepción frente a la implementación del decreto, toda la expectativa que genera y la ambición que supone para ejecutores, beneficiarios y nacionales colombianos en general implementar e integrar esta medida en la vida social; trabajo, educación, etc.

Ya que el *Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos* ha sido una medida elogiada por diferentes medios internacionales como BBC News, The New York Times e incluso por comunicaciones de la ONU y otros entes de cooperación internacional, esta investigación se enmarca en la importancia que tienen las políticas públicas en materia de migración en el contexto de la pandemia, y aún más en escenarios latinoamericanos como una necesidad inmediata de integración social para escenarios de constante movilidad humana en condiciones de vulnerabilidad.

Mediante revisión documental de prensa, material académico y documentos oficiales, e incluso teniendo en cuenta la multiplicidad de réplicas que ha tenido esta medida en tan poco tiempo se considera pertinente su abordaje desde una perspectiva sociológica orientada al análisis de los elementos socio-jurídicos relacionados al concepto de salud, que tiene, y puede llegar a tener en el corto plazo, la puesta en marcha del *Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos* en Colombia, principal país receptor de migrantes venezolanos, que a

su vez, se encuentra aún en proceso de implementación del Acuerdo de paz que pretendía dar fin al Conflicto armado entre la guerrilla de las FARC y el gobierno y bajo una significativa crisis económica por cuenta de la pandemia.

Finalmente este documento pretende generar un ejercicio de reflexión en torno a la pertinencia de herramientas como las políticas públicas, y en este caso el ETPV, en la atención a necesidades urgentes como la salud en un contexto de crecientes flujos migratorios, hiperglobalización y constantes intercambios a nivel cultural, social, político y económico.

En un primer momento reflexionar sobre el papel crucial del Estado nación, y la institución política en la gestión de las migraciones como un proceso social dinámico y multidimensional. Seguido de la conceptualización y relación intrínseca entre regularidad e irregularidad como una consecuencia directa del ejercicio de poder por parte del Estado y la importancia de la comprensión integral de la migración, el sujeto migrante y su proceso; todo ello en el marco de la migración venezolana hacia Colombia en los últimos años y ahora su relación con el establecimiento de la medida de protección temporal en función de la regularización migratoria masiva. Por último a destacar, es la importancia de la lectura transversal en función de la variable de salud dentro de todas estas relaciones de poder, conceptualización y análisis de resultados de acuerdo con la situación contextual propiciada por la pandemia del Covid-19, una preocupación en materia de salud y salud pública, que no debería dejarse a un lado en la lectura del *Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos (ETPV)*.

### **I. ¿Qué es el Estatuto Temporal a Migrantes Venezolanos- ETVP?**

El Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos es un mecanismo jurídico de protección temporal dirigidas a movimientos de población mixtos entre migrantes y refugiados provenientes de Venezuela con el fin de proveer herramientas de acompañamiento, control, regularización e integración en Colombia. El ETPV a su vez es un mecanismo complementario al régimen de protección internacional de refugiados, que permite llenar los vacíos existentes, con base en la realidad de los movimientos mixtos de población y la capacidad de respuesta que tiene el país en materia institucional, social y económica. (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela 2021)

Colombia ha sido consecutivamente el mayor país receptor de migrantes y/o refugiados provenientes de Venezuela dada la cercanía geográfica entre ambos países. Dadas dichas condiciones, el gobierno colombiano bajo la dirección de Juan Manuel Santos y ahora Iván Duque Marquez han impulsado diferentes estrategias de control migratorio ante esta situación. Derivado de herramientas de control migratorio, es entonces que el ETPV está compuesto por el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV), en el que tendrán que inscribirse las personas refugiadas y migrantes de Venezuela, y por el Permiso por Protección Temporal (PPT), un documento de identificación y regularización que les permitirá a las personas venezolanas acceder a derechos, servicios y oportunidades de integración por diez años, mientras que adquieren una visa de residencia, impulsado por el ente de control estatal Migración Colombia.

En lo transcurrido del año 2022, el ETPV se encuentra apenas en su fase inicial de implementación, por ende este artículo busca reflexionar sobre el contenido del decreto 216 del 1 de marzo del 2021, documentos de difusión a la comunidad internacional por parte de Migración Colombia, la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, y otras organizaciones no gubernamentales, así como los primeros hallazgos de la situación de los y las migrantes que se estén acogiendo al ETPV según reportes de ‘prensa y noticias.

El ETPV, es una medida de protección temporal y complementaria dirigida tanto a refugiados como a migrantes venezolanos que hayan ingresado a Colombia antes del 31 de enero del 2021, cumplan con los requisitos y completen cada fase del proceso de regularización. Los beneficios de acogerse a este régimen especial le permitirá a la población migrante acceder formalmente a servicios a derechos básicos como empleo, educación y salud.

En este artículo centra su atención en el contenido referente a los beneficios en materia de salud que pueden obtener los y las personas venezolanas que se acojan al ETPV. Al regularizarse y recibir el Permiso por Protección Temporal podrás afiliarte al sistema de salud (al régimen contributivo o subsidiado dependiendo de tu caracterización socioeconómica) y serás incluido en el Plan de Vacunación contra COVID-19, de acuerdo con las fases y procedimientos previstos en ese Plan.

Si bien el ETPV se antepone como una de las políticas públicas migratorias más importantes en los últimos años, no sólo en Colombia, sino en la región por su ambicioso plan de

regularización a más de un millón de personas, y de este modo se apoyan nuevas apuestas de integración de las migraciones. También es cierto que en lo que lleva de difusión e implementación del ETPV se evidencian varios vacíos instrumentales que permitan mejorar la calidad de vida de los migrantes, y no dejarlo sólo como un documento que sustente su permanencia en el país de forma regular pero modo sin garantías reales de acceso a derechos.

## **II. Migraciones internacionales en la sociedad contemporánea**

Pese a que la migración no es en sí mismo un fenómeno propio de la modernidad, pues a lo largo de toda la historia de la humanidad han habido múltiples procesos migratorios, de movilidad humana y asentamientos constantes; las migraciones, y especialmente las migraciones internacionales, tal como aborda Stephen Castles, la migración tiene un papel clave en la mayoría de las transformaciones sociales contemporáneas, y éstas son a la vez el resultado del cambio global y una fuerza poderosa de cambios posteriores, tanto en los países de origen como en los receptores. Además, Castles indica que los impactos inmediatos de la migración se manifiestan, en primer lugar y con mucha más preponderancia, en el nivel económico. Aunque también afecta a nivel cultural, la política y las relaciones sociales tanto a nivel local como global (CASTLES, 1998).

Las migraciones internacionales representan así mismo una de las características más dominantes de las sociedades contemporáneas; la hiperconectividad y pluriétnicidad. Entendiendo que el intercambio cultural por medio de las migraciones bien sea a nivel regional como en el caso de Colombia y Venezuela, o a nivel continental es mucho más frecuente y diverso dado a los innumerables flujos de personas en situación de migración, refugio, asilo e incluso tránsito.

Castles expone con claridad las diversas complejidades de las migraciones internacionales primero dadas por la cultura, la etnicidad y el lenguaje. Seguido por las barreras económicas, jurídicas y políticas que enfrentan las personas migrantes en su país de origen como de destino y por último, señala que las migraciones internacionales, más que un fenómeno social catalogado por muchos autores, será una característica permanente de la sociedad contemporánea.

Otros exponentes como Cruset y Aliaga (2017) hablan sobre una perspectiva transnacional de las migraciones, entendiendo este concepto no tanto como fenómeno social, sino más como

proceso articulado entre diversos ámbitos como el social, político y cultural. Así como menciona Castles, es un proceso que se complejiza progresivamente conforme los procesos sociales se van transformando. Es por esto que Cruset y Aliaga señalan que estos procesos además de complejos, y permanentes, también son dinámicos; haciendo referencia a que está en constante cambio tanto en el país de partida como en el de acogida, e incluso entre ambos por medios del papel que cumplen los estados y la política.

En el contexto colombiano, si bien la migración venezolana se mostró como un fenómeno social producto de una crisis política y económica; actualmente y después de más de cinco años de flujos crecientes de migrantes venezolanos, es evidente que los procesos de movilidad humana desde Venezuela hacia Colombia seguirán siendo constantes y permanentes, una realidad ineludible para los años venideros en la política nacional. Para el año 2022, el informe del mes de marzo la Plataforma de Coordinación Interagencial Para Migrantes y Refugiados de Venezuela registra que en Colombia hay alrededor de 1.74 millones de personas, entre migrantes, refugiados/as y solicitantes de asilo venezolanos, que se encuentran en Colombia, primer país receptor según dichas cifras.

Teniendo en cuenta la cifra significativa de personas provenientes de Venezuela en diversas condiciones de movilidad humana en el país, muchos cuestionamientos e incluso preocupaciones surgen no sólo para la gestión pública de este fenómeno en particular, sino para la comunidad misma acerca de qué va a pasar con estas 1.84 millones de personas que en el 2022 ya residen en el territorio nacional y hacen parte de la vida social colombiana.

### **III. Circuitos alternativos en la era de la globalización**

Durante los últimos años, han habido diferentes sucesos (especialmente en materia económica) que han llevado al quebrantamiento de los países en vía de desarrollo y en consecuencia, marcar un nuevo hito en los flujos migratorios, desmarcando la primacía de los flujos sur-norte. A este fenómeno Sassen (2003) le ha descrito como el establecimiento de circuitos alternativos; dicho concepto abarca tanto los flujos de rutas de desplazamiento en las migraciones, así como por la diversidad de capitales circulantes.

“Efectivamente, se trata de un contexto señalado por una nueva condición sistémica, que interpretó en relación a un alto nivel de desempleo y de pobreza, a la quiebra de un gran número de empresas y al achicamiento de los recursos del Estado especialmente en lo que respecta a las necesidades sociales. Quiero centrarme aquí, en algunos datos sobre el tráfico de mujeres con destino a la industria del sexo y al mercado laboral externo, el peso creciente

de estas redes de tráfico como opción alternativa para conseguir beneficios, así como el peso creciente de las remesas de los emigrantes en los balances de los Estados emisores. (sassen; 2003, 67)”

Si bien las migraciones no son un comportamiento social netamente de la globalización si es importante mencionar que la globalización si tiene como característica inherente el fenómeno de las migraciones; es decir, es momento de auge en las transacciones internacionales, intercambio cultural, transnacionalismo de los estados y otras formas que dejan en evidencia la sociedad hiperconectada de los últimos años. Así como en el caso de Venezuela, lo primero que impactó en el vertiginoso aumento de emigrantes hacia diferentes países del mundo fue su crisis económica, sin duda alguna esto repercutió en un diverso número de factores que llevaron al cierre de empresas, declive de académicas e incluso políticas públicas cuestionadas ante la opinión internacional. Y aunque el flujo de personas eventualmente proviene del mismo lugar, bien es cierto que la población es a su vez sumamente diversa y asimismo los circuitos que han marcado los últimos años.

Sassen también expone la importancia de la relación entre instituciones dentro del concepto de migración, es decir, un fenómeno dinámico en donde actúan instituciones, más que individuos. Y esta forma de describirlas tiene su explicación en sentido causal; pues si bien los individuos tienen agencia dentro del proceso migratorio, al final las migraciones se dan a causa de una particular combinación de variables que transforman la vida del mismo, bien sea en el sentido económico cómo comúnmente se describe, cultural e incluso político en el ejercicio de poder de instituciones diversas. Si bien puede llegar a ser mucho más evidente en la sociedad contemporánea por las súbitas transformaciones económicas como el neoliberalismo, o la agencia política extrema como las dictaduras; al final son un conjunto de interacciones institucionales que se expresan en un contexto complejo, difícilmente de soportar y que lleva al proceso migratorio.

#### **IV. El estado, las migraciones y la gobernabilidad migratoria**

Es cierto que existen múltiples estudios sociológicos y políticos que describen el auge de las migraciones en la sociedad contemporánea a través de la historia, su relación con el capitalismo y la globalización, la identidad, etnicidad, cultura e incluso con los imaginarios sociales. Pues bien, en este caso, retomaremos la relación que existe entre los estados y las migraciones internacionales, justamente entender la intervención estatal en la conformación y perdurabilidad de las migraciones internacionales.

Un primer acercamiento al ETPV es comprender cómo las migraciones internacionales tejen una relación directa con el estado moderno, la globalización, el capitalismo y efectivamente el contexto regional latinoamericano; es decir como los Estados de la región ejercen control y gestión sobre los crecientes procesos migratorios, la constitución de categorías clave como la regularidad migratoria y algunos aportes sociológicos acerca del imaginario, la política y la cultura en medio de un contexto particular de crisis. El estado como principal institución política es de suma importancia en la construcción simbólica y discursiva de los fenómenos sociales, cómo por ejemplo las migraciones, desde el discurso hasta la práctica. Por una parte los discursos políticos ocupan una posición estratégica en la formación de opinión pública, pudiendo producir, reproducir y legitimar idearios sobre diversas temáticas, entre ellas, el fenómeno migratorio (Correa Paz, 2018; 91)

Mediante la revisión de algunas políticas públicas en Chile alrededor del año 2018, la autora Sara Correa Paz señala la importancia que tiene el Estado como mediador en la construcción del concepto de migraciones, e incluso de imaginarios sociales que giren alrededor del tema. Tanto porque el estado es un instrumento que legitima el discurso y también crea estrategias, cómo políticas públicas, que apoyan desde la práctica el acercamiento político, social, económico y hasta jurídico a los flujos migratorios tanto en Latinoamérica como en otras regiones del mundo.

También Mármora señala que, la gobernabilidad migratoria surge como un concepto que busca el análisis de las políticas en materia migratoria, especialmente desde la perspectiva latinoamericana. Por *gobernabilidad migratoria*, Mármora (2010) se refiere al conjunto de herramientas, estrategias y elementos que desde la política los Estados nación usan para el control del fenómeno migratorio -incluso antes de entenderse en clave problemática- en función de sus intereses particulares.

A raíz de la gobernabilidad migratoria, como concepto, Mármora expone la vulnerabilidad e inestabilidad que empiezan a confrontar los gobiernos con el creciente fenómeno migratorio y por ende denomina esta crisis del poder como una muestra de desgobernabilidad en materia migratoria.

Esta crisis tiene por un lado un nuevo contexto de movimientos de población para los cuales los Estados no tenían suficientes respuestas, y por otro lado se va a manifestar en una serie de cuestiones que en general no han sido resueltas. (Mármora, 2010; 72)

Esta desgobernabilidad migratoria está firmemente determinada por los cambios en el crecimiento y distribución de la población a nivel mundial, la proliferación de nuevos flujos migratorios masivos, migraciones forzosas no tradicionales y el incremento de espacios transmigratorios, que hacen referencia a la convergencia situada geográficamente de una mayor vinculación cultural, económica, política del migrante con su lugar de origen y también escenarios físicos (como las zonas fronterizas terrestres) en los que se evidencia el aumento del tránsito migratorio en los países (Mármora, 2010)

Esta crisis, que en la actualidad es más visible que nunca, detona en factores de suma importancia como la exacerbación del nacionalismo y aparición de fenómenos culturales problemáticos como la xenofobia y otras formas de violencia que afectan de manera macrosocial las relaciones interpersonales, la cultura y la economía. Uno de los casos más frecuentes dentro de esta crisis de gobernabilidad ante el fenómeno migratorio es la orientación de las políticas migratorias en función de la seguridad nacional, dado que pone al migrante o a la migración en general, como un peligro o una amenaza al entender la atención a migrantes como una constante búsqueda de estrategias más restrictivas y limitantes que desencadenan el incremento de flujos migratorios por vías irregulares.

La realidad que se vive en cuanto a las migraciones y su compleja relación con los Estados, especialmente en el contexto latinoamericano son una clara muestra de la crisis de la gobernabilidad migratoria. Con flujos cada vez más constantes y heterogéneos, rutas de tránsito migratorio nuevas, redes sociales mas complejas e incluso dinámicas ilegales que operan en torno a los/las migrantes son muestra que pese a los esfuerzos del estado, las migraciones como proceso social permanente son un reto lleno de variables.

#### **V. Regularidad, irregularidad y las diversas formas de movilidad humana**

Una de las dicotomías de más importancia dentro del marco jurídico y normativo en materia migratoria son las categorías de regularidad e irregularidad. Desde esta perspectiva, la regularidad/irregularidad migratoria no es un componente natural de las migraciones, sino el producto de la aplicación de determinadas políticas ejercidos desde las diversas formas administrativamente del Estado (De Genova, 2013; Gil Araujo, 2009; Jarrín, 2018)

Muchas de las políticas públicas, como el ETPV tienen como principal objetivo dar respuesta a un momento de constante y creciente flujo migratorio en un territorio determinado que el Estado debe eventualmente controlar. Por medio del ETPV, así como de muchas otras políticas migratorias como los visados, pretenden identificar y categorizar los diferentes tipos de migrantes, sus condiciones en el proceso de movilidad humana y por supuesto sus planes o intenciones en el país de destino. Lo que en palabras resumidas significa identificar determinantes y características que permitan categorizar a los migrantes no sólo como regulares, sino como turistas, trabajadores, irregulares, etc.

Una expresión de lo que Mármora denomina la llamada gobernabilidad migratoria, puede ser la lógica del estado al gestionar las migraciones no tanto desde la integración cultural, sino mucho más desde la perspectiva de control haciendo uso de diversas políticas públicas, normas internacionales y leyes que limitan y categorizan los procesos de movilidad humana. Uno de los factores más halagados por la opinión internacional y la diplomacia respecto al ETPV fue justamente el enorme esfuerzo fiscal y político del gobierno de Iván Duque gestionando la migración mayoritariamente venezolana en medio de la pandemia, incluso destacada como una de las políticas más ambiciosas y/o generosas de la región donde se busca que más de un millón de personas puedan continuar con su proyecto de vida y proceso de movilidad humana de forma regular.

## **VI. El enfoque de derechos humanos en las políticas migratorias**

La constitución de los derechos humanos, y el establecimiento de instituciones de carácter nacional e internacional que centran sus esfuerzos en la promoción y protección de los mismos, podría ser uno de los avances más importantes en materia social en la época contemporánea. Es entonces que los movimientos migratorios que empiezan a ser más constantes y notorios en diversas regiones del mundo empiezan a tejer una estrecha relación con el debate e importancia de los derechos humanos para las personas migrantes y refugiadas.

Es válido aclarar que si bien migrar se define como derecho según la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es necesario aclarar que no significa que haya total libertad sobre el ejercicio de la movilidad humana; es decir que legalmente no es posible migrar a cualquier país que se desee y por ende el proceso de las migraciones tiende a complejizarse por la

cantidad de migrantes, legislaciones e incluso obstáculos a nivel físico que han usado los Estados para demarcar con mayor claridad sus fronteras.

Acerca del “derecho a migrar” Martínez (2021) expone claramente que si bien las personas gozan con el derecho de circular, es decir, salir y entrar con libertad (e incluso restringida legalmente) es cuando se trata de su país de nacimiento o de otro modo nacionalidad, Martínez afirma:

Nuevamente, se dispone la libertad de tránsito de manera interna, dentro de las fronteras del país del que se es nacional. Así es factible transitar de manera libre, también “abandonarlo”, dependiendo de la voluntad; pero no así el derecho de ingresar a otro país. (Martínez, 2021; 42)

García (2016) también menciona que los derechos humanos han guardado silencio sobre el derecho básico de la persona migrante, especificando la posibilidad de salir e ingresar del país de nacionalidad, pero no el de migrar a un país distinto al de la nacionalidad, con un elemento de mayor complejidad y es el de seleccionar, en una suerte de clasificación humana, de quiénes son y no aptos a entrar a ciertos países. La primacía de la soberanía estatal también se muestra en la única mención sobre personas extranjeras: sólo aquellas autorizadas (esto es, con estancia legal) se pensaron con derecho a circular, residir y tener un proceso de expulsión con garantías (art. 22, Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969; arts. 12 y 13, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966) (García, 2016; 118)

Teniendo presente que este apartado hace énfasis al enfoque de derechos humanos en las políticas migratorias, más no en el derecho a migrar desde la perspectiva humanitaria, empezaremos por rescatar cómo el enfoque de derechos humanos hace una diferencia en la conceptualización del migrante/refugiado para el Estado, y cómo de algún modo el Estado empieza a interactuar con el discurso más social que económico de las migraciones.

Hay diversas conceptualizaciones sobre los derechos humanos, pero sin duda alguna los derechos humanos hacen referencia a modo general derechos consideramos como inherentes al ser humano, y no deducibles o negociables ante el poder político. En materia de política migratoria, algunos de los debates centrales con enfoque de derechos humanos se relacionan especialmente con la inevitable complejización de dichos flujos, irregularidad, economías

ilegales, salud, entre otras cosas, que son centrales en el papel del Estado como principal mediador entre los migrantes y las sociedades de acogida a los mismos.

Mármora (2002 [1997]) trata el tema de los derechos humanos dentro de los fundamentos de la política migratoria: estos derechos serían la “dimensión ética en el planteo y desarrollo de las políticas migratorias”, “tradicionalmente subordinada” a intereses más amplios de los Estados o ciertos grupos económicos (2002 [1997], 110)

Desde otra perspectiva es importante recalcar que, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial con la creación de organismos internacionales como la ONU, la agencia en materia de migraciones depende de la cooperación de diversos actores, que si bien involucran al Estado como principal organismo de gestión y política ante las migraciones, no lo hace único participe en dicho proceso. Al respecto Sassen (2003 [1998]) destaca que, más allá de las nuevas condiciones generadas por la globalización, las políticas migratorias están cada vez más afectadas por el “nuevo régimen internacional de derechos humanos”, una “fuerza que puede minar la autoridad exclusiva del Estado sobre sus ciudadanos” (2003 [1998], 58)

Aunque en nuestros días la gestión de las migraciones no es una cuestión de simple articulación política; pues es un proceso integral que pasa desde la cultura hasta la economía, según García si podemos pensar que los derechos humanos son Estado-céntricos, por cuanto su reconocimiento, ejercicio y garantía corren por cuenta del Estado. Entonces, para las personas migrantes indocumentadas (que suelen eludir, en cuanto tales, todo contacto con cualquier órgano estatal) podría ser un problema de tipo estructural (García, 2016; 115)

García (2016) también sostiene que pensar la migración en términos de derechos humanos es pensar un Estado democrático con derechos para todos. El Estado tiene un rol central en las migraciones, y, además, el mismo sistema de derechos humanos es también Estado-céntrico, y por lo tanto, lejos de justificar la naturalización del encuentro, sólo complejiza lo que podemos esperar de él.

Ahora bien, una de las cuestiones más problemáticas a la hora de abordar el proceso de las migraciones desde un enfoque político y de derechos humanos es justamente el reconocimiento y/o acompañamiento por parte del Estado a la migración cuando el proceso

es de forma regular. Pero y ¿qué está pasando con los millones de personas que deben abandonar su país y entrar a otro de forma irregular?

Justamente entendiendo que una gran parte de la población en proceso de movilidad humana, bien sea inmigrante o refugiado/a, lo hace por vías irregulares dadas las condiciones y normativas de los países de acogida, García sostiene que es crucial entender el reconocimiento del “migrar” como un derecho desde las políticas públicas vuelve a la política migratoria un derecho humano en sí misma.

García (2016) señala que algunas medidas como la formación de la Mercosur han sido importantes avances en materia de políticas migratorias en la región, y una vez más se refuerza la importancia de entender los movimientos transnacionales, como menciona Sassen (2003), compuestos por una serie de diálogos, acuerdos y políticas entre Estados-nación en este caso en la región de América del Sur respecto a la administración y gestión de lo que se ha denominado masivamente el “fenómeno migratorio”.

## **VII. Subjetividades y migraciones**

Este apartado hace referencia a un punto que usualmente pasa desapercibido dentro del acercamiento académico de las migraciones pero que es de gran relevancia para acercarse de modo integral a la migración, y esto hace referencia a las transformaciones que se producen en las vidas de las personas durante el proceso migratorio, y cómo se construyen relatos y comprensiones subjetivas del otro. Aliaga et al. (2017) se refiere a este conjunto de subjetividades en términos de la construcción o deconstrucción de fronteras culturales y simbólicas; como el desarraigo, la integración pasado por lógicas interculturales y transnacionales de suma importancia dentro de toda la trayectoria del proceso migratorio.

Como señala Piñeiro respecto a la alteridad en las migraciones:

Sería necesario entender que el migrante ha sido históricamente atravesado por diferentes historias, discursos, dispositivos, que no pueden permitirnos hablar de dicho migrante en abstracto, pues son personas concretas que se relacionan con personas concretas en situaciones concretas dentro de contextos concretos; y en segundo lugar reconocer que las instituciones, organizaciones y estructuras en los países de tránsito y llegada deben tener en cuenta la pluriversidad (Piñeira, 2017; 39)

Estos elementos además sitúan la importancia del debate y reflexión sociológica sobre el concepto mismo de ciudadana; y como este se puede transformar de forma dinámica para

comprender la relación entre *otro* y *nosotros* en el marco de la sociedad global. Es decir cómo la construcción social de los límites y materialización en la institucionalidad, el discurso y la práctica han marcado notablemente el curso de la movilidad humana en contextos diversos. En este caso, la comprensión tanto de la construcción de los límites desde las ciencias sociales así como la multidimensional forma de las migraciones y sus subjetividades son fuentes orientadoras para situar las políticas públicas que gestiona el estado ante la migración y en consecuencia las normativas como el ETPV.

### **VIII. El Decreto 216 del 1 de marzo del 2021, el primer paso del ETPV**

Así como otros factores de la vida social, la migración ha sido analizada desde diversas perspectivas, y del mismo ha sido analizada bajo la premisa de discursos dominantes específicos. En un primer momento el discurso económico imperante, luego político y cultural, y ahora de algún modo ligado más a la construcción humana o humanización de las migraciones.

Para destacar al ETPV como una política migratoria alineada con el enfoque de derechos humanos, o que busca humanizar tanto en el concepto como la práctica de las migraciones es importante remitirnos de nuevo al decreto 216 del 1 de marzo de 2021: "Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria"

Ahora bien, el decreto expedido por la Presidencia de la República señala diferentes disposiciones migratorias que aluden a complementar las herramientas ya existentes como el Permiso Especial de Permanencia (PEP), en este apartado si bien se revisará de forma general el decreto, me centraré más en analizar los apartados que específicamente hagan referencia a la promoción, protección o divulgación del derecho a la salud para la población migrante, dado el contexto de la pandemia por el covid-19.

Antes del establecimiento del ETPV, ya existían otras medidas de control y gestión migratoria en respuesta a la que como podría denominar Sassen, es una migración en cadena desde Venezuela particularmente. Desde el año 2017 por medio de la resolución 5797 del año 2017<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> El Permiso Especial de permanencia (PEP) es un instrumento de registro y control dispuesto por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Especial Administrativa Migración Colombia, que cobija a los nacionales venezolanos que se encontrarán en el territorio (inicialmente hasta octubre del año 2017), pero que después fue prorrogada con el fin de dar respuesta al continuo flujo migratorio

Se estableció el mecanismo de facilitación y gestión migratoria para las personas provenientes de Venezuela, especialmente con el fin de respaldar la garantía de acceso de derechos básicos como salud, educación, evitar la explotación laboral y en general fomentar una estancia bajo condiciones de vida dignas en el país.

Pese a que el Permiso Especial de Permanencia (PEP) fue uno de los primeros y más importantes avances en materia de política migratoria en Colombia como iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores; según el mismo decreto 2016 por medio del cual se evalúa necesario y conveniente una política adicional, pues señala que:

Que el Permiso Especial de Permanencia en cada una de sus fases, carece de los elementos de seguridad mínimos para un documento de identificación, tales como código de lectura rápida, tintas de seguridad, diseños de fondos de seguridad, imagen secundaria, zona de lectura mecánica, entre otros, por lo cual se han presentado casos de falsedad de este documento promovidos por organizaciones delincuenciales que exigen cobros para su expedición. (Presidencia de la República, 2021)

Muchas de las otras dificultades dadas en la implementación del PEP ha sido justamente dar seguridad a personas que llegaron al país de forma irregular; tal como lo mencionaba García es el obstáculo en democratizar la relación del Estado con las migraciones por medio de las políticas públicas. Es claramente el Estado el principal actor en la gestión de un entorno seguro y humano para los migrantes, y al encontrarse vacíos en instrumentos previos como el PEP es entonces que se gesta el Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos ETPV buscando abarcar una significativa población que llegó al país de manera irregular y que además no cuentan con la documentación requerida para tramitar su estancia legal en el país.

Según cifras citadas en el decreto 216 del 1 de marzo del 2022 en concordancia con la Entidad Unidad Administrativa Especial Migración Colombia a partir de septiembre del año 2019 la entrada irregular de personas venezolanas al país supera considerablemente la de quienes lo hacen por la vía regular. Sólo hasta enero del año 2021 759.584 personas ingresaron de forma regular, pero 983.343 de forma irregular; una diferencia de más de 200 mil personas que actualmente circulan en el país, pese a que no ingresaron de forma regular.

---

de personas desde Venezuela hacia Colombia. Actualmente, las personas que no pudieron acceder a este documento por los periodos de tiempo establecidos, pero se encontraban registradas, podrán acceder al Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos para continuar con el proceso de documentación y regularización.

Dadas estas cifras, diversos medios de comunicación tanto nacionales como internacionales como por ejemplo la BBC (2021) han denominado el Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos como una medida de regularización masiva, y como se introdujo al inicio de este artículo, una medida si se quiere ambiciosa.

Diversos reportajes y entrevistas con delegados de organizaciones como el ACNUR señalan la creación del estatuto como una medida “admirable y sin precedentes” incluso dentro de un momento histórico difícil teniendo en cuenta todos los retos sanitarios por el covid-19 (Semana 2021). La salud se ha tornado en una cuestión protagónica para dar continuidad con la política, la economía y la vida social en general, entonces ¿cómo se alinea el establecimiento del decreto 216 del 1 de marzo del 2021 con el contexto actual?

El primer apartado en el decreto 216 que se refiere directamente a la gestión en materia de salud para los/las migrantes venezolanos direcciona al cumplimiento del artículo 49 de la Constitución Política de 1991, principal instrumento jurídico por el cuál se refiere a la responsabilidad del Estado respecto a la atención en salud y saneamiento público, que además debe ser un servicio en promoción, protección y recuperación de la salud garantizado a todas las personas. Además el decreto del ETPV dispone:

Que la citada Ley establece en su artículo 28 que los trabajadores migratorios y sus familiares tienen derecho a recibir atención médica urgente para preservar su vida o para evitar daños irreparables a su salud, en condiciones de igualdad, y que este servicio no podrá negarse por motivos de irregularidad de su situación de permanencia o laboral. (Presidencia de la República, 2021)

Uno de los principales objetivos de la regularización de las personas migrantes y refugiadas provenientes de Venezuela es poder gestionar herramientas que garanticen y protejan algunos derechos básicos, como la salud. Por medio del ETPV se busca censar y posteriormente identificar, de forma legal, segura y transparente a la población venezolana que decida acogerse al estatuto y que además cumpla con los requisitos propuestos en cada una de las fases, que básicamente consisten en seguir una serie de pasos para completar su registro en el país y obtener un documento de identificación que les permita acceder de forma segura a un trabajo formal, bien sea como empleado o independiente, y así hacer parte del sistema de seguridad social (con servicios de salud, pensión y recreación). O de otro modo

acceder al régimen subsidiado y público Sisben para obtener atención y acompañamiento en salud.

El coronavirus ha sido sin duda, una variable crucial no sólo en el anuncio sino en el establecimiento del ETPV, y claramente es una relación directa de la gestión en salud pública e integración de la población migrante en el país. Si bien el Plan Nacional de Vacunación en Colombia no contempla nacionalidad y los migrantes que hayan llegado al país de forma regular, de nuevo nos encontramos con el acceso a derechos, servicios y/o acompañamiento cuando se trata de población irregular. Según información de Migración Colombia, las persona que hayan ingresado de forma irregular, permanezcan en el país y además estén interesadas en adquirir el biológico contra el Covid-19, una vez accedan a la encuesta socio económica del Estatuto Temporal de Protección, podrán acceder al Plan Nacional de Vacunación contra la Covid-19 en cualquiera de las ciudades o municipios en el país (Radio Nacional de Colombia, 2021)

El escenario de acceso a la vacunación contra el coronavirus es tan sólo una muestra, de la urgencia que representa democratizar la relación Estado-migraciones, tanto desde su cuerpo social como político al ser el Estado el primer y más importante actor dentro de la gestión de los derechos, como al de la salud para migrantes en un territorio particular. Además de que dichas políticas, medidas o resoluciones tiene relación directa con las categorías de regularidad e irregularidad migratoria y qué tan altos o preocupantes son para el Estado a la hora de tomar medidas ante ello.

En otro aspecto, además de la cercanía con Colombia, la aplicación de diversas políticas económicas en países de desarrollo, políticas restrictivas y otras dinámicas especialmente económicas, han generado la creación de circuitos alternativos como el flujo de personas venezolanas, mayoritariamente a Colombia y en cadena a otros países de la región (Sassen, 2003). Es por esto que actualmente Colombia enfrenta un reto en materia migratoria, y así mismo ha sido reconocido por diversos medios de comunicación, entidades no gubernamentales e incluso otros gobiernos señalando que es una de las más importantes iniciativas en la región durante los últimos diez años.

Para cerrar el análisis que se realizó mediante la revisión del decreto 216, vale la pena aclarar que, pese a que se contempla el establecimiento y promoción del derecho a la salud a través de lo ya consagrado en la constitución, no hay otros elementos o disposiciones proporcionados por el estado que regulen, promuevan o protejan la salud de la población

migrante, y tampoco hay una ruta de atención o acceso a servicios de salud que se encuentren relacionados con la atención del coronavirus explícitamente demarcados en el decreto. Si bien algunos reportajes de prensa o documentos informativos señalan que los migrantes irregulares podrán acceder a la vacunación contra el covid-19 una vez hayan completado una de las primeras fases que contempla el ETPV, el decreto mismo no menciona ningún elemento, hablese de carácter social, económico o de salud respecto a la pandemia, así como también hay escasa información sobre la importancia del derecho a la salud, dentro del contexto de la pandemia, en otros documentos informativos como el ABC del Estatuto de Protección Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos proporcionado por la Cancillería u otros boletines por parte de organizaciones no gubernamentales.

Si bien el ETPV no es una medida que deba aludir exclusivamente al derecho a la salud, es muy importante recordar que la migración en cadena por parte de la población venezolana a Colombia en un contexto de mayor complejidad dada por el contexto mundial de la pandemia (empobrecimiento de países en vía de desarrollo, consecuencias económicas de gran impacto y además una distribución desigual bajo la dinámica sur-norte de los biológicos contra el virus) y estas deberían ser variables de consideración en una política migratoria actual, no sólo en Colombia, sino en la región e incluso en el mundo en general.

Si bien el Decreto 216 representa un mecanismo jurídico de suma importancia y soporte a la hora de implementar el ETPV en aspectos de la vida social como el trabajo, la salud o la educación. Es importante destacar que no existen otras herramientas jurídicas que permitan integrar la normativa con la práctica o que por otro lado sean un mecanismo de protección al estatuto en sí mismo.

## **IX. El reto de la implementación: el Estatuto Temporal de Protección en su momento más crucial**

Primero, me gustaría introducir que este apartado está basado en la información de prensa seleccionada en el periodo posterior al establecimiento del decreto; es decir información provista desde el mes de marzo del año 2021, hasta el mes de marzo del año 2022, siendo un año de establecimiento oficial del ETPV para analizar algunas de las narrativas, cifras y principales experiencias frente al ETPV, además de algunos documentos informativos complementarios y de difusión que complementen y faciliten la gestión del estatuto mismo.

El principal reto de la regularización que supone el ETPV, es que las personas que decidan acogerse a esta disposición, puedan completar satisfactoriamente cada una de las fases, que además con requisito, para obtener el documento que en últimas, será en la vida cotidiana lo más importante para comprobar una estancia regular en el país. Las fases que contempla el ETPV son pocas y de fácil cumplimiento, sin embargo según diversas fuentes de prensa como El Espectador (2021) y Semana (2021), han reportado casos de difícil acceso a la información; no sólo porque la información ha carecido de difusión, sino también porque su contenido ha llegado a ser confuso para algunas personas que se acercaron a este mecanismo de regularización, e incluso en algunas de las fases del ETPV el proceso no ha llenado completamente las expectativas bajo el cronograma y disposiciones de Migración Colombia.

Uno de los primeros informes del Observatorio de Venezuela y la Fundación Konrad Adenauer<sup>4</sup> para el mes de junio del año 2021 muestra primeros resultados positivos en la fase de registro; alrededor del 49% de la población migrante que se encontraba en el país para esa época ha completado satisfactoriamente la encuesta de caracterización poblacional y el flujo de personas que inician el proceso se ha mantenido constante, así como el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) ha sido completado por la mayoría de la población objetivo de forma satisfactoria. Pese a que se identificaron algunos obstáculos, especialmente en materia de difusión que serán detallados más adelante, el 2021 transcurrió como un buen año para el desarrollo e implementación general del ETPV.

De acuerdo con información compartida por el portal web de El Espectador (2021), tras cuatro meses de la implementación del ETPV, si bien el resultado es mayoritariamente positivo, hubo un decrecimiento en el registro; cuando pasó de un promedio diario de 20.650 registros a 5.035. Y aunque no se tenga información específica de las razones de este significativo decrecimiento en los registros, si pueden estar entre ellas el limitado acceso a Internet de una proporción de los migrantes, en tanto que teniendo en cuenta el alto número de personas que ya se encontraban en ciudades como Cúcuta, Bogotá, Cali y Medellín inevitablemente se han creado algunos circuitos alternativos ubicando a muchos de estos

---

<sup>4</sup> El Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario en Bogotá en alianza con la fundación de cooperación alemana Konrad Adenauer promueve el ejercicio de investigación, control y difusión de políticas públicas en materia migratoria que se relacionen directamente con la población venezolana en Colombia, así como disposición de material académico que soporte, evalúa y critique dichas iniciativas como el Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos (ETPV) con informes mensuales desde el mes de junio 2021 hasta febrero del 2022 acerca de la implementación del mismo.

migrantes en municipios alejados de las grandes ciudades, con difícil e incluso nulo acceso a internet. Adicionalmente el Observatorio de Venezuela estuvo informando que hubo dificultades en la comunicación de las fases del ETPV y también de la programación del registro biométrico lo que retrasó parte del proceso para muchos de los/las migrantes.

Con unos resultados más bien satisfactorios, el primer informe del año 2022 indica que:

..desde el 5 de mayo hasta el 31 de diciembre, 1.696.547 ciudadanos del vecino país se inscribieron en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) y 967.597 completaron su registro biométrico, cifras que muestran el esfuerzo que el Estado colombiano, liderado por Migración Colombia, ha venido haciendo a través de un complejo cronograma cuyas principales fases se han cumplido según lo planificado. Cabe mencionar la respuesta masiva de la comunidad venezolana al proceso y la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil (Observatorio de Venezuela y Fundación Konrad Adenauer, 2022)

Además de múltiples comunicaciones hechas por la Unidad Administrativa de Migración Colombia mostrando y respaldando con cifras los resultados que hasta ahora ha logrado la implementación del ETPV, pese a su retadora cifra objetivo de 1'742.000 personas por regularizar (Observatorio -de Venezuela y Fundación Konrad Adenauer, 2021). Mes a mes se entregan diferentes balances e informes compartidos por la Unidad Especial Administrativa de Migración Colombia en cuánto a la cantidad de permisos entregados hasta el momento y cómo han transcurrido las jornadas. Sin embargo, diversas fuentes periodísticas señalan que, aunque la expectativa de personas no sólo se cumplió sino que también se superó, muchas de las personas que ya cuentan con el documento aún desconocen sus beneficios y alcances del ETPV (RCN, 2022)

Finalmente, es valioso rescatar que a lo largo de los informes, reportajes y noticias revisadas en este apartado, al igual que en la revisión del decreto 216 la información que refiere al derecho a la salud con énfasis en la población migrante o frente a la pandemia es muy escasa. Y aunque la información se reduzca a anuncios preliminares o muy generales sobre el Plan Nacional de Vacunación es uno de los hallazgos más importantes, es por tanto que se pone en evidencia una articulación (todavía parcial) entre la gestión contextuada del Estado ante los flujos migratorios; no sólo porque el contexto de la pandemia trae consigo algunas condiciones excepcionales que deben tenerse en cuenta a la hora de entender la migración como un proceso multidimensional y transnacional, sino porque también el contexto latinoamericano dentro de la pandemia es distinto a condiciones de vida previas. Una de las

muestras de la gobernabilidad migratoria es justamente los esfuerzos que hace el Estado por gestionar e integrar a la población migrante en un espacio y tiempo determinados.

#### **X. Democratizar la relación Estado-migraciones por medio del ETPV**

Al hablar de migración venezolana hay muchas variables que convergen, como la económica, una de las que más se ha priorizado a la hora de abordar el proceso migratorio, incluso conceptualizando como fenómeno entendiendo su auge y complejización en la sociedad contemporánea. También han sido importantes abordajes políticos de cómo gestionar la migración como un asunto de gobernabilidad en los países receptores e incluso en bloques regionales. Ahora la cuestión es; ¿cómo integrar todas las variables que componen la migración como proceso social? Teniendo en cuenta que es un proceso donde convergen actores individuales e institucionales, factores económicos y culturales, experiencias y subjetividades.

Integrar a la población migrante a los procesos que de forma directa les afectan, como en este caso el Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos ETPV, podría ser una de las primeras respuestas; pues así como democratizar los procesos que gestiona el Estado respecto a los flujos migratorios involucra a toda la población, llámese diversa, regular, irregular, en condiciones de discapacidad, etc es fundamental. También es de suma importancia integrar la alteridad o experiencia de vida de los y las migrantes con la ejecución de medidas como el ETPV con herramientas como el acceso a la información.

Como se mencionó en el apartado anterior, uno de los hallazgos más importantes dentro del análisis del decreto y reportajes hechos en prensa hay muchos cuestionamientos acerca de cómo usar el documento que se adquiere una vez se finaliza el proceso de regularización mediante el ETPV y qué beneficios tendrán los migrantes al regularizarse. El material que disponen electrónicamente junto con las jornadas que han hecho gobiernos locales como la Alcaldía de ciudades como Cali y Bogotá han sido muy positivas para el proceso de implementación del ETPV y sus primeros acercamientos directos con la población migrante. Sin embargo, poco se ha documentado acerca de formas de empoderamiento y autonomía de las personas migrantes una vez se hayan regularizado.

Además, es igual de importante exponer que en toda la revisión que se ha hecho no se ha evidenciado ninguna relación entre el ETPV y la población colombiana; es decir el ejercicio de articulación entre la sociedad de destino y su entorno (población, cultura, economía, etc)

con la población migrante. Tal y como lo menciona Aliaga (2017) uno de los factores clave a la hora de entender la migración como proceso son las subjetividades que rodean al sujeto migrante, incluyendo allí la comunicación intercultural. Dicha comunicación intercultural parte no sólo del análisis acerca de la xenofobia u otras formas de discriminación, sino también de cómo las personas locales podrían o no acompañar este importante proceso de regularización masivo, y que para los próximos diez años será integrar a la vida social y económica a más de un millón de personas venezolanas.

## **XI. Conclusiones**

A un año de la implementación del *Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos (ETPV)*, una de las medidas en materia migratoria más importantes en el país en concordancia con un plan de política pública establecido desde el año 2018, de cara a un contexto particularmente complejo por cuenta de la pandemia por el coronavirus, Colombia asume un gran reto al implementar esta ambiciosa iniciativa con el objetivo de regularizar y posteriormente integrar a la vida social a más de 1 millón de personas que dejaron Venezuela por motivos diversos y que se encontraban en Colombia de forma irregular. Este significativo avance normativo no es sólo un reto político para el país, sino también para la región latinoamericana a la hora de gestionar la migración, sino que también es un debate de cara a la construcción social de la migración y su multidimensional *catcher*.

Los retos de cara a la implementación del ETPV se componen básicamente por la articulación entre el Estado y las migraciones, inevitablemente el Estado, no es sólo la institución política más importante para la gestión de las migraciones, sino que también es el actor primordial para efectuar una comunicación directa entre diversas instituciones (económicas, sociales y culturales) que gestionan la posible integración a la vida social de la población migrante en su país de destino.

Para la sociedad en general, la academia y claramente el Estado ha sido todo un reto tratar de describir las migraciones. Lo que actualmente es cierto es que la sociología ha transitado por diversas reflexiones que han llegado a describir y complejizar la migración de una forma muy integral, entendiendo que las migraciones no se reducen a un fenómeno social producto de la globalización y el neoliberalismo, sino más bien que las migraciones son un proceso que ha sido al mismo tiempo causa y consecuencia de la globalización, compuesto por la interacción de actores transnacionales colectivos, entre instituciones y grupos sociales, que además

construyen constantemente nuevas redes sociales, relatos y subjetividades dentro lo social, económico, político y cultural que les permite integrarse (o no) a su país destino. También, la sociología y otras ciencias sociales han dejado en evidencia que la migración tiene un gran papel en la vida social de comunidades hiperconectadas y globalizadas que van mucho más allá del intercambio económico.

Pese a que la revisión documental muestra que hasta ahora, los resultados preliminares del ETPV reflejan un proceso con altas expectativas, cifras notablemente favorables con más de 616 mil documentos de identidad o permisos temporales de permanencia (PPT) aprobados y con una asistencia masiva por parte de la población migrante, representado más de la mitad de población objetivo con el proceso finalizado exitosamente. Hay elementos particulares de mucha importancia para una posible regularización integral que se destacaron en este análisis y que dejan incluso algunas recomendaciones, especialmente en materia de salud.

Un primer elemento evidente tanto en el decreto como en la documentación hecha por prensa digital es que hace falta mucha profundidad en la cobertura de derechos básicos como la salud, especialmente dentro de un contexto de pandemia. Hay poca claridad en el acceso a derechos, incluyendo la salud, que podrían tener los migrantes una vez reciban su documento de identidad.

Así como tampoco hay mecanismos de respaldo o apoyo al ETPV por parte instituciones como el Ministerio de Salud, las Entidades prestadoras de salud (EPS) o Instituciones prestadoras de salud (IPS). Y así de escasa es la información que circula respecto a la gestión de la pandemia para las personas migrantes que no se sabe mucho más allá de que podrán acceder al biológico contra el covid-19 una vez estén regularizados. La cobertura que tiene el ETPV frente a la gestión de la salud e incluso la salud pública, sigue dejando en evidencia una falta de articulación entre el Estado y sus dependencias, dejando algunos elementos quebradizos en la gobernabilidad migratoria; como la dificultad en la difusión de información, apoyo interinstitucional y elementos de soporte normativo que pueden ser de importancia durante la implementación y primeros resultados de esta medida.

Por otra parte, la ejecución del ETPV ha dejado una suerte de incertidumbre acerca de los posibles beneficios o cambios que pueda traer a las personas venezolanas que se hayan acogido a este proceso de regularización. Es allí dónde se manifiesta de nuevo, la necesidad

latente de gestionar la migración como un proceso participativo y de empoderamiento; es necesario encontrar mecanismos que no sólo informen a la población migrante acerca de sus derechos al integrarse con regularidad a la sociedad colombiana, sino cómo ejercerlos, qué mecanismos e instituciones acompañan el ejercicio y protección de estos derechos.

Finalmente, así como la población migrante debería ser participe (de forma activa) en los procesos de regularización que los acogen, también la población del país destino; es decir ejercer una comunicación integral con la sociedad colombiana. Atender la migración como un proceso dinámico y que además puede integrarse a la vida social de un país, hace un llamado importante a empezar a relacionar el origen con el destino. No hay que perder de vista que muchas de las instituciones sociales que gestionan la migración en sus diferentes fases son mediadas por personas del país destino, y que desde la empatía, la comprensión de las subjetividades, alteridad del migrante y las dinámicas jurídicas podrían hacer de la integración un escenario posible para los migrantes venezolanos en Colombia.

Este espacio de análisis y reflexión sociológica insta una vez más al ejercicio analítico bajo una perspectiva interdisciplinar que permita abordar la migración desde sus múltiples dimensiones, incluso las que han sido un poco olvidadas como las subjetividades en el relato del migrante y la humanización de este proceso social. Todo ello permitirá construir acercamientos mucho más acertivos, contextualizados e integrales sobre los procesos de movilidad humana en las ciencias sociales pasará poder contribuir y construir políticas públicas más eficaces y gestionar escenarios de empoderamiento y autonomía en la población migrante. Integrar mediante políticas públicas y normativas pensadas por, para y de la población migrante, un camino que apenas comienza en Colombia para más de un millón de personas.

### **Referencias:**

Aliaga, F. (Ed) & Cruset, M (2017). *Migraciones internacionales. Alteridad y procesos sociopolíticos*. Bogotá: Ediciones USTA.

Castles, S & Miller, M (1998). *The age of migration. International Population Movements in the Modern World*. Second Edition by Macmillan Press.

Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES (2018). *Documento Conpes 3950. Estrategias para la atención de la migración desde Venezuela*.

Correa Paz, S (2018). El rol del Estado frente a la migración, un estudio sobre los discursos políticos. Revista Cuaderno de Trabajo Social núm 12.

García, L (2016). *Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina?*. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina)

García, L (2020). *Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre garantías del debido proceso en el control migratorio*. Revista Estudios de Derecho, Universidad de Antioquia. Recuperado de: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/340839>

Gil Araujo, S (2010) . Una Sociología de las migraciones para la resistencia. EMPIRIA, Revista de Metodología de las Ciencias Sociales num. 9. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/2971/297126345009.pdf>

Jaramillo, V, Gil Araujo, S y Rosas, C (2017). *Control migratorio y producción de irregularidad. Normas, prácticas y discursos sobre la migración en Argentina (2016-2019)*. Revista Forum núm 18.

Mármora, L (1997). Las políticas de migraciones internacionales. *Las migraciones internacionales ¿orden o desorden mundial?*

Martínez, J (2007). *Migración internacional en la agenda de derechos*. Revista Latinoamericana de Población.

Observatorio de Venezuela y Fundación Konrad Adenauer (2021). *Reporte de junio 2021*. Recuperado de: <https://www.urosario.edu.co/Observatorio-de-Venezuela/Inicio/#BitacoraMigratoria>

Observatorio de Venezuela y Fundación Konrad Adenauer (2021). *Reporte de septiembre 2021*. Recuperado de: <https://www.urosario.edu.co/Observatorio-de-Venezuela/Inicio/#BitacoraMigratoria>

Observatorio de Venezuela y Fundación Konrad Adenauer (2021). *Reporte de enero 2022*. Recuperado de: <https://www.urosario.edu.co/Observatorio-de-Venezuela/Inicio/#BitacoraMigratoria>

Piñeiro, E. Aliaga, F (ed) (2017). Migraciones internacionales. Alteridad y procesos sociopolíticos. *Vidas en las fronteras. Construcción del límite y la otredad*. Ediciones USTA, Universidad Santo Tomás.

Pineda, E. & Ávila, K (2019). *Aproximaciones a la migración Colombo-Venezolana: Desigualdad, Prejuicio y Vulnerabilidad*. Clivatge número 7

Pinto, L. Baracaldo, V & Aliaga, F (2018). La integración de los venezolanos en Colombia en los ámbitos de la salud y educación. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/122/12262976013/html/index.html>

Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (2021). Preguntas y respuestas: Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. ETPV. Recuperado de: <https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-08/Actualizacio%CC%81n%20preguntas%20y%20respuestas%20ETPV.pdf>

Presidencia de la República (2021). Decreto 216 del 1 de marzo del 2021. Recuperado de: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20216%20DEL%201%20DE%20MARZO%20DE%202021.pdf>

Sassen, S (2003). *Contradeografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Editorial Traficantes de sueños.