

Políticas públicas en Colombia frente a la migración venezolana

Julieth Fernanda Briceño Umaña

Universidad La Gran Colombia

Facultad de Derecho

Bogotá D.C

2019

Políticas públicas en Colombia frente a la migración venezolana

Julieth Fernanda Briceño Umaña

Juliethb.024@gmail.com

3162320406

Universidad La Gran Colombia

Facultad de Derecho

Línea de investigación: Derecho constitucional

Bogotá D.C

2019

Tabla de contenido

Introducción.....	7
Capítulo I. Condiciones de la migración venezolana en Colombia.....	10
Antecedentes históricos de la migración entre Colombia y Venezuela.....	10
Tipos de migración	15
Causas de las migraciones	18
Causas de las migraciones en Venezuela.....	21
Consecuencias de las migraciones	27
Capítulo II. Políticas públicas en Colombia frente al fenómeno migratorio	31
Conceptualización de política pública	31
Proceso de las políticas públicas.....	33
Legislación interna.....	35
Instrumentos internacionales	45
Capítulo III. Políticas públicas frente a la inmigración venezolana	49
Avance hacia una política pública integral	50
Sector salud.....	54
Sector educación	60
Sector trabajo	61
Conclusiones.....	62
Referencias	62

Tablas y figuras

Tabla 1. Razones para salir de Venezuela	25
Tabla 2. Acciones del sector salud	55
Tabla 3. Atención en salud a migrantes.....	58
Figura 1. Causas de la emigración venezolana.....	24
Figura 2. Causas económicas de la emigración venezolana.....	24
Figura 3. Razones de salida por número de familias.....	26
Figura 4. Triángulo de actores: situación real	32

Resumen

La crisis humanitaria que actualmente vive la República Bolivariana de Venezuela, ha generado que en Colombia aumente de manera significativa el número de migrantes a tal punto que para el año 2018 se registró la permanencia de 870.093 venezolanos en el territorio nacional como consecuencia de la carencia de alimentos y elevado precio de los mismos, inseguridad, insuficiencia en el servicio de salud y otras variadas causas que conllevaron la salida de sus habitantes hacia Colombia y distintas partes del mundo. En ese sentido, como país receptor nace la necesidad de generar las políticas públicas necesarias para mitigar los efectos adversos del fenómeno migratorio y salvaguardar los derechos de la población migrante; de esa manera, a través de la Ley 1873 de 2017 y el Decreto 542 de 2018 se instituye la base para la generación de dicha política sin que hasta el momento se demuestre un desarrollo sistémico de la misma, pues solamente en algunos sectores como el de salud y educación se han adelantado las medidas tendientes a la regulación del creciente fenómeno migratorio. Es así como en la presente investigación, a través de la valoración de las condiciones actuales de la migración venezolana, el análisis de las políticas públicas y cuerpo normativo en materia de migración y el examen de las políticas públicas generadas a raíz de la migración venezolana, se determinará la insuficiencia de éstas frente a la problemática y la necesidad de la articulación de una política pública integral que obedezca a las condiciones actuales de la migración venezolana.

Palabras clave: Migración, crisis humanitaria, políticas públicas, Colombia, Venezuela

Abstract

The humanitarian crisis currently being experienced by the Bolivarian Republic of Venezuela has generated a significant increase in the number of migrants in Colombia to such an extent that by the year 2018, 870,093 Venezuelans remained in the national territory as a result of the lack of food and high prices, insecurity, inadequate health service and other causes that led to the departure of its inhabitants to Colombia and different parts of the world. In this sense, as a recipient country, the need arises to generate the necessary public policies to mitigate the adverse effects of the migratory phenomenon and safeguard the rights of the migrant population; In this way, through Law 1873 of 2017 and Decree 542 of 2018, the basis for the generation of said policy is instituted without a systemic development being demonstrated until now, as only in some sectors such as the one of Health and education have taken steps to regulate the growing phenomenon of migration. This is how in this research, through the assessment of the current conditions of Venezuelan migration, the analysis of public policies and normative body on migration issues and the examination of public policies generated as a result of Venezuelan migration, the insufficiency of these will be determined in the face of the problem and the need for the articulation of a comprehensive public policy that obeys the current conditions of Venezuelan migration.

Key words: Migration, humanitarian crisis, public policies, Colombia, Venezuela

Introducción

Colombia como Estado social de Derecho debe garantizar el respeto de los derechos no solo de sus nacionales sino también de las personas provenientes de otros Estados en consonancia con la materialización de la universalidad de los derechos humanos.

Si bien Colombia no se ha caracterizado por ser un país receptor de migrantes, sino por el contrario, se ha destacado por su saldo negativo en cuestión de migración, a raíz de la problemática que se ha agudizado en los últimos años entre Colombia y Venezuela a causa del incremento de migrantes venezolanos en el territorio colombiano, se han generado repercusiones en el ámbito económico, demográfico, laboral, de orden público, ambiental, entre otros; los cuales requieren una urgente solución ante la inminente crisis humanitaria vivida en la República Bolivariana de Venezuela, que inevitablemente afecta a Colombia.

Según cifras reportadas por Migración Colombia (2018) a diciembre de 2017, se encontraban en Colombia un total de 550.000 nacionales venezolanos que de forma regular o irregular permanecían en el país (un 62% más que lo reportado a mediados del mismo año). Así mismo, a julio de 2018, el reporte fue de 870.093 venezolanos en Colombia de los cuales, 381.735 tienen condición de regulares, 442.462 se consideran en proceso de regularización y 45.896 están en condición irregular.

De los 442.462 migrantes venezolanos en proceso de regularización, el 49.67% son mujeres, 50.24% hombres y 0.075% transgenero, dentro de los cuales 118.709 son menores de 17 años, 312.318 son adultos y 11.435 son mayores de 60 años.

Por otra parte, la concentración de venezolanos se registra mayormente en la ciudad de Bogotá (204 mil personas), seguido de la Guajira (101 mil personas), Norte de Santander (98 mil personas), Atlántico (84 mil personas), Antioquia (66 mil personas), Magdalena (39 mil personas), Nariño (39 mil personas), Bolívar (36 mil personas) y Valle del Cauca (33 mil personas).

Ante esta problemática, surge la necesidad de que los Estados (Colombia y Venezuela) formulen las políticas públicas pertinentes para el establecimiento de soluciones eficientes que obedezcan a las condiciones migratorias actuales, de manera que beneficien a la población y organización de ambos Estados. En ese sentido, conviene preguntarse ¿Cuáles son las políticas públicas existentes en Colombia para responder a las condiciones actuales de la migración venezolana?

Bajo ese contexto, la presente investigación busca determinar si en Colombia existen políticas públicas que obedezcan a las condiciones reales de la migración venezolana, se valorarán las condiciones actuales de dicha migración, pasando por sus antecedentes, tipos, causas y consecuencias; seguido del análisis de las políticas públicas y cuerpo normativo que en materia de migración existe a nivel nacional e internacional, para finalmente examinar las políticas públicas que se han generado a raíz de la inmigración venezolana.

Con el propósito de cumplir el objetivo y culminar la investigación propuesta, se empleará un enfoque cualitativo con la búsqueda de información en material bibliográfico tanto físico (libros y artículos de investigación) como en la web; sin dejar a un lado las cifras aportadas por entidades como Migración Colombia y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, los cuales suministran datos cuantitativos en

cuanto al fenómeno migratorio en el país. Adicionalmente, se empleará el método descriptivo para el abordaje de la temática planteada.

Por otra parte, como respuesta preliminar a la pregunta trazada, se empleará la hipótesis según la cual en Colombia existen políticas públicas tendientes a reglamentar el ingreso de personas provenientes de otros Estados; dentro de dicha reglamentación, la normatividad interna se complementa con los parámetros internacionales aplicables al Estado colombiano dentro de los cuales se contempla el respeto de los derechos humanos y la obligación de Colombia de protegerlos y expedir lo necesario para su materialización. Sin embargo, las políticas públicas de Colombia en la materia, no cuentan con una articulación sistémica que obedezcan a las condiciones actuales de la migración venezolana.

Así pues, es necesario que se generen políticas públicas eficientes en el marco de las necesidades actuales que provean de una solución perdurable que beneficie a la población y organización del Estado colombiano.

Finalmente, este trabajo de investigación se divide en tres capítulos a saber: i) condiciones de la migración venezolana. ii) políticas públicas en Colombia frente al fenómeno migratorio, y ii) políticas públicas frente a la inmigración venezolana.

Capítulo I. Condiciones de la migración venezolana en Colombia

Antecedentes históricos de la migración entre Colombia y Venezuela

Como punto de partida es conveniente mencionar que ya desde el antiguo Egipto los extranjeros eran excluidos de la esfera social, sustrayéndolos a la realización de aquellos trabajos que no realizaban los ciudadanos y permanecían en constante peligro de ser ofrecidos a los dioses como ofrenda. Así mismo, En Grecia, se evidenció el recelo hacia los extranjeros, limitando sus derechos al punto de prohibir su ejercicio en la órbita comercial, distinto a la forma en que sucedió en Roma, pues allí, por las necesidades de la actividad comercial, éstos fueron incluidos como sujetos intervinientes en el círculo mercantil (Castro, 2016).

Posteriormente, con la finalización de la Segunda Guerra Mundial y gracias a la globalización y la puesta en marcha de un “libre mercado” de mano de obra, se incrementó el desplazamiento de trabajadores hacia los sectores industrializados ubicados principalmente en algunos Estados de Europa y Estados Unidos, donde se inició el reconocimiento de los derechos de los trabajadores inmigrantes y las manifestaciones de la Organización Internacional del Trabajo como autoridad mundial de protección de los derechos de dichas personas. Así, durante este periodo la ola de migraciones de europeos también fue extendida a América del Sur (Dos Santos, 2015).

A nivel colombiano, se evidencia que los flujos migratorios se han desarrollado en un mayor grado con la salida de colombianos hacia otros países, obedeciendo a variadas causas de las que se destaca la búsqueda de oportunidades laborales y mejores remuneraciones, así como la posibilidad de ingreso a la educación superior ofrecida en otros Estados como Estados Unidos, España, Venezuela, Ecuador, Canadá, Panamá,

México, Costa Rica, Australia, Perú y Bolivia (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018).

Por otra parte, es de resaltarse que los movimientos migratorios en Colombia, no solo se han dado a nivel internacional, esto es, con el traslado de personas hacia territorio de otros Estados, sino que a nivel interno ha sido necesario que los habitantes de veredas o en general, habitantes del sector rural, emigren a las grandes ciudades del país como consecuencia del largo periodo de guerra que los ha afectado y obliga en cierta medida su asentamiento en otras partes del territorio colombiano.

Los procesos migratorios tanto en Colombia como en Venezuela se han presentado de forma similar a la de otros países latinoamericanos, mostrando un patrón recurrente en la modalidad en que se presenta la migración; actualmente van desde la migración rural-rural, a la rural-centros urbanos intermedios, hasta las que concluyen en los centros urbanos. Es de resaltar que la actividad económica que se presenta en las fronteras, motiva el fenómeno de migración temporal, el cual consta de migración presente en estaciones del año dadas por alguna actividad económica desarrollada en uno de los dos países como los cultivos estacionales del café, caña de azúcar, ganadería, explotación minera e hidrocarburos, que junto al comercio, se constituían en el pasado, como las actividades de mayor motivación en los flujos migratorios colombo-venezolanos (Álvarez de Flores, 2004), situación que actualmente no se presenta.

Ahora bien, los procesos migratorios entre Colombia y Venezuela, como lo menciona Mármora (2002), citado por Álvarez de Flores (2004), tienen como principal antecedente la migración colombiana en Venezuela desde 1950, donde según los censos de población de Venezuela, el número de colombianos residenciados entre los años 1951 a 1971 tuvo una variación significativa, pasando de 45.969 a 102.314.

El factor que determinaba estos flujos migratorios hacia Venezuela, lo constituía básicamente el petróleo, pues la actividad económica petrolera del vecino país, hizo muy atractiva la migración a éste, más cuando Colombia enfrentaba el conflicto interno y con ello periodos de violencia que motivó a la migración en todo el territorio nacional. Ello se evidencia en los registros donde Venezuela para los años 50 fue receptor de las corrientes migratorias provenientes de Colombia, las cuales alcanzaron el mayor índice de población extranjera en el país en las décadas de los 80 y 90, cuando Colombia aportó el 77% del total de migrantes intracomunitarios en Venezuela y el 76%, respectivamente. Igualmente, este país contribuyó al 83% y los 82 puntos porcentuales de la población migrante (Álvarez de Flores, 2004)

Es de resaltar que hacia la década de los 80 la economía venezolana declinó generando la disminución de ingresos gracias a la caída del precio del petróleo y por lo tanto su atractivo migratorio se vio mermado, sin embargo, la ola migratoria de colombianos a Venezuela continuó, así, para el año 2001, según cifras reportadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de la República Bolivariana de Venezuela (2011), citado por Martínez (2015), “los nacionales de Colombia representaban el 60% de la población total de extranjeros en este país” (p.39).

De esta manera, es evidente que la mayor motivación de la migración colombo-venezolana se daba por actividades económicas, lo cual, dada la situación actual del vecino país ha desatado un fenómeno reversible, evidenciándose que a partir de 1999 el atractivo de Venezuela como país receptor de migrantes colombianos, ha disminuido notoriamente, al punto de que quienes emigraron allí han retornado a su país de origen o se han desplazado hacia otros territorios.

Adicionalmente, se presenta el flujo de venezolanos hacia Colombia, obligándolo a ser hoy un país receptor y no emisor de residentes internacionales. En principio, el

ingreso de venezolanos a territorio colombiano se daba de forma transitoria, específicamente a territorios fronterizos con la finalidad de abastecerse de productos, pero actualmente su instancia en este territorio se da en la mayoría de los casos de forma permanente.

Ahora bien, aunque en los principios de la historia de Colombia, no se registra un alto número de ingreso de extranjeros al territorio nacional, es posible evidenciar que ha acogido personas provenientes de Alemania, España, Italia, Estados Unidos, Siria, Líbano y China entre fines del siglo XIX y comienzos del XX. Así mismo y, como resultado de un intento de atraer profesionales agrícolas y avance tecnológico para el país, se fomentó la inmigración, logrando así que ciudadanos alemanes accedieran al territorio colombiano; sin embargo, éste intento se vio trocado por el periodo de violencia desarrollado entre 1948 y 1966, pues las medidas que se intentaron implementar para el ingreso de refugiados fracasaron disminuyendo el flujo migratorio europeo y limitándolo a un ámbito regional donde se registra la emigración ecuatoriana y venezolana en el país (Organización de los Estados Americanos, 2014).

Al respecto, conviene decir que, las relaciones migracionales entre Colombia y Venezuela han comportado una variación significativa de sus fenómenos, pues lo común entre el flujo migratorio entre estos dos países era que colombianos ingresaran a territorio venezolano, pero, en los últimos años, podría decirse que se invirtieron los papeles y es ahora latente el ingreso de venezolanos a Colombia.

Según cifras reportadas por Migración Colombia (2017) para el año 2012 se inició un considerable flujo de venezolanos hacia Colombia, reportándose para ese año el ingreso de 251.475 ciudadanos venezolanos, incrementándose esta cifra en el 2013, pues en dicho año se reportó la entrada de 261.343 nacionales venezolanos. Un año después el registro de ingreso alcanzó los 291.539.

Posteriormente, en el 2015, con la decisión del gobierno venezolano de cerrar la frontera entre Colombia y Venezuela, un número significativo de colombianos se vieron obligados a retornar a su país de origen, en total se registró la deportación de más de dos mil y retornaron más de 18.000; sin embargo, para ese año, gracias a cifras reportadas por Migración Colombia (2017) se evidenció el ingreso de 329.478 venezolanos al territorio colombiano, situación ésta que constata el notable aumento del traslado de ciudadanos de Venezuela a Colombia.

El cierre de la frontera colombo-venezolana perduró por casi un año, reabriéndose temporalmente por decisión del gobierno venezolano, entre el último fin de semana de julio de 2016 y el primero de agosto del mismo año con la finalidad de que sus habitantes pudieran abastecerse en Colombia de los productos de primera necesidad, registrándose para ese momento el ingreso de 400.000 venezolanos en territorio colombiano.

Para ese mismo año, empieza a funcionar la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), permitiendo identificar la población que diariamente se moviliza por allí y a su vez se reabrió la frontera en un horario de cinco de la mañana a ocho de la noche. De esa manera, para finales del 2016, Migración Colombia (2017) constató el acceso a Colombia de 378.965 venezolanos.

Finalmente, según cifras reportadas por Migración Colombia (2018) a diciembre de 2017, se encontraban en Colombia un total de 550.000 nacionales venezolanos que de forma regular o irregular permanecían en Colombia (un 62% más que lo reportado a mediados del mismo año). Así mismo, a julio de 2018, el reporte fue de 870.093 venezolanos en Colombia de los cuales, 381.735 tienen condición de regulares, 442.462 se consideran en proceso de regularización y 45.896 están en condición irregular.

Tipos de migración

En primer lugar, resulta de vital importancia tener en cuenta lo que significa inmigración y sus diferencias conceptuales con otros términos con los cuales se tiende a confundir. Por una parte, “migración” es el término general empleado para referirse al proceso mediante el cual una persona o grupo de personas abandona su lugar habitual de residencia para habituarse en otro. Este desplazamiento puede darse dentro del mismo territorio de un Estado (migración interna), o desde el territorio de un Estado hacia el de otro Estado (migración internacional). En ese sentido, la Organización internacional para las Migraciones (2006), define la migración como el “movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño” (p.38)

Así mismo, la Organización Internacional para las Migraciones (2006), establece que la inmigración es el “proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él” (p. 32). Teniendo en cuenta lo anterior, el término de inmigración conlleva necesariamente a la entrada de personas pertenecientes a otra nación al territorio de un país para residir en él.

Finalmente, por “emigración” debe entenderse que es el “acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro” (Organización Internacional para las Migraciones, 2006, p. 23), es decir, la emigración implica ineludiblemente dejar el país o lugar de origen para establecerse en otro país o región.

De la misma manera deben diferenciarse los tipos de migración, dentro de los cuales se encuentra la **pendular**, la cual, según Migración Colombia (2018) es aquella que componen las personas que habitan los territorios ubicados en zonas fronterizas, de manera que, diariamente pueden movilizarse en numerosas ocasiones entre determinadas

zonas habilitadas en la frontera. Los migrantes pendulares no tienen como finalidad establecerse en Colombia, pues su objetivo principal es abastecerse de víveres (47%), seguido por la visita a familiares (20%), turismo en zona de frontera (12%), actividades no remuneradas (9%), trabajadores agrícolas e industriales (5%) y otros (7%).

Para la migración pendular es necesario que la población venezolana porte la Tarjeta de Movilidad Fronteriza, de la cual se registró a febrero de 2018 un total de un millón seiscientos veinte mil cuatrocientos noventa y cuatro ciudadanos venezolanos usuarios, provenientes principalmente de los Estados de Táchira (32%), Zulia (10%), Carabobo (8%), Lara (6%), Mérida (5%) y Barinas (5%). Así mismo, Migración Colombia (2018) registró que “el promedio de ingresos diarios de ciudadanos venezolanos a Colombia, empleando la TMF durante el 2017 fue de 37 mil registros, mientras que de salida el promedio fue cercano a los 35 mil registros diarios” (p.4), de los cuales el 53% son hombres y el 47% son mujeres.

Por su parte, la **migración de tránsito** se destaca por ser aquella según la cual los nacionales venezolanos transitan por el territorio colombiano con el fin de trasladarse hacia terceros países tales como Ecuador, Perú, Chile, Estados Unidos, Panamá, México, España, Argentina, Brasil y Costa Rica. Migración Colombia (2018), específicamente su Grupo de Estudios Institucionales Sobre Migración evidenció el incremento del flujo de salida de venezolanos superior al 600%, pues según esta entidad, el paso de venezolanos por el Puente Internacional de Rumichaca en Nariño pasó de 32 mil movimientos en 2016 a más de 231 mil en 2017, aumentando en mayor medida en el año 2018 donde se registraron más de 438 mil salidas por este puente.

Así mismo, la migración de tránsito se evidencia en el Aeropuerto Internacional el Dorado “pasó de registrar 130 mil salidas de ciudadanos venezolanos en 2016 a cerca de 177 mil en 2017” (p.5).

En cuanto a la **migración regular**, ésta se vislumbra a través del ingreso de ciudadanos venezolanos gracias al otorgamiento de un permiso de ingreso y permanencia hasta por 90 días prorrogables a otros 90 días para un total de 180 días. De esta manera, quienes ingresan a Colombia sellando su pasaporte no tienen la intención de permanecer indefinidamente en dicho territorio, sino que lo utilizan como lugar de paso durante determinado tiempo para luego regresar a su país o establecerse en otro. En el 2018 la autoridad migratoria, es decir Migración Colombia (2018), autorizó el ingreso de cerca de 825.888 ciudadanos venezolanos al territorio nacional cuyos principales destinos temporales fueron Ipiales, Bogotá, Barranquilla, Cúcuta, Maicao, Medellín, Pasto, Bucaramanga, Cartagena y Cali.

Teniendo en cuenta que la permanencia de tales venezolanos es de paso o temporal, el Grupo de Estudios Institucionales sobre Migración de Migración Colombia registró que una vez cumplido el tiempo del permiso de permanencia 276 mil venezolanos regresaron a Venezuela mientras que el restante registrado en 2017 salió hacia terceros países o permanecen aún en el territorio nacional de acuerdo al permiso concedido.

Por último, **la migración irregular o con vocación de residencia** se caracteriza por la permanencia de ciudadanos venezolanos en el territorio colombiano una vez vencido el tiempo de permanencia otorgado para su estancia regular. Ante dicha situación, Migración Colombia ha otorgado un Permiso Especial de Permanencia, el cual busca regularizar la situación migratoria de las personas que ingresaron antes del 28 de julio de 2017 de forma regular, permitiéndoles acceder al sistema bancario, trabajar, estudiar e

incluso, cotizar en el sistema de salud y pensiones, entre otros. Es de aclarar que este Permiso Especial no otorga la nacionalidad colombiana ni faculta al extranjero para participar en elecciones nacionales, adicionalmente, su expedición se ha dado en dos grandes periodos a saber: del 3 de agosto al 31 de octubre de 2017 se aprobaron 68.875 Permisos Especiales y, del 6 de febrero de 2018 al 7 de junio de 2018 se aprobaron 112.597 Permisos Especiales con una vigencia en ambos casos de dos años. (Migración Colombia, 2018)

De igual manera, la migración irregular está presente cuando personas provenientes de otro país, en este caso de Venezuela, ingresan a territorio colombiano por puntos no autorizados y permanecen sin ningún tipo de permiso en Colombia. A 2017 “Migración Colombia ha sancionado a 4.112 ciudadanos venezolanos. 1.165 de ellos con medida de deportación, 136 con medida de expulsión y 2.811 con una sanción económica” (Migración Colombia, 2017)

Causas de las migraciones

Los fenómenos migracionales obedecen a variadas causas que tienden a ser comunes indistintamente al lugar del mundo en que se desarrollen, así, el Fondo de la Naciones Unidas (s.f) señala como las causas principales que motivan la migración internacional, las siguientes:

- ✓ La búsqueda de una vida mejor para uno mismo y su familia.
- ✓ Las disparidades de ingresos entre distintas regiones y dentro de una misma región.
- ✓ Las políticas laborales y migratorias de los países de origen y de destino.
- ✓ Los conflictos políticos (que impulsan la migración transfronteriza, así como los desplazamientos dentro de un mismo país).

- ✓ La degradación del medio ambiente, inclusive la pérdida de tierras de cultivo, bosques y pastizales (los ‘refugiados del medio ambiente’, en su mayoría acuden a las ciudades en lugar de emigrar al extranjero.
- ✓ El ‘éxodo de profesionales’ o migración de los jóvenes más formados de países en desarrollo para llenar las lagunas en la fuerza laboral de los países industrializados.

El factor económico es considerado como uno de los principales motivos de los procesos migratorios. Para (Solimano, 2003) la magnitud y la dirección de las migraciones internacionales a menudo dependen de varios factores ligados al carácter económico tales como la probabilidad de conseguir trabajo cuando en el país receptor hay escasez de mano de obra y el crecimiento económico del país receptor es elevado, las diferencias de ingreso per cápita (o de salario real) entre el país de origen y el país receptor, las redes sociales de apoyo, los costos de la migración, las diferencias culturales entre países y la distancia o proximidad geográfica.

El mismo autor señala que los regímenes políticos también tienen un alto grado de incidencia en la migración internacional, pues por lo general las personas prefieren habitar en un lugar donde sean respetadas y protegidas las libertades y derechos tanto individuales como económicos; lo que sucede con mayor frecuencia en los Estados democráticos.

Cabe resaltar además que, la migración no se causa solo por efectos de oferta y demanda de oportunidades, lo que se denomina la teoría push-pull (expulsión-atracción) según la cual en el país donde reside una persona no se cuenta con las condiciones de vida deseadas para seguir permaneciendo en él y donde se ve con esperanza de cambio un país que puede cumplir con las expectativas de vida de quien ha decidido abandonar su país

de origen. Si bien es cierto que la prosperidad económica de una región resulta atractiva en regiones deficitarias, ello no lo hace del todo propenso para que se produzca una migración.

Se ha indagado y por lo tanto demostrado que el contexto socio-cultural juega un papel importante al momento de decidir migrar, en donde se tiene en cuenta criterios tales como el idioma y la idiosincrasia. Además, la decisión de una persona de trasladarse de su país de origen radica en el contexto familiar y en general su círculo social, lo cual lleva a pensar en la migración como individuo y no como grupos deficitarios.

Echeverry (2011), señala como otra de las causas de la migración, aquella que se da por catástrofes naturales como terremotos, erupciones volcánicas ciclones, entre otros, donde las personas suelen perder todas sus pertenencias y los lleva a desplazarse masivamente hacia otros territorios para empezar de nuevo. Así mismo, destaca que los conflictos sociales, la guerra y las persecuciones religiosas son causas humanas que motivan la migración, además de la influencia que sobre los nacionales pueden tener los retornados (personas que ya han migrado y regresan al país de origen), invitándolos a migrar.

La modalidad de migración es un fenómeno que no debe pasar inadvertido, las migraciones rural-urbano son una de las más relevantes, dado que precede del cambio de residencia de un entorno muy diferente entre la pasividad del campo y la acelerada vida en la ciudad y no solo queda allí, sino que el cambio ocurre en una ciudad que no hace parte de su país de origen; así, esta forma de migración regularmente se da por la falta de oportunidades y el abandono político, donde los migrantes buscan mejores condiciones de vida para sí y para sus hijos.

Por otra parte, la migración puede verse desde un enfoque “naturalista” dado que es un efecto natural de una especie que busca los recursos en donde pueda encontrarlos, así como la necesidad de diversidad natural que permita a la especie aumentar sus probabilidades de sobrevivir, teniendo en cuenta que en el orden natural las especies con mayor diversidad son más propensas a sobrevivir; de manera que, los migrantes no deben verse como los “indeseables” o los “parias” buscando dónde vivir, sino como un grupo de personas que desean ser parte de una desconocida comunidad para ellos (Castro, 2016).

Causas de las migraciones en Venezuela

Indudablemente la migración venezolana hacia distintos destinos, obedece a la imposibilidad de permanecer en Venezuela, principalmente por la crisis económica y política que actualmente aqueja al vecino país. Esta crisis estudiada por Freitez (2011) y que cada vez se agudiza más, se desencadenó a partir de la década de los 90 prolongándose a los años 2002-2003 cuando el paro petrolero acrecentó la crisis. Aunque en el año 2004 Venezuela tuvo una mejora en su situación económica con el alza en el precio del petróleo y el incremento del PIB hasta el año 2008, en el 2009 experimentó el declive del PIB y la dificultad de controlar la inflación, entre otras cosas por la sobrevaluación de la moneda debido al régimen de tipo de cambio fijo que se adoptó desde 2003, lo que generó el incremento excesivo de los productos.

Así, conforme el Fondo Monetario Internacional (2018), la inflación de Venezuela será la mayor en el mundo, pronosticándose al 13.864% y paralelamente se estima que su PIB tendrá la peor caída en muchas décadas en América Latina y el Caribe al decaer en un 15% al 2019.

A ello debe sumarse, según Freitez (2011), el crecimiento de la economía informal y la condición de desempleo de miles de venezolanos para el año 2003, aumentando

significativamente para el año 2008 con una tasa del 7.8% y el 2010 con una tasa del 8.8% y alcanzando para el 2017 un nivel del 9%. Por otra parte, la precariedad en los empleos se ha elevado entre 1997 y 2008 al punto de registrar para 2010 el crecimiento del empleo en condiciones precarias al 61%.

Este aumento en el desempleo se vincula con el cierre de al menos 500.000 empresas en los últimos diez años y la imposibilidad de que el salario mínimo que al 1 de diciembre de 2018 es de 4.500 bolívares (El Espectador, 2018) sea suficiente para cubrir por lo menos las necesidades básicas de una persona, pues solamente un kilo de arroz actualmente cuesta alrededor de 500.000 bolívares.

Esta situación ha generado que actualmente Venezuela sea Considerado como el lugar de las economías más miserables del mundo, pues allí los índices de pobreza se han acrecentado de manera tal que pasó de tener un 48.4% en 2014 a un 87% en 2017, con un 61,2% de pobreza extrema, posicionando a los venezolanos en una línea de pobreza inalcanzable (Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, 2017)

Siguiendo a Freitez (2011), en cuanto a la situación política que también ha sido móvil y determinante en la emigración venezolana, debe traerse a colación el aporte significativo que a ello hizo el ex presidente Hugo Chávez Frías cuyo periodo presidencial inició en 1999 con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente conforme la cual se expidió una nueva Constitución Política. Posteriormente, en el año 2001, las tensiones con la oposición se intensifican al aprobar una nueva Ley de Hidrocarburos y de Tierras junto con otras 46 leyes, desencadenando además en el 2002 un paro petrolero con una duración de 62 días y un golpe de estado en abril de 2002 el cual lo retiró temporalmente del cargo, retornando a él en el 2004 cuando el pueblo a través de referendo revocatorio del mandato decidió su continuidad en el mismo.

Una importante oleada de migración hacia varios lugares del mundo, principalmente Colombia, se dio en el 2002 cuando el gobierno de turno realizó despidos masivos de casi 20 mil trabajadores en la Petrolera de Venezuela S.A generando a su vez la imposibilidad de emplearse en empresas estatales y por tanto casi obligándolos a abandonar el país en busca de un mejor porvenir.

Por otra parte, la inseguridad se ha convertido en una de las principales causas para salir de Venezuela, pues en los últimos 20 años la inseguridad ha aumentado de manera tal que diariamente los venezolanos son víctimas de hurto y homicidio, éste último delito es cometido tanto por personas del común quienes consiguen fácilmente armas, como por fuerzas armadas estatales que buscan reprimir las exigencias del pueblo. Además, la violencia vislumbra contra la oposición política del actual presidente Nicolás Maduro, quienes han sido acusados de conspirar y delinquir contra su gobierno, de manera que a través de estas acusaciones el gobierno de Maduro ha pretendido continuar en el poder y neutralizar a sus detractores.

Así, según el estudio denominado *informe sobre la movilidad humana venezolana, realidades y perspectivas de quienes emigran*, realizado por Bermúdez, Mazuera, Albornoz y Morffe (2018) con el apoyo del Servicio Jesuita a Refugiados Venezuela y Migración Colombia, la inseguridad es la principal causa de emigración regular venezolana, teniendo como determinante la necesidad de lograr condiciones de vida óptimas y seguras. Del mismo modo, la desesperación por lo que sucede en el país, el hambre, los altos niveles de estrés, la incertidumbre y la falta de medicina para tratamiento médico, se constituyen como causas para la emigración. En la figura 1 se muestran los resultados de esta investigación.

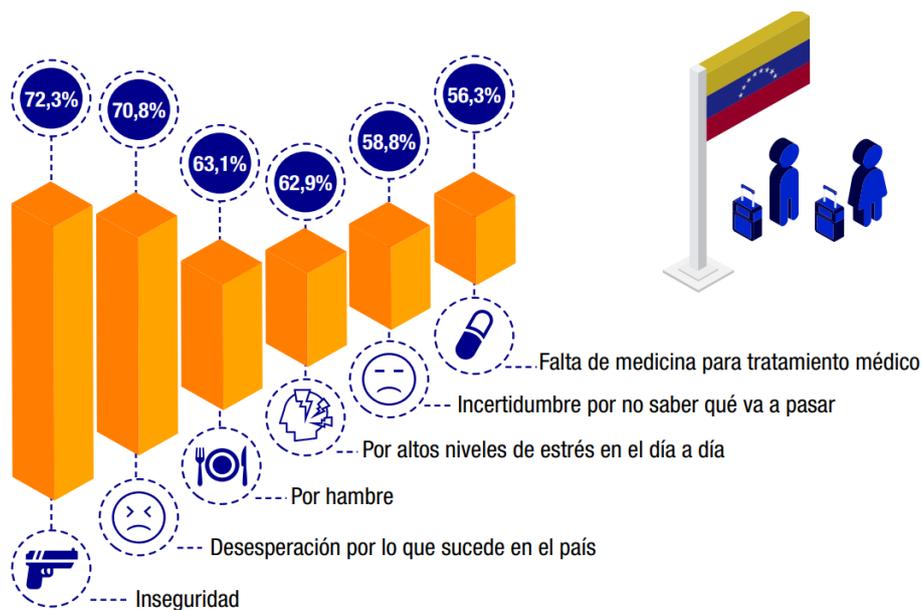


Figura 1. Causas de la emigración venezolana

Fuente: Bermúdez, Mazuera, Albornoz y Morffe. Informe sobre la movilidad humana venezolana, realidades y perspectivas de quienes emigran, 9 de abril a 6 de mayo de 2018

Las razones económicas, según Bermúdez, Mazuera, Albornoz y Morffe (2018) también juegan un papel determinante al momento de migrar, “pues en Venezuela tener un empleo, contar con un sueldo, sea como profesional o un sueldo mínimo, es insuficiente para satisfacer las necesidades básicas y tener una vida digna” (p.16). De esta manera, la búsqueda de nuevas y mejores oportunidades de trabajo y la ayuda económica a un familiar son causas centrales para decidir emigrar de Venezuela.

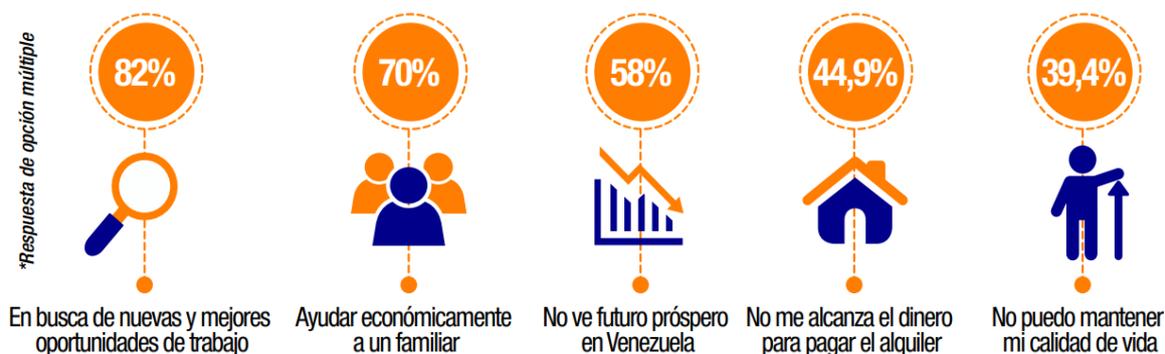


Figura 2. Causas económicas de la emigración venezolana

Fuente: Bermúdez, Mazuera, Albornoz y Morffe. Informe sobre la movilidad humana venezolana, realidades y perspectivas de quienes emigran, 9 de abril a 6 de mayo de 2018

Del mismo modo, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR (2018) advirtió como razones de salida de los venezolanos “la escases de alimentos, trabajo y medicamentos. En algunos casos se mencionó la inseguridad y violencia como motivo para desplazarse desde el país vecino” (p.21). De esa forma, a través de una encuesta el ACNUR identificó las razones de salida del territorio venezolano de 3.146 familias tanto colombianas, colombo-venezolanas y venezolanas que a febrero de 2018-se encontraban ubicadas en las principales zonas de concentración de migrantes en Colombia, esto es, la frontera (teniendo en cuenta la Guajira, Cúcuta y Arauca), Medellín, Pasto, Barranquilla, Bogotá, Villavicencio y Putumayo. En la tabla 1 se exponen las razones de salida identificadas en cada territorio abordado y en la figura 3 se consolidan los resultados con el fin de contar con información más puntual y global al respecto.

Tabla 1. *Razones para salir de Venezuela*

Razones de salida	Territorios abordados						
	Frontera (Guajira, Cúcuta y Arauca)	Medellín	Pasto	Barranquilla	Bogotá	Villavicencio	Putumayo
Falta de alimentos	90%	32%	91%	92%	93%	77%	22%
Falta de trabajo	82%	24%	28%	80%	52%	66%	0%
Dificultad para adquirir/encontrar medicamentos	54%	27%	58%	29%	57%	60%	5%
Situación de inseguridad/violencia generalizada	49%	33%	79%	47%	58%	71%	30%
Falta de insumos médicos para ser	45%	27%	37%	38%	43%	58%	16%

atendidos en centros de salud							
Temor a ser agredidos o perseguidos	15%	18%	21%	7%	21%	36%	62%
Otro	12%	14%	44%	2%	27%	12%	100%
Reunificación familiar	7%	5%	5%	9%	9%	11%	14%
Amenaza directa para abandonar el hogar	4%	5%	7%	0%	9%	8%	54%
Grupos armados	5%	8%	12%	3%	12%	15%	16%
Extorsión	2%	6%	7%	1%	8%	30%	68%

Fuente: Elaboración propia a partir de ACNUR, Mayo de 2018

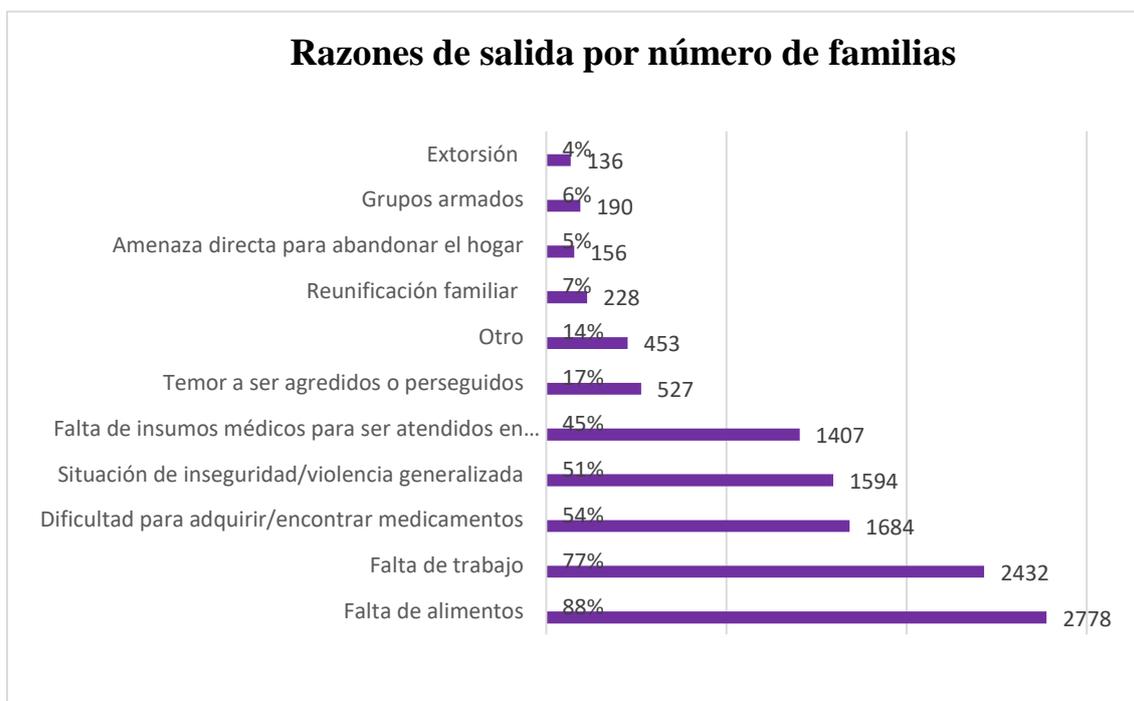


Figura 3. Razones de salida por número de familias

Fuente: Elaboración propia a partir de ACNUR, Mayo de 2018

Consecuencias de las migraciones

Los fenómenos migratorios traen consigo variadas circunstancias tanto de orden social como jurídico para el país emisor (lugar de donde salen los migrantes) y para el país receptor (lugar a donde llegan los migrantes). En cuanto a las consecuencias para el país emisor, se destaca que sus nacionales adquieren nuevas experiencias en el país receptor, lo que podría significar una mayor preparación que puede ser utilizada positivamente en el país de origen en el evento que el migrante decida retornar; esta situación se puede tornar al mismo tiempo negativa, ya que con el regreso masivo de emigrantes crece la competencia laboral que de por sí ya puede ser elevada en el país de origen.

Así mismo, es posible que los emigrantes logren el deseado incremento patrimonial o económico para sus familias y para el Estado como tal con el recibo de remesas, sin embargo, las migraciones también pueden traer como consecuencia negativa la separación de familias y la obligatoriedad del Estado de contrarrestar los efectos adversos de ésta situación, sobre todo en lo que respecta con menores de edad (Gómez, 2010).

En el caso venezolano se estima que el 93,9% de los migrantes envían remesas a sus familiares aún establecidos en Venezuela, enviando al año alrededor de 6 mil millones de dólares en remesas, sin embargo, es difícil obtener una cifra exacta de la cantidad de dinero enviado por concepto de remesas ya que se estima que al menos el 80% de las remesas llegan a territorio venezolano por medios no oficiales (Cámara de Comercio Colombo Venezolana, 2018)

Po otra parte, como lo menciona Aruj (2008), citado por Bermúdez, Mazuera, Albornoz y Morffe (2018), para el país emisor se presenta una disminución en “el

conflicto social y político cuando un porcentaje importante de la población productiva decide emigrar, disminuyéndose los niveles de desocupación y de descontento, ya que se crearían posibilidades aparentes, producto de este movimiento de personas hacia otras regiones” (p.8). Con todo y lo anterior, el país emisor pierde en la mayoría de los casos, población joven, en edad procreativa, activa para trabajar y capaz de generar crecimiento económico, permitiendo además que sean las personas con edad avanzadas quienes permanezcan en el lugar de origen y de esa manera se disminuye la masa demográfica y su habilidad reproductiva.

Refiriéndose a las consecuencias que pudieren ser percibidas en el país receptor, se destaca al igual que para el país emisor, el alza en la competencia laboral, pues al haber mayor cantidad de personas capacitadas para laborar, la posibilidad de ubicarse en un sitio de trabajo se torna difícil tanto para los habitantes del país receptor como para los emigrantes que ingresan a él. Sin embargo, a nivel general las ganancias que percibirá el Estado a consecuencia de la fuerza laboral de nacionales y extranjeros aumenta y por consiguiente su economía crece. Así mismo, la experiencia y nivel de preparación de los inmigrantes puede tornarse como una consecuencia positiva para la macroeconomía nacional, la mano de obra calificada y la creación de nuevas empresas promueven el emprendimiento y el desarrollo conjunto.

Al respecto, es de resaltar que al menos el 59,2% de los migrantes venezolanos cuentan con estudios universitarios de pregrado y/o postgrado en áreas como medicina, derecho, ingeniería, educación, matemáticas, entre otros. “Aunado a ello 17,5% de los emigrantes tienen un nivel educativo de técnico superior universitario, es decir, han cursado un plan de estudios de una duración de tres años o seis semestres y entre noventa y cinco y ciento diez créditos para obtener el título profesional” (Bermúdez, Mazuera, Alborno y Morffe, 2018)

Por otra parte, el crecimiento para el país receptor no solo se manifiesta en el terreno económico, pues las habilidades de las personas migrantes generan un incremento en las artes y la cultura del lugar en donde se hubieren establecido.

Conviene sin embargo advertir que socialmente la llegada de migrantes no suele tener una buena aceptación, por lo que podrían presentarse situaciones de discriminación y xenofobia por parte de los habitantes del país receptor. Adicionalmente, algunas personas & empresarios se valen de las necesidades económicas de los migrantes para lucrarse con su capacidad laboral sin ofrecer una remuneración digna y conforme a las leyes laborales existentes; en Colombia ya se ha evidenciado este fenómeno, según Migración Colombia (2018) “se han sancionado 132 empresas por contratar venezolanos sin el lleno de los requisitos de ley” (p.18).

De ello y en general de la dificultad para emplearse de manera fija incrementa la concurrencia a la economía informal o en el peor de los casos, a la delincuencia, aumentando la inseguridad en el país receptor. En Colombia, con la llegada masiva de personas provenientes de Venezuela, se ha documentado por parte de la Fiscalía General de la Nación que entre el primero de enero de 2017 y el 5 de febrero de 2018 se han capturado en flagrancia 1.869 de ciudadanos venezolanos, teniéndose como zonas de mayor afectación Norte de Santander, Bogotá, la Guajira y Santander (Semana, 2018).

En síntesis, como principales consecuencias socioeconómicas de la migración venezolana en Colombia se tienen según Clavijo (2018) las siguientes:

- i) seguridad ciudadana, donde se ha visto participación creciente de dichos inmigrantes en atracos y hasta en actos terroristas (relacionados con la guerrilla del ELN); ii) presiones sobre el mercado laboral de Colombia, incrementando su oferta en el mercado legal e ilegal, con deterioro para los salarios de los

colombianos, especialmente en tareas agrícolas y en áreas de frontera; y iii) requerimiento de servicios de salud, pues esa población de inmigrantes viene desnutrida y proclive a enfermedades epidémicas (reviviendo brotes hasta de sarampión) (párr.4).

Como último factor a tener en cuenta, es necesario precisar que jurídicamente los procesos migratorios traen consigo la necesidad de implementar las medidas necesarias para que tanto las personas nacionales del país receptor y los extranjeros provenientes del emisor gocen de libertades y derechos que se consideran universales; en ese sentido, nace la necesidad de generar políticas públicas tendientes a materializar dichas garantías.

Capítulo II. Políticas públicas en Colombia frente al fenómeno migratorio

Conceptualización de política pública

Se considera como política pública aquellas acciones conjuntas que un gobierno, con la intervención de distintos actores, realiza para contrarrestar o solucionar determinada problemática que en determinado momento se considere prioritaria, generando de esa manera un bien público. Así, siguiendo a Salazar (2009) en toda política pública se involucra el sistema social, en la medida que se pretende dar solución a las demandas o necesidades de la sociedad; el sistema político al ser en ese ámbito donde se toman las decisiones y; el administrativo como encargado de ejecutar la política pública.

Por su parte, Torres y Santander (2013), resaltan la importancia de comprender que las políticas públicas se sustentan en los intereses comunes y los objetivos colectivos, logrando su carácter público en la consideración de intereses particulares como de carácter general al estimarlos relevantes para toda la sociedad. Así mismo, destacan el importante papel que para las políticas públicas juega el gobierno, pues éste no se limita a su ejecución, sino que debe ser un agente coordinador y articulador de las políticas, teniendo en cuenta que no es el único interviniente en ella al necesitar la participación de otros entes tanto públicos como privados. En ese orden de criterios, las políticas públicas se definen como

una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes (Torres y Santander, 2013, p.56)

Por otro lado, Aguilar y Lima (2009), después de examinar variadas definiciones de políticas públicas destaca ocho elementos constitutivos de éstas sobre los cuales puede evidenciarse una convergencia dentro la diferencia de conceptos. Tales elementos constitutivos tienen que ver con i) resolver problemas públicos ii) implicación de conflicto en las decisiones iii) discusión del problema y la forma de abordarlo iv) múltiples actores participantes v) es un proceso vi) legitimación del gobierno vii) se involucra la población afectada en la solución, y viii) no es una secuencia lineal sino un ciclo.

Debe exaltarse la importancia de las políticas públicas; señala Bernal (2014) que éstas al ser ejecutadas correctamente fortalecen la democracia y la gobernabilidad al procurar un bienestar general y dar solución a problemas concretos. Además, promueven la participación ciudadana y el empoderamiento social a través de la autogestión en los asuntos que les afecta.

Al respecto, vale la pena considerar que uno de los factores incidentes en la no obtención de los resultados esperados de las políticas públicas, es la no inclusión real de todos los actores en la formulación y ejecución de las mismas. De esa manera, Martínez (2001) propone un triángulo de actores de situación deseable en una política pública, en donde tanto gobierno, sociedad y mercado tengan la misma incidencia y beneficios.

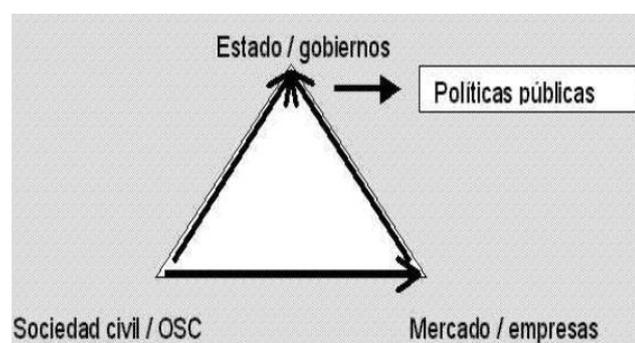


Figura 4. Triángulo de actores: situación real

Fuente: Martínez, internet y políticas públicas socialmente relevantes, 2001

Proceso de las políticas públicas

Para la elaboración de las políticas públicas es necesario seguir unos pasos específicos e integrales que afianzarán su utilidad y obtención de resultados una vez estas se ejecuten. Siguiendo a Torres y Santander (2013), las políticas públicas cumplen un proceso pasando por las fases de formación de la agenda, formulación, implementación y evaluación.

La primera fase del proceso de políticas públicas es la formación de la agenda cuya finalidad es comprender por qué determinado asunto es socialmente relevante y debe ser considerado como público a fin de que sea necesario generar una política pública para generarlo. Esta fase implica la definición del problema y su reconocimiento formal como objeto de política pública, para ello es necesario que los diferentes actores promuevan los asuntos o problemas que pretendan ser tenidos en cuenta.

La segunda fase del proceso es la formulación. En esta fase se concretan las opciones de política disponibles y aceptables para la confrontación del problema, estudiando la forma en que cada una de esas opciones contribuirán en la transformación del asunto identificado, la necesidad de intervención de los actores y la capacidad organizacional del gobierno para implementar una u otra opción.

En la fase de formulación es necesario que se estructure eficazmente el problema, de manera que se conozcan sus causas, dinámicas, duración, composición y definición. Así mismo, deben definirse las metas y objetivos que orientarán las líneas de acción de la política convirtiéndose en el puente entre las causas del problema y la solución del mismo expresada en la política.

La formulación termina con la elección de la opción más factible de política pública, considerada como la mejor para solucionar el problema socialmente relevante una vez estudiada su efectividad, capacidad técnica organizativa, eficiencia, conveniencia, ajuste a la normatividad vigente, equidad, receptividad, apoyo político y legitimidad.

Con la siguiente fase, es decir la implementación, se ejecuta la política pública de conformidad con el plan de acción estructurado en la fase anterior. En esta fase, todos los actores deben desarrollar las acciones que les corresponda interactuando entre ellos y teniendo en cuenta su nivel jerárquico en las unidades ejecutoras. Dentro de la implementación es importante que los actores continuamente evalúen los efectos que sus acciones van teniendo en la resolución de problemas, de manera que de ser necesario modificar o mejorar la implementación de la política pública, ello se haga dentro del menor tiempo posible, sin menoscabar derechos de los intervinientes y evitando la extralimitación de poderes.

La última fase se denomina evaluación, en ella se identifican los resultados de la política pública a través de un procedimiento analítico que evalúe la satisfacción de las demandas sociales. En ese contexto, con la fase de evaluación se miden los efectos que esta tuvo en la resolución del problema según el cual fue creada, además de medir en conjunto la eficiencia del Estado.

Como se mencionó con anterioridad, la evaluación no solo se agota en la última fase de la política pública, por el contrario, esta debe darse durante todo el proceso y dependiendo de la fase en que se desarrolle su denominación y finalidad cambia. Así, es posible evidenciar varios tipos de evaluación a saber: la evaluación *ex ante* o *a priori* analiza la política pública antes de su implementación, con el fin de determinar los

posibles efectos que ésta tendrá una vez se ejecute, dentro de este tipo de evaluación suele tenerse en cuenta el impacto legislativo, impacto de infraestructura e impacto ambiental.

Por su parte, a través de la evaluación concomitante se analiza la política pública durante su fase de implementación, de esa manera se controla el buen desarrollo de los procesos y se detectan los ajustes necesarios para su correcta implementación y consecución de sus fines.

Finalmente, con la evaluación *ex post* o *retrospectiva* se evalúan los efectos de las políticas públicas una vez implementadas, sirviendo como criterio de conocimiento y aprendizaje para decisiones futuras.

Legislación interna

En el artículo primero de la Constitución Política de 1991, se determinó que Colombia es un Estado Social de Derecho, lo cual implica un compromiso del Estado con el respeto y garantía de la dignidad humana y en general con los demás derechos de los cuales son titulares tanto los nacionales como los extranjeros. Sin embargo, también deben tenerse en cuenta las limitaciones a las que hacen referencia el artículo 100 de la misma disposición, el cual reza:

Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.

Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.

Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital. (Const., 1991, art 100)

Por otra parte, resulta imperioso hacer alusión al artículo 96 de la misma normatividad en cuyo caso se establece la posibilidad existente para los extranjeros de adquirir la nacionalidad colombiana por adopción sin que ello implique de ningún modo la obligatoriedad de renunciar a su nacionalidad de origen o adopción.

Por último, el artículo 93 establece que los tratados y convenios internacionales que reconocen derechos humanos y que son ratificados por Colombia prevalecen sobre el ordenamiento interno. Así mismo determina la interpretación de los derechos consagrados en la Constitución de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Tal disposición es aplicable en consideración a los derechos de los extranjeros y en general quienes se encuentren dentro de territorio colombiano.

Dentro de la normatividad colombiana se vislumbra el avance que en cuanto a derechos han tenido los extranjeros. De esa manera, puede observarse que a través del tiempo la regulación para controlar, fomentar o limitar el ingreso de extranjeros a Colombia ha ido avanzando sobre todo en lo que tiene que ver con la protección y garantía de sus derechos.

Un primer acercamiento a la regulación de la migración en Colombia, se encuentra en la Ley 23 de 1823 la cual “permitía la naturalización de los extranjeros en el país, facilitándoles adquirir una porción de tierra baldía para la producción agrícola” (Migración Colombia y Organización Internacional para las Migraciones, 2013, p.28)

Avanzando en el tiempo, con la expedición de la Ley del 9 de junio de 1871 se crean juntas en los puertos de Colón, Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Riohacha, Buenaventura y Tumaco para apoyar a los inmigrantes europeos pobres a que se quedaran en el país. Las juntas les conseguían alojamiento, los asistían, les daban consejos y les hallaban un lugar en el interior del país (Martínez, 1997).

En 1887, con la Ley 65 se “concedió exenciones al artesano y al agricultor extranjero que ingresara al país, permitiéndole introducir libre de impuestos, hasta en un determinado peso, sus herramientas requeridas para el desarrollo del oficio” (Migración Colombia y Organización Internacional para las Migraciones, 2013, p.28)

De acuerdo con la Ley 145 de 1888 los extranjeros se dividen clasifican en transeúntes, es decir aquellos que “estando en la República, no tienen en ella domicilio” (art.3) y en domiciliados como aquellos que residan en territorio colombiano, con ánimo, expreso o presunto, de permanecer en el país (art.4).

Para el año 1920, con la Ley 48 “sobre inmigración y extranjería”. Allí se establece la obligación de los extranjeros que ingresen al territorio nacional, de presentar el pasaporte donde sea posible acreditar su identidad.

Además, determina en su artículo 1 que “El territorio de Colombia está abierto para todos los extranjeros, salvo las excepciones que se hacen por la presente Ley.” (Ley 48,1920, art.1). Tales excepciones tienen que ver con la prohibición de ingreso a Colombia de los mendigos, los vagos, personas sin ocupación u oficio honorable, quienes trafican con prostitución, quienes desconozcan las leyes de la república y quienes hayan sufrido condena por crímenes infamantes que revelen gran perversión moral (art.7).

A través de la Ley 114 de 1922, se reputa como inmigrante “todo extranjero, jornalero, artesano, industrial, agricultor, profesional o profesor que siendo menor de sesenta años y acredite su identidad, moralidad y aptitud, llegue a la República para establecerse en ella” (Ley 114, 1922, art. 8). Con ocasión de esta normatividad se buscó fomentar por parte del poder ejecutivo, el ingreso de inmigrantes y sus familias, cuyo propósito fuere laborar la tierra, establecer nuevas industrias o en general desempeñarse en actividades que signifiquen progreso para Colombia.

Posteriormente, con la Ley 74 de 1926 se estableció un auxilio hasta de 30 pesos al introductor de inmigrantes europeos varones mayores de 18 años. Así mismo se estableció un auxilio de 15 pesos más cuando el inmigrante ingresara al territorio con su familia. Es de aclarar que éstas disposiciones son aplicables cuando los inmigrantes fueren contratados para trabajos en obras públicas o en agricultura, atraídos por entidades públicas de Colombia.

Como modificatoria de la Ley 48 de 1920 y la Ley 114 de 1922, la Ley 103 de 1927 introduce para los inmigrantes la obligación de “estar provisto de un pasaporte expedido por las autoridades competentes del país a que pertenezca y visado por el Agente Consular de la Republica en el puerto de embarque o en el lugar más próximo” (Ley 103, 1927, art. 1). De la obligación de portar pasaporte, quedan exonerados los Agentes Diplomáticos y Consulares y sus comitivas.

Adicional al pasaporte, según esta disposición, todo migrante debe estar provisto de un certificado del Agente de Inmigración colombiano en donde conste su nombre, edad, estado civil, nacionalidad y lugar de residencia de los dos últimos años. También deberá adherirse a dicho certificado, una certificación de que este conoce y se somete a las leyes de Colombia (art.3)

En el Decreto 397 de 1937 se determina como requisitos de ingreso a Colombia para búlgaros, chinos, egipcios, estones, griegos, hindúes, latidos, letones, libaneses, lituanos, marroquíes, palestinos, polacos, rumanos, rusos, sirios y turcos; contar con pasaporte y adicionalmente establece como requisitos para que el pasaporte sea visado, los siguientes certificados: de conducta que comprenda un periodo continuo de 10 años, de estado civil, de salud y, de haber cumplido o estar exento del servicio militar de su país. (Decreto 397, 1937, art. 1).

Años después y con posterioridad a la promulgación de la Constitución Política de 1991, se desarrolla a través de la Ley 43 de 1993, las disposiciones contenidas en el numeral 7 del artículo 40 de la Constitución Política, además del 96 de la misma norma, estableciendo por un lado los cargos públicos en los que no pueden desempeñarse los extranjeros y por otro, los mecanismos y requisitos que deben agotar los extranjeros que pretendan adquirir la nacionalidad colombiana por adopción.

En consideración a lo preceptuado en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, a través del cual se autoriza al Gobierno Nacional para “crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas” (Ley 489, 1998, art. 45), en el año 2003, a través del Decreto 1239 se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración cuya finalidad es la de coordinar la política de migración del país.

Con la entrada en vigencia de la Ley 962 de 2005, se modificaron las disposiciones contenidas en la Ley 43 de 1993 en cuanto a los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción.

El Decreto 4000 de 2004 estableció los términos para la expedición de visas e introdujo la clasificación de las mismas, permitiendo la expedición de visas de las siguientes categorías: De negocios, de tripulante, de visitante, de residente, de residente como familiar de nacional colombiano, de residente calificado, de residente inversionista, temporal, temporal de trabajador, temporal cónyuge o compañero(a) permanente de nacional colombiano(a), temporal padre o madre de nacional colombiano, temporal religioso, temporal estudiante , temporal especial, temporal de asilado o refugiado.

Las disposiciones de este decreto fueron derogadas casi en su totalidad por los Decretos 2622 de 2009 y 834 de 2013 y las restantes fueron compiladas en el Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015. A su vez, el Decreto 2622 de 2009, fue Derogado por el 834 de 2013, sobre el cual se hará mención más adelante.

Con la Ley 985 de 2005 se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma. A través de esta ley se establece la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas y se modifica el artículo 188^a del Código penal en cuanto al delito de trata de personas y su correspondiente sanción tanto pecuniaria como privativa de la libertad.

Con el Documento CONPES 3603 de 2009 se establece la Política Integral Migratoria. Este documento tiene como finalidad la protección de los derechos de las personas involucradas en los procesos migratorios, además pretende que se mejoren los instrumentos mediante los cuales se implementan estrategias y programas que afectan a las personas migrantes. En ese contexto, la Política Integral Migratoria gira en torno a los principios de coherencia, integralidad y largo plazo, concordancia, plena observancia de garantías individuales y focalización. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018)

El CONPES 3603 contempla como dimensiones de desarrollo de la población migrante i) la seguridad, encaminada a la prevención de la trata de personas y el tráfico de migrantes a través de la realización de campañas e investigaciones académicas y el fortalecimiento de los Comités Departamentales. ii) participación cívica a través de la difusión del portal RedEsColombia y la realización de talleres cívicos en las comunidades colombianas en el exterior. iii) educación por medio de la difusión de programas virtuales y de convalidación de títulos tanto en Colombia como en el exterior. iv) cultural, mediante la producción y difusión de materiales que promuevan la cultura colombiana y los lazos de identidad colombianos. v) social, facilitando el acceso de la población migrante al mercado laboral y a la seguridad social. vi) económica por intermedio del aprovechamiento productivo de las remesas y el otorgamiento de trato equivalente a los cónyuges, hijos y familiares económicamente dependientes, de titulares de visas de negocios o visas temporales de trabajador (Organización Internacional para las Migraciones, 2010)

Luego, en el 2011, mediante la Ley 1465 de 2011 se crea el Sistema Nacional de Migraciones, SNM como un conjunto de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas procesos, planes y programas, encargado de acompañar al Gobierno Nacional en el diseño y ejecución de políticas públicas que fortalezcan los vínculos del Estado con las comunidades colombianas en el exterior. Adicionalmente, se establece un Fondo Especial para las Migraciones, el cual tiene como finalidad el apoyo económico al Ministerio de Relaciones Exteriores en los casos especiales de vulnerabilidad y razones humanitarias.

Para el mismo año, el Decreto 4976 de 2011 reglamentó el Fondo Especial para las Migraciones, estableciendo, entre otras cosas, que dicho fondo atenderá los casos de: fallecimiento, repatriación de connacionales procesados y/o sentenciados a pena privativa

de la libertad que padezcan una enfermedad terminal, traslado al país de la persona víctima del delito de trata de personas o tráfico de migrantes, cuando demuestre no tener recursos para regresar, la repatriación de menores abandonados en el exterior o expósitos, traslado al país de personas con enfermedad grave o terminal, cuando se demuestre plenamente que las mismas carecen de los recursos para retornar y su vida corre peligro, cuando un connacional o su núcleo familiar se vean afectados por un desastre natural, se procederá a su repatriación, si así lo desean, y, cuando un connacional o su núcleo familiar se vean afectados por una catástrofe provocada por el hombre o por situaciones excepcionales de orden público en el Estado receptor, se procederá a su repatriación, si así lo desean. (Decreto, 4976 de 2011)

Transversalmente, con el Decreto 4062 de 2011 se creó la “Unidad Administrativa Especial Migración Colombia como un organismo civil de seguridad, denominada Migración Colombia, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores” (Decreto 4062, 2011, art.1).

El objetivo de Migración Colombia es actuar como órgano de Vigilancia y Control Migratorio y de extranjería de Colombia. Con la Resolución 00113 de 2012 se adopta el Manual de Procedimientos de Extranjería de la Unidad Administrativa Especial en mención.

En cumplimiento de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” 2010-2014, Migración Colombia adopta los lineamientos frente a la promoción a los Derechos Humanos a través del Plan Estratégico Institucional Fronteras en Línea 2012-2014, soportado en el respeto, promoción y garantía de los

Derechos Humanos en cuanto al servicio al ciudadano nacional y extranjero en el marco de sus funciones como entidad migratoria.

Con el Plan Estratégico Institucional se promovieron los derechos de los migrantes a la libertad personal y libre circulación, la no discriminación, igualdad, defensa, asilo, garantías procesales, intimidad, buen nombre, reunificación familiar, gratuidad, no devolución, entre otros. Así, en el desarrollo de este plan se llevaron a cabo medidas de prevención (33 diplomados en temas migratorios y capacitaciones en sobre la condición de refugiado), asistencia (fortalecimiento en infraestructura, 6 salas transitorias de migración, creación de grupo de derechos humanos) y cooperación interinstitucional (creación del Comité Nacional Interinstitucional para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, convenios interadministrativos con diferentes entidades). (Migración Colombia, 2013)

Mediante la Resolución 00048 de 2012 se establece transitoriamente la expedición de “contraseña” como documento válido de identificación en Colombia, de los ciudadanos extranjeros mayores de 18 años que se encuentre registrados en Colombia, la expedición de esta contraseña fue hasta el 2 de julio de 2012.

Con el Decreto 1000 de 2013 se crea el Registro Único de Retornados con el objetivo de contar con información detallada sobre los migrantes que retornan a Colombia y se acogen a los beneficios de la ley.

El Decreto 834 de 2013 establece disposiciones generales sobre migración, principalmente sobre visas, las cuales se clasifican en: Negocios, temporal y residente, para las cuales se establecen los requisitos y documentación para su obtención. Adicionalmente, en este Decreto se establece la posibilidad de que Migración Colombia autorice el ingreso a un extranjero que requiera visa, solamente con el uso del Permiso de

Ingreso y Permanencia (PIP), el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) o el Permiso de Ingreso de Grupo en Tránsito (PGT)

El PIP se otorga por Migración Colombia a la entrada del país y tiene una vigencia de 90 días. El PTP es otorgado a “los extranjeros que soliciten la permanencia en el territorio nacional después de haber hecho uso del Permiso de Ingreso y Permanencia” (Decreto 834, 2013, art.20). Al igual que el PIP, el PTP tiene una vigencia de 90 días prorrogables. El PGT por su parte “se dará a los extranjeros pasajeros de grupo en tránsito de buques de cruceros turísticos que visiten los puertos marítimos o fluviales que rembarquen en el mismo navío” (art. 20).

Por medio del Decreto 2840 de 2013, se establece el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, además se fija que corresponde a la Comisión Asesora para la Determinación de condición de refugiado (CONARE), recibir, tramitar y estudiar las solicitudes que se eleven para el reconocimiento de la condición de refugiado.

Con el Decreto 1067 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores” se pone en marcha el Registro Único de Retornados a través de la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores con el fin de recopilar la información de los colombianos que residen en el extranjero y que por voluntad propia deseen retornar al país. Adicionalmente, se crea la Comisión Intersectorial para el Retorno con la finalidad de que coordine las acciones para brindar atención a los migrantes colombianos en condición de retorno.

El Decreto 1067 de 2015 también contempla la expedición de cédula de extranjería, con la finalidad de identificar a los extranjeros en el territorio nacional y su utilización deberá estar acorde con la visa otorgada al extranjero. Migración Colombia es

la encargada de expedir la cédula de extranjería de la cual pueden ser titulares tanto mayores como menores de edad y tiene una vigencia igual al de la vigencia de la visa del titular.

Así mismo, conforme a este Decreto, es necesario que toda persona natural o jurídica que contrate de forma laboral, cooperativa o civil a un extranjero le exija la presentación de la visa y cédula de extranjería cuando sea obligatorio tramitarla. La exigencia de visa, es además aplicable por parte de los establecimientos educativos a los estudiantes extranjeros de cursos regulares antes de la iniciación de clases e informar a Migración Colombia de la matrícula y terminación de estudios.

Por otra parte, los hoteles, pensiones, hostales, residencias, apartahoteles y demás establecimientos que presten el servicio de hospedaje deberán llevar un registro diario de extranjeros con numeración continua del ingreso y salida de los usuarios de estos servicios. Las instituciones prestadoras de servicios de salud deben llevar un registro de los extranjeros que ingresen como pacientes.

Instrumentos internacionales

Como principal instrumento Internacional debe tenerse en cuenta la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en donde se establece la titularidad de todas las personas para gozar de los mismos derechos humanos considerados a partir de allí como universales.

Colombia y Venezuela suscribieron en 1959 el Tratado de Tonchala el cual se centra “en la elaboración de un censo para documentar e identificar a las personas ubicadas al otro lado de su país de origen. Posteriormente, especifica nuevas condiciones

para los trabajadores agrícolas, industriales y servicios domésticos, extendiendo la validez del documento a seis (60) meses prorrogables” (Álvarez de Flores, 2004, p.196).

En 1985 se adoptó la Convención relativa a la Cooperación Internacional sobre la Asistencia Administrativa a los refugiados.

Resulta de vital importancia resaltar la entrada en vigencia de la Convención sobre los derechos del Niño en 1989, ratificado por Colombia a través de la Ley 12 de 1991; pues como es sabido, los derechos de los menores priman sobre los de las demás personas, en ese sentido, a través de esta Convención se establece tal supremacía y la protección obligatoria de los Estados de respetar los derechos y garantías de los niños en todo momento y en todo lugar.

Por medio de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1990, se busca proteger laboralmente a los migrantes y sus familiares, evitando su discriminación y ordena la protección de sus derechos humanos por parte de los estados miembros de Naciones Unidas. En el año 1995 Colombia ratificó esta Convención.

Con la Decisión 397 de 1996 se crea la Tarjeta Andina de Migración TAM como documento de control migratorio y estadístico para el ingreso y salida de personas del territorio de los Países Miembros, sin embargo, “su uso no excluye la presentación del pasaporte, visa u otro documento de viaje previstos en las normas nacionales o comunitarias” (Decisión 397, 1996, art.1)

De otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) adoptada en 1996, en donde se resalta la importancia de derechos

tales como la salud y la seguridad social, así como la imposibilidad de usar la nacional

como motivo de discriminación.

En atención al peligro que corren las personas migrantes de ser víctimas de cualquier clase de delito, en el año 2000, se adopta el Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por tierra, mar y aire.

Para el año 2001, la Comunidad Andina de Naciones con la Decisión 503, establece el reconocimiento de los documentos nacionales de identificación válido y vigente en el país emisor. Así mismo establece que los Países Miembros se comprometen a informar a la Secretaría General de la Comunidad Andina cualquier modificación a los documentos válidos de identificación nacionales.

Deben resaltarse además los instrumentos de la Comunidad Andina de Naciones referentes a la migración laboral, la seguridad social, y la salud en el trabajo: la Decisión 545 de 2003 establece normas que permiten la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos en la subregión con fines laborales, así como la obligación de adoptar los mecanismos legales tendientes a proteger a la población migrante y reconocer el principio de igualdad de trato y de oportunidades a todos los trabajadores migrantes andinos en el espacio comunitario (art. 10)

Por su parte, la Decisión 583 de 2004 “garantiza la adecuada protección social de los migrantes laborales y sus beneficiarios para que, como consecuencia de la migración, no vean mermados sus derechos sociales” (Migración Colombia y Organización Internacional para las Migraciones, 2013, p.27). Así, la Decisión 583 garantiza el derecho de los migrantes a percibir prestaciones sociales, sanitarias y económicas en el país receptor de la Comunidad Andina.

La Decisión 584 de 2004 es el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el

Trabajo cuyo objeto es “regular las acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los Países Miembros para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador, mediante la aplicación de medidas de control y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo” (Decisión 584, 2004, art.2). Este instrumento es la base para la adopción de un sistema de seguridad social y salud en el trabajo.

Capítulo III. Políticas públicas frente a la inmigración venezolana

Avance hacia una política pública integral

La normatividad en materia migratoria antes enunciada, es aplicable al fenómeno migratorio que por causa de la entrada masiva de venezolanos, se ha generado en Colombia, sin embargo, dadas las magnitudes de dicha situación, ha sido necesario que el Estado colombiano adopte medidas especiales tendientes a contrarrestarla.

En ese sentido, el Decreto 1067 de 2015 dedica un Capítulo a las “medidas para otorgar permisos especiales de ingreso y permanencia y exonerar de requisitos para la solicitud de la nacionalidad colombiana por adopción a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados con motivo de la declaratoria del Estado de excepción efectuada por la República Bolivariana de Venezuela y otras disposiciones en materia migratoria”.

A través de este Decreto se establece

un Permiso Especial de Ingreso y Permanencia y un Permiso Especial Temporal de Permanencia, con carácter gratuito, para los cónyuges o compañeros permanentes, -de nacionalidad venezolana-, de los colombianos que fueron expulsados, deportados o retornados desde el Estado venezolano, en virtud de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada por la República Bolivariana de Venezuela (Decreto 1067, 2015, art. 2.2.6.1.1).

Tanto el Permiso Especial de Ingreso y Permanencia y el Permiso Especial Temporal de Permanencia tienen una vigencia de 180 días sin lugar a prórroga, otorgando a su titular la autorización para “ejercer cualquier actividad legal en el país incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o contrato laboral” (Decreto 1067, 2015, art.2.2.6.1.7)

Por otra parte, se autoriza a Migración Colombia para realizar el registro extemporáneo de ciudadanos que ingresen por zonas no habilitadas y abstenerse de iniciar procedimientos sancionatorios en contra de los mismos por este motivo.

Finalmente, determina este Decreto que los titulares de los permisos especiales en mención podrán solicitar el otorgamiento de la nacionalidad colombiana por adopción al momento de recepción de la cédula de extranjería, exonerándolos: i) del término de domicilio en el país de 5 años establecido en la Ley 43 de 1993, ii) la acreditación de conocimientos básicos de la Constitución Política, historia patria y geografía colombiana, iii) acreditación de profesión, actividad u oficio que ejerce en Colombia (art. 2.2.6.1.11)

Posteriormente, a través del Decreto 1770 de 2015, una vez reconocido que las acciones de las autoridades locales y nacionales dirigidas a solucionar los problemas generados por la crisis, han sido insuficientes para proteger los derechos fundamentales y poniendo en peligro la subsistencia digna, el derecho a la vivienda, a la familia y derechos patrimoniales; se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en

Los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Fonseca, Barrancas, Albania, Maicao, Uribe y Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; Manaure-Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguaná y Curumaní en el departamento del Cesar; Toledo, Herrán, Ragonvalia, Villa del Rosario, Puerto Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Tibú, Teorama, Convención, El Carmen, El Zulia, Salazar de las Palmas y Sardinata, en el departamento de Norte de Santander; Cubará, en el departamento de Boyacá; Cravo Norte, Arauca, Arauquita y Saravena en el departamento de Arauca; La Primavera, Puerto Carreño y

Cumaribo en el departamento del Vichada, e Inírida del departamento de Guainía, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto (Decreto 1770, 2015, art. 1)

El Decreto 1772 de 2015 se expide con el objetivo de garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados de Venezuela, se les exime de los requisitos de apostilla y legalización a los documentos públicos expedidos en el extranjero que sean presentados para el trámite de Permisos Especiales de Ingreso y Permanencia; del requisito de apostilla y legalización a los documentos públicos expedidos en el extranjero que sean presentados para el trámite de solicitud de la nacionalidad colombiana por adopción; e las sanciones económicas derivadas de la imposición de multas a que hubiere lugar con motivo de la infracción de las normas migratorias. Todo lo anterior es aplicable a los nacionales venezolanos cónyuges o compañeros permanentes de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados.

En igual sentido, con la Resolución No. 5757 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores se establece un Permiso Especial de Permanencia para los ciudadanos venezolanos que hayan ingresado con su respectivo pasaporte por un puesto de control migratorio habilitado, dicho permiso tiene una vigencia de 90 días prorrogables por periodos iguales sin que se excedan los dos años. Dentro de dicho tiempo el ciudadano venezolano debe adquirir la correspondiente visa, de lo contrario se encontrará en situación irregular.

Este permiso Especial de Permanencia otorga a los venezolanos la posibilidad de “ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país incluidas aquellas que se

desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral” (Resolución 5757, 2017, art.3)

A través de la Ley 1873 de 2017 se determina que “El Gobierno nacional en atención a la emergencia social que se viene presentando en la frontera con Venezuela, diseñará una política integral de atención humanitaria y asignará los recursos en la vigencia fiscal a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres” (Ley 1873, 2017, art.140)

En consideración a esta Ley, en el año 2018 se expide el Decreto 542 a través del cual se ordena a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD llevar a cabo el Registro Administrativo de Migrantes venezolanos en Colombia, con el objetivo de que la información recaudada sirva como fundamento para la formulación de la política integral de atención humanitaria.

El Registro Administrativo de Migrantes venezolanos en Colombia se llevó a cabo entre el 6 de abril y el 8 de junio de 2018, obteniendo como resultado un total de 442.462 ciudadanos venezolanos que ingresaron de manera irregular al país.

De esta manera, gracias al Registro efectuado, se han adelantado medidas tendientes a la consolidación de una política pública en la materia; así, a través del Decreto 1288 de 2018 se instaura el derecho de los venezolanos inscritos en el Registro Administrativo de Migrantes en Colombia a acceder a: i) los servicios de urgencias, vacunación, control prenatal, afiliación al sistema general de seguridad social en salud, ii) la oferta institucional del trabajo ii) ofertas de trabajo a través de una hoja de ruta que promueva y facilite el acceso al mercado laboral de la población objeto de este decreto, iii) inclusión de los venezolanos en los programas y políticas del ICBF.

En virtud de la normatividad en cita, algunas de las autoridades encargadas, han llevado a cabo las medidas que conforme a sus funciones les corresponde para garantizar los derechos de los migrantes y responder de manera satisfactoria a las condiciones actuales de la inmigración de venezolanos en Colombia. A continuación, se destacarán los sectores donde se ha evidenciado la puesta en marcha de tales medidas.

Sector salud

El Ministerio de Salud y Protección Social, desarrolló el Plan de Respuesta del Sector Salud al fenómeno Migratorio, cuyo objetivo principal es dar respuesta en salud a las condiciones generadas por la migración, para de esa manera mitigar el impacto de emergencia a través de la acción coordinada de los agentes del sector (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018)

Este plan cuenta con los componentes básicos de gestión de la salud pública, fortalecimiento de las atenciones en salud y, financiamiento, monitoreo y evaluación, a través de los cuales el sector salud responde a este fenómeno.

En cuanto al componente de Salud Pública se plantea el fortalecimiento del Análisis de Situación de Salud a través del registro de atenciones en salud, estudios de caracterización, intervenciones colectivas desarrolladas, informes de Migración Colombia, indicadores sociales y económicos, entre otros, para de esa manera analizar conjuntamente las necesidades en salud de la población migrante.

Así mismo contempla la articulación de los actores del sector salud de todos los niveles, es decir, la coordinación a nivel local y nacional en la prestación del servicio de salud, priorizando la atención y protección a migrantes altamente vulnerables.

Refiriéndose al fortalecimiento de las atenciones en salud, debe destacarse que éste componente busca favorecer la atención en salud de los migrantes a través de la atención tanto individual como colectiva y la prevención de eventos no deseables en los territorios intervenidos.

Con relación al financiamiento, se determina para el componente de salud pública la asignación de recursos de manera diferenciada a los Departamentos y Distritos (50%-70%), Municipios categoría 1, 2 o 3 (40% - 60%), Municipios categoría 4, 5 o 6 (30% - 40%) (Resolución 518, 2015). Por otra parte, “son también, fuente de financiación de este componente, los recursos propios de los agentes del sistema que sean destinados para tal fin y los recursos de las transferencias realizadas por la Nación para programas específicos, destinados a estos procesos” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018, p.66)

Para el componente *fortalecimiento de las atenciones en salud* son fuentes de financiamiento, los recursos del Sistema General de Participaciones, los recursos propios que definan las Entidades Territoriales, los recursos de las transferencias realizadas por la Nación para programas específicos destinados a estas Intervenciones (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018).

Las acciones que implementa el Ministerio en sus tres componentes son variadas, sin embargo, con el ánimo de brindar información concreta y resumida, se mencionarán en la tabla 2 algunas de las propuestas en el plan de Respuesta del sector Salud al fenómeno migratorio para cada uno de los componentes.

Tabla 2. *Acciones del sector salud*

Salud pública	fortalecimiento de las atenciones en salud	financiamiento, monitoreo y evaluación
----------------------	---------------------------------------------------	-----------------------------------------------

Implementar acciones para el desarrollo de capacidades de acuerdo con las definiciones en el territorio.	Incorporar escenarios de educación para la salud, con metodologías participativas, con enfoque diferencial.	Realizar seguimiento a la asignación y ejecución de recursos, reportando de manera periódica al MSPS.
Incorporar de manera sistemática, estrategias para intensificar la vacunación en población migrante ubicada en zonas de asentamiento y zona de frontera, en las intervenciones colectivas programadas	Gestionar proyectos sectoriales y/o intersectoriales para la atención individual en salud a personas inmigrantes irregulares, con agencias y organismos de cooperación internacional.	Valorar la necesidad de desarrollar proyectos para fortalecer los componentes establecidos en el Plan para el territorio, a partir de las fuentes de recursos disponibles desde el sector, la disponibilidad de recursos y las necesidades priorizadas.
Identificar y valorar capacidades que se requiere fortalecer en los actores del sector salud y sector social	Incorporar las tecnologías del Plan de Intervenciones Colectivas.	Realizar seguimiento a variables e indicadores en salud de la población migrante, de acuerdo con las orientaciones, variables y fuentes definidas desde el nivel nacional.
Gestionar la dotación en infraestructura básica y tecnologías alternativas para acceso al agua potable, saneamiento básico e higiene de la población migrante	Fortalecer la articulación y el acompañamiento para la definición y operación de proyectos de cooperación y de asistencia humanitaria, que incorporan atención en salud.	Realizar el monitoreo y seguimiento del Plan de Respuesta al fenómeno Migratorio del Nivel Nacional de acuerdo a las orientaciones definidas desde el nivel nacional.
Promover y realizar seguimiento al aseguramiento	Desarrollar estrategias masivas de información	

de personas y familias migrantes que cumplen condiciones para ser afiliadas al SGSSS.	y comunicación para la salud en relación con la atención en salud de la población migrante, la tenencia responsable de animales de compañía, hábitos de higiene, la promoción de la convivencia social y la prevención de las violencias	
Realizar seguimiento y acompañamiento a IPS en el reporte a atenciones a extranjeros		
Realizar diagnóstico de la situación de acceso al agua para consumo humano		

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Salud y Protección Social, 2018

Como consecuencia de la situación migratoria actual del país, se han desarrollado normativamente medidas para asegurar la prestación del servicio de salud a la población migrante. En ese contexto, el Decreto 1768 de 2015 determina la obligación de cada entidad territorial, municipal o distrital de afiliar al Régimen Subsidiado en Salud en la Entidad Promotora de salud que elija la persona cabeza de familia de migrantes colombianos que han sido repatriados, han retornado voluntariamente al país, o han sido deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela, durante el año 2015.

Con la Resolución 3015 de 2017 se incluye el “Permiso Especial de Permanencia como documento válido de identificación en los sistemas de información del Sistema de Protección Social”.

Mediante la Circular 12 de 2017 el Ministerio de Salud y Protección Social, exige “a las IPS de todo el territorio nacional el reporte mensual de las atenciones realizadas a personas a extranjeras, tanto al Ministerio de Salud y Protección Social como también a la Entidad Territorial Departamental o Distrital respectiva” (Circular 12, 2017)

A través de la Circular 006 de 2018 se determinan acciones para continuar con la vacunación y prevención para Sarampión y Rubeola, así como la capacitación del personal de salud sobre la toma, transporte, refrigeración, y tiempo de envío de las muestras de suero, orina e hisopado nasofaríngeo hacia los laboratorios en los casos sospechosos de sarampión-Rubeola.

Así mismo, el Ministerio de Salud y Protección Social ha expedido múltiples circulares para la atención del fenómeno migratorio procedente de la República Bolivariana de Venezuela, las cuales tienen que ver principalmente con el control de epidemias y atención en salud a mujeres en estado de embarazo.

Finalmente, en la Tabla 3, se da una visión general en cuanto la gestión de este sector en la atención en salud a la población migrante proveniente de Venezuela

Tabla 3. *Atención en salud a migrantes*

Servicio	No. de atenciones	Especificaciones
Urgencias y hospitalización	84.946 venezolanos	Periodo comprendido entre 2014 y julio de 2018

Reporte del Sistema de Información de Prestaciones de Salud RIPS	69.408 personas extranjeras	Periodo comprendido entre 1 de marzo de 2017 y 31 de mayo de 2018. 60,6 de los atendidos son venezolanos, atendidos en su mayoría en Norte de Santander (35,8%), La Guajira (8,8%) y Barranquilla (8,8%)
Consulta externa	60.998 personas	Las IPS de Norte de Santander, Bogotá, la Guajira, junto con Barranquilla, Atlántico, Riohacha, Magdalena, Santa Marta, Arauca y Cartagena, reportaron la mayor parte de atenciones a venezolanos en dicho servicio.
Procedimientos y entrega de medicamentos	19.531 procedimientos 41.876 entregas de medicamentos.	Los principales procedimientos realizados se relación con la gestación, el parto o el aborto seguido de los exámenes diagnósticos
Nacimientos	1.778 nacimientos	Las madres atendidas corresponden a nacionalidad venezolana (86,8%). Para el 2018, se registraron en promedio 129,8 nacimientos por mes (de enero a mayo)
Vacunación	348.632 dosis de biológicos incluidos en el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), a personas de nacionalidad venezolana	Periodo comprendido entre agosto de 2017 y junio de 2018. El 86% se concentró en menores de 5 años, el 5% a gestantes y el 9% a mayores de 6 años.
Aseguramiento	129.336 extranjeros afiliados al SGSSS	El 21% corresponde a venezolanos que obtuvieron el Permiso Especial de Permanencia (PEP). A corte del 30 de junio de 2018, se encuentra un total de

		28.069 afiliados venezolanos con PEP en condición “activos”, de los cuales, el 93% pertenecen al Régimen Contributivo y el 7% al Régimen Subsidiado.
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Salud y Protección Social, 2018

Sector educación

En este sector se han adelantado las labores para que niños, niñas y jóvenes provenientes de Venezuela, sean matriculados en los establecimientos educativos con la finalidad de garantizar su derecho a la educación. Así, mediante la Circular No. 45 de 2017, se ordena la divulgación a la comunidad de la posibilidad de matriculación de niños, niñas y jóvenes provenientes de la frontera en los establecimientos educativos, además de la posibilidad de implementar modelos ejecutivos flexibles ante la insuficiencia de cupos.

Por otro lado, la Circular Conjunta No. 16 de 2018 contempla la convalidación de estudios, es decir, la presentación ante el ministerio de Educación de los certificados o documentos debidamente legalizados y apostillados que den cuenta de la terminación y aprobación de estudios de preescolar, básica y media realizados en Venezuela.

Gracias al esfuerzo realizado por el Ministerio de Educación y los establecimientos educativos del país, a mayo de 2018, al menos 13.000 niños venezolanos registrados en el sistema educativo colombiano desde 2016 (Rojas, 2018). A nivel territorial a Julio de 2018 se han matriculado 1.019 menores venezolanos en los establecimientos de Bogotá, (Sabogal, 2018) mientras que en Cúcuta las cifras han ascendido rápidamente, pues en el 2017 se registraron 1.483 niños venezolanos mientras que para febrero de 2018 se cuenta con una cifra de 3.179 (Rojas, 2018)

Es importante mencionar además que en cuanto a la protección de derechos de los menores, el ICBF ha incluido en su política pública la atención a niños niñas y adolescentes provenientes de la República Bolivariana de Venezuela; según la intervención de la directora de la entidad

De enero a junio de 2018 fueron atendidos 41.411 niños, niñas y adolescentes y 1.719 mujeres gestantes, en las ofertas de primera infancia, niñez, adolescencia y familias. Así mismo, se generaron y distribuyeron las orientaciones y lineamientos a las 33 regionales en materia de protección, registro civil, menores de edad no acompañados, en riesgo de trabajo infantil o de explotación sexual (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2018, párr.1)

Sector trabajo

En este sector no se evidencian mayores esfuerzos en el establecimiento de políticas públicas que faciliten el acceso de migrantes venezolanos al mercado laboral, sin embargo, dentro de las políticas públicas generales y gracias a la implementación del Permiso Especial de Permanencia, los venezolanos pueden aplicar y acceder a puestos de trabajo en condiciones dignas y con el reconocimiento de prestaciones sociales y demás beneficios que debe tener cualquier trabajador.

Finalmente, debe agregarse que a finales del año 2018 el Ministerio de Trabajo anunció que próximamente adelantará las medidas necesarias para la implementación de políticas públicas en lo que respecta a sus competencias y aportar así a mitigar la crisis humanitaria actual.

Conclusiones

En los antecedentes históricos de las migraciones entre Colombia y Venezuela, se constata que gracias al atractivo petrolero de Venezuela, un alto flujo de colombianos decidió establecerse en dicho territorio, sin embargo en la actualidad, la crisis humanitaria vivida en Venezuela generó un cambio de papeles, con el ingreso masivo de venezolanos y colombianos retornados hacia Colombia.

La decisión de migrar hacia Colombia y otras partes del mundo, tiene que ver principalmente con la imposibilidad de abastecerse de alimentos y productos de primera necesidad, pues la devaluación del bolívar, el cierre de varias empresas, la inflación, el crecimiento de la pobreza y el descenso del PIB hacen prácticamente imposible el sostenimiento de una vida digna en Venezuela. Aunado a ello, el aumento en la inseguridad a causa de la represión interna y la delincuencia común ha generado temor en la población civil llevándolos a emigrar sin esperanzas de regresar.

De esa manera se evidencia que las condiciones del vecino país han obligado a sus habitantes a cruzar sus fronteras en busca de mejores condiciones de vida, ingresando a Colombia bien sea de manera regular o irregular como paso obligado para dirigirse a otros territorios (migración de tránsito), o de manera temporal para abastecerse de productos de primera necesidad y medicamentos (migración pendular).

Por otra parte, se constata que la llegada masiva de personas provenientes de Venezuela comporta para aquel como país emisor la pérdida de sus habitantes con capacidad productiva y reproductiva, pero al mismo tiempo se reduce el conflicto social y político al reducirse los niveles de descontento. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que algunas personas deciden emigrar solas para posteriormente enviar dinero a sus familiares no migrantes, evidenciándose entonces la separación familiar.

A contrario sensu, para Colombia como país receptor se genera el crecimiento demográfico de personas con capacidad productiva y reproductiva y la obligación de respetar y salvaguardar los derechos de dichas personas prestando los servicios sociales necesarios. Al respecto, debe mencionarse la consecución del aumento de la competencia laboral y dificultades tanto para migrantes como para nacionales de emplearse, aunado a los conflictos sociales ocasionados y materializados en conductas xenofóbicas, el aumento de la criminalidad en el país, entre otras.

Así, bajo la necesidad de una respuesta por parte del Estado colombiano, al indagar sobre la existencia de políticas públicas frente a este fenómeno, se concluye que con base en la conceptualización de las políticas públicas, éstas no solamente se tratan de la expedición de leyes o acciones aisladas sino que es necesario el cumplimiento de un proceso gastador que determine un conjunto de acciones articuladas para la resolución de determinado problema.

En cuanto a políticas públicas que respondan al fenómeno migratorio actual, es posible afirmar que pese a la expedición de variada normatividad y del CONPES 3603 de 2009 como instrumento de implementación, éste gira entorno a los beneficios otorgados a los colombianos que por distintas causas hayan retornado al país, situación que por supuesto es importante regular teniendo en cuenta que muchos de los migrantes provenientes de Venezuela son colombianos retornados. Sin embargo, a través de esa política no es posible contrarrestar los efectos de las condiciones actuales de la migración venezolana, pues debe tenerse en cuenta que el ingreso y permanencia de extranjeros connota situaciones distintas y más aún cuando este se presenta de forma masiva; siendo necesario entonces la gestación de una política pública especial que responda a tales necesidades.

Ahora bien, con la Ley 1873 de 2017 y el Decreto 542 de 2018 se instituye la base para la generación de dicha política pública, pero en consideración a la necesidad de que los diferentes actores articulen desde sus competencias la generación e implementación de la misma, es evidente que tal articulación no se ha presentado, pues si bien se han planteado avances en cuanto al derecho que tienen los migrantes a acceder a los servicios de salud, educación y mercado laboral, no todos los sectores han adelantado acciones para que esas y otras garantías necesarias se materialicen.

En ese sentido, se resalta que es en el sector salud donde se han adelantado el mayor número de medidas tendientes a garantizar la prestación de dicho servicio. De esa manera, se constata que el Ministerio de Salud y Protección Social junto con las entidades territoriales y prestadores del servicio de salud, han atendido a la población migrante a través de urgencias, hospitalización, consulta externa, entrega de medicamentos, vacunación, entre otros; evidenciándose que tales esfuerzos, aunque deben ser continuos y fortalecidos, han prevenido y ejecutado acciones que mitigan los efectos adversos de la migración venezolana.

Por otra parte, para el sector de educación se registra un importante aporte, al expedirse por parte del Ministerio de Educación las directrices para que los niños, niñas y jóvenes sean matriculados en los establecimientos educativos bajo las mismas condiciones que los menores nacionales, exaltando de esa manera el interés del Estado por respetar los derechos de los menores y su superioridad ante los de los mayores.

En lo que respecta al sector laboral, debe reconocerse que gracias a la implementación del Registro Especial de Permanencia, es posible que los migrantes venezolanos accedan al mercado laboral, sin embargo ha de recordarse que dicho permiso es otorgado a las personas que ingresaron al país de manera regular, es decir que quienes lo hicieron o permanecen de forma irregular no tienen más opción que emplearse de forma

informal, habiendo allí la necesidad de que una política en este sector regule ésta y otras condiciones que lo rodean.

Finalmente, y ante la tardía gestación de una política pública que obedezca a las condiciones actuales de la migración venezolana, es necesario que se tenga en cuenta que ésta debe ser integral, de manera que proteja por una parte, los derechos de los migrantes y, por otra, se procure el bienestar de los habitantes de todo el territorio colombiano en cuanto al acceso de los servicios sociales y garantía de derechos humanos.

Para el logro de una política pública integral en este tema es necesario la inclusión de todos los actores tanto políticos como económicos y culturales (tanto a nivel nacional como internacional) que fijen los objetivos a alcanzar con la misma, de manera que se genere una articulación óptima entre todos los sectores del Estado en la confrontación del problema. Así mismo, es necesario que se incluya como principal protagonista a la población migrante, haciendo un conteo general tanto de ellos como individuos y de sus necesidades para de esa manera informarlos sobre su condición en el país, sus alternativas y servicios que serán prestados por el Estado.

Como último factor, también debe sensibilizarse a la población colombiana en cuanto la aceptación de los migrantes y la integración de los mismos a la sociedad como personas que aportarán al crecimiento del país con sus conocimientos y fuerza de trabajo.

Referencias

- Aguilar, C., y Lima, M. (2009). ¿qué son y para qué sirven las políticas públicas? Recuperado de http://secretariageneral.univalle.edu.co/consejo-academico/temasdediscusion/2014/Documentos_de_interes_general/Lecturas_politica_publica/Que%20son%20y%20para%20que%20sirven%20las%20politicas%20publicas_Aguilar.pdf
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (febrero de 2018). *Proyecto de caracterización de población proveniente de Venezuela en Colombia*. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/pdfid/5ac7f0534.pdf>
- Álvarez de Flores, R. (2004). La dinámica migratoria colombo-venezolana: Evolución y perspectiva actual. *Geoenseñanza*, 9 (2), 191-202. Recuperado de <http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/20988/articulo4.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Bermúdez, Y., Mazuera, R. Albornoz, N. y Morffe M. (mayo de 2018). *Informe sobre la movilidad humana venezolana. Realidades y perspectivas de quienes emigran [9 de abril al 6 de mayo de 2018]*. Recuperado de <https://cpalsocial.org/documentos/570.pdf>
- Bernal, M. (20 de septiembre de 2014). La importancia de las políticas públicas. *La república.net*. Recuperado de https://www.larepublica.net/noticia/_la_importancia_de_las_politicas_publicas_
- Cámara de Comercio Colombo Venezolana. (Julio de 2018). Coyuntura económica internacional Colombia, Venezuela y el mundo. Análisis y comportamiento de la economía colombiana, venezolana y del mundo. *Revista Coyuntura*, (27), 1-32. Recuperado de <http://www.comvenezuela.com/revista-coyuntura>
- Castro, A. (2016). *La gobernanza internacional de las migraciones: de la gestión migratoria a la protección de los migrantes*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Clavijo, S. (4 de Abril de 2018). Inmigración venezolana y sus impactos socioeconómicos. *La República*. Obtenido de

<https://www.larepublica.co/analisis/sergio-clavijo-500041/inmigracion-venezolana-y-sus-impactos-socioeconomicos-2708594>

- Colombia, Congreso de Colombia (1888, 26 de noviembre), “Ley 145 del 26 de noviembre de 1888, sobre extranjería y naturalización”, Diario Oficial, núm. 7619, 4 de diciembre de 1888, Bogotá.
- Colombia, Congreso de Colombia (1920, 3 de noviembre), “Ley 48 del 3 de noviembre de 1920, sobre migración y extranjería”. Diario Oficial, núm. 17.392, 3 de noviembre de 1920, Bogotá
- Colombia, Congreso de Colombia (1922, 30 de diciembre), “Ley 114 del 30 de diciembre de 1922, sobre inmigración y colonias agrícolas”. Diario Oficial, núm. 18.693, 8 de enero de 1923, Bogotá
- Colombia, Congreso de Colombia (1926, 30 de noviembre), “Ley 74 del 30 de noviembre de 1926, sobre fomento a la agricultura y a la inmigración y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial, núm. 2036, 1 de diciembre de 1926, Bogotá
- Colombia, Congreso de Colombia (1993, 1 de febrero), “Ley 43 del 1 de febrero de 1993, Por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral séptimo del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial, núm. 40.735, 1 de febrero de 1993, Bogotá.
- Colombia, Congreso de Colombia (1998, 29 de diciembre), “Ley 489 del 29 de diciembre de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial, núm. 43.464, 30 de diciembre de 1998, Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República (2011, 29 de junio) “Ley 1465 del 29 de junio de 2011, por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior”, Diario Oficial, núm. 48.116, 30 de junio de 2011, Bogotá.
- Colombia, Presidente de la República (1937, 17 de febrero), “Decreto número 397 del 17 de febrero de 1937, por el cual se establecen requisitos para la entrada al país de

extranjeros pertenecientes a determinadas nacionalidades”, Diario Oficial, núm. 23455, 15 de abril de 1937, Bogotá.

Colombia, Presidente de la República (2003, 19 de mayo), “Decreto 1239 del 19 de mayo de 2003, por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración”, Diario Oficial, núm. 45.193, 20 de mayo de 2003, Bogotá.

Colombia, Presidente de la República (2004, 30 de noviembre), “Decreto 4000 del 30 de noviembre de 2004, por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración”, Diario Oficial núm. 45.749, 1 de diciembre de 2004, Bogotá.

Colombia, Presidente de la República (2011, 30 de diciembre) “Decreto 4976 del 30 de diciembre de 2011, por medio del cual se reglamenta el "Fondo Especial para las Migraciones" del Sistema Nacional de Migraciones y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial, núm. 48298, 30 de diciembre de 2011, Bogotá.

Colombia, Presidente de la República (2011, 31 de octubre) “Decreto 4062 del 31 de octubre de 2011, por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura”, Diario Oficial, núm. 48.239, 31 de octubre de 2011, Bogotá.

Colombia, Presidente de la República (2015, 26 de mayo) “Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”, Diario Oficial, núm. 49.523, 26 de mayo de 2015, Bogotá.

Colombia, Presidente de la República (2015, 7 de septiembre) “Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional”, Diario Oficial, núm. 49.628, 7 de septiembre de 2015, Bogotá.

Colombia. Congreso de Colombia (2017, 20 de diciembre) “Ley 1873 del 20 de diciembre de 2017, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018”, Diario Oficial, núm. 50.453, 20 de diciembre de 2017, Bogotá.

Colombia. Ministerio de Salud y Protección Social (2015, 24 de febrero) “Resolución 518 del 24 de febrero de 2015, por la cual se dictan disposiciones en relación con la

Gestión de la Salud Pública y se establecen directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas - Pie”

Colombia. Ministerio de Salud y Protección Social (2017, 27 de febrero) “Envío de los datos al Ministerio de Salud y Protección Social del Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud - RIPS. de las atenciones realizadas a ciudadanos extranjeros en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud de los departamentos ubicados en las fronteras con Brasil. Ecuador. Panamá. Perú. Nicaragua y Venezuela”

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) 2da Ed. Legis

Comunidad Andina de Naciones. Decisión 397 de 1996. Tarjeta Andina de Migración. 16 de septiembre de 1996.

Comunidad Andina de Naciones. Decisión 545 de 2003. Instrumento Andino de Migración Laboral. 24 de junio de 2003.

Comunidad Andina de Naciones. Decisión 583 de 2004. Instrumento Andino de Seguridad Social. 5 de junio de 2004.

Comunidad Andina de Naciones. Decisión 584 de 2004. Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Dos Santos, A. (2015). *Migrantes forzosos. Contextos y desafíos de “Responsabilidad de proteger” en el siglo XXI*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas de Madrid

Echeverry, A. (2011). Análisis de la migración venezolana a Colombia durante el gobierno de Hugo Chávez (1999-2011). Identificación de capital social y compensación económica. *Revista Análisis Internacional*, 4, 11-32.

El Espectador. (2018, 29 de noviembre). Maduro incrementó (nuevamente) el salario mínimo de Venezuela. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/maduro-incremento-nuevamente-el-salario-minimo-en-venezuela-articulo-826513>

Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. (2017). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2017. Recuperado de <https://www.ucab.edu.ve/investigacion/centros-e-institutos-de-investigacion/encovi-2017/>

- Fondo Monetario Internacional. (abril de 2018). Informe Trimestral del Fondo Monetario Internacional - abril 2018. Recuperado de <http://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2018/03/20/world-economic-outlook-april-2018>
- Freitez, A. (2011). La emigración desde Venezuela durante la última década. *Temas de coyuntura*, 63, 11-38
- Gómez, J. (2010). La migración internacional: Teorías y enfoques, una mirada actual. *Semestre Económico*, 13(26),81-99.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2018, 25 de julio). ICBF atiende a 41.000 niños migrantes venezolanos en los primeros 6 meses del año. Recuperado de campusvirtual.ugc.edu.co/virtual/login/index.php
- Mármora, L (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *REMHU - Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, (18), 71-92. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/4070/407042012004.pdf>
- Martínez, D.C. (2015). El proceso migratorio entre Colombia y Venezuela (1989-2014): *Principales causas y efectos políticos para la integración entre ambos países*. (Tesina de maestría en ciencia política). Universidad Católica de Colombia. Bogotá.
- Martínez, F. (1997). Apogeo y decadencia del ideal de la inmigración europea en Colombia, siglo XIX. *Boletín cultural y bibliográfico*, 34 (44), 3-45
- Martínez, J. (2001). *Internet y políticas públicas socialmente relevantes: ¿por qué, cómo y en qué incidir?* Recuperado de <http://www.flacso.org.ec/docs/sfintmartinez.pdf>
- Migración Colombia y Organización Internacional para las Migraciones. (septiembre de 2013). *Caracterización sociodemográfica y laboral de los trabajadores temporales extranjeros en Colombia: una mirada retrospectiva*. Recuperado de <http://migracioncolombia.gov.co/phocadownload/Migracion%20Laboral%20en%20Baja.pdf>
- Migración Colombia. (2017). Informe especial. *Radiografía de venezolanos en Colombia*. Recuperado de <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/multimedia/5199->

radiografia-de-venezolanos-en-colombia

Migración Colombia. (2018). *Colombia & Venezuela. Más que 2.200 kilómetros de frontera. Especial de 3 años.* Recuperado de <http://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/RESUMEN%20VENEZUEL.pdf>

Migración Colombia. (2018). *Radiografía migratoria Colombia-Venezuela.* Recuperado de <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/multimedia/6308-radiografia-de-venezolanos-en-colombia-31-12-2017>

Migración Colombia. (julio de 2018). *Comunicado migración Colombia: Más de 870 mil venezolanos están radicados en Colombia.* Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/julio-2018/7929-mas-de-870-mil-venezolanos-estan-radicados-en-colombia>

Migración Colombia. (noviembre de 2013). *Red Migrante “garantías y servicios para el migrante en Colombia”.* Política Institucional de Derechos Humanos. Recuperado de http://www.migracioncolombia.gov.co/phocadownload/cartilla_red_migrante.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores. (16 de noviembre de 2018). *Antecedentes históricos y causas de la migración.* Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/historia>

Ministerio de relaciones exteriores. (2018). Documento (CONPES) Consejo Nacional de Política Económica y Social 3603. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/conpes>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2018). *Plan de Respuesta del Sector Salud al Fenómeno Migratorio.* Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/COM/pla-n-respuesta-salud-migrantes.pdf>

Organización de los Estados Americanos. (2014). *Colombia – Marco normativo que regula la migración internacional.* Recuperado de <http://www.migracionoea.org/index.php/es/indice-general-2012/33->

sicremi/publicacion-2012/paises-es/414-colombia-marco-normativo-que-regula-la-migracion-internacional.html

Organización Internacional para las Migraciones. (2006). *Glosario sobre migración*. Recuperado de http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf

Organización Internacional para las Migraciones. (junio de 2010). *Perfil migratorio para Colombia*. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estrategica/Transparencia/estudio_oim_con_el_apoyo_de_colombia_nos_une_y_otras_entidades.pdf

Rojas, T. (2018, 21 de mayo). Colegio: el refugio de los niños venezolanos en Colombia. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/educacion/articulo/los-ninos-venezolanos-que-entran-al-sistema-educativo-colombiano/568138>

Sabogal, J. (2018, 10 de julio). ¿cuántos niños venezolanos se han inscrito en colegios públicos de Bogotá? *La FM*. Recuperado de <https://www.lafm.com.co/bogota/cuantos-ninos-venezolanos-se-han-inscrito-en-colegios-publicos-de-bogota>

Salazar, C. (2009). La evaluación y análisis de políticas públicas. *Revista Ópera*, (9), 23-51. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/675/67515007003.pdf>

Semana. (2 de junio de 2018). Alerta por aumento de venezolanos en la delincuencia colombiana. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/fiscalia-alerta-por-aumento-de-venezolanos-en-la-delincuencia-colombiana/556251>

Solimano, A. (2003). Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana. *Revista de la CEPAL* 80, 18. Recuperado de <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/19305/lcg2204e-solimano.pdf>

Torres, J., y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá: IEMP ediciones