

# Migración venezolana en Colombia: Apreciaciones y perspectivas

Juan Fernando Palacio  
y Luis Horacio Botero Montoya  
*Compiladores*

# Autores

Juan Fernando Palacio

Luis Horacio Botero Montoya

Astrid Patiño

Diego Alejandro Girón Holguín

Johnny Antonio Dávila

Laura García-Juan

Liliana Lotero

Luz Dary Botero Pinzón

Santiago Toro Jurado

---

# **Migración venezolana en Colombia: Apreciaciones y perspectivas**

---

Juan Fernando Palacio y Luis Horacio Botero Montoya  
*Compiladores*



325.2

Palacio, Juan Fernando, compilador

Migración venezolana en Colombia: Apreciaciones y perspectivas/  
Compiladores, Juan Fernando Palacio y Luis Horacio Botero Montoya  
-- 1 edición-- Medellín: UPB. 2023 -- 214 páginas.  
ISBN: 978-628-500-100-0 (versión digital)

1. Migración, inmigración y emigración 2. Venezuela 3. Colombia

CO-MdUPB / spa / RDA / SCDD 21 /

© Juan Fernando Palacio

© Astrid Patiño

© Johnny Antonio Dávila

© Liliana Lotero

© Santiago Toro Jurado

© Editorial Universidad Pontificia Bolivariana  
Vigilada Mineducación

© Luis Horacio Botero Montoya

© Diego Alejandro Girón Holguín

© Laura García-Juan

© Luz Dary Botero Pinzón

### **Migración venezolana en Colombia: Apreciaciones y perspectivas**

ISBN: 978-628-500-100-0 (versión digital)

DOI: <https://doi.org/10.18566/978-628-500-100-0>

Primera edición, 2023

Escuela de Economía, Administración y Negocios

CIDI. Grupo de investigación: Análisis Económico UPB y Grupo de Investigación en Estudios  
Empresariales. Proyecto: La influencia en el ámbito social, laboral, económico y ambiental  
de la migración venezolana en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Radicado: 321C-11/18-05.

**Gran Canciller UPB y Arzobispo de Medellín:** Mons. Ricardo Tobón Restrepo

**Rector General:** Padre Diego Marulanda Díaz

**Vicerrector Académico:** Álvaro Gómez Fernández

**Decano Escuela de Economía, Administración y Negocios:** Jorge Alberto Calle D'Alleman

**Coordinadora (e) Editorial UPB:** Maricela Gómez Vargas

**Producción:** Ana Milena Gómez Correa

**Diagramación:** Editorial UPB

**Corrección de estilo:** Paulo César Rico

### **Dirección Editorial:**

Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2023

Correo electrónico: [editorial@upb.edu.co](mailto:editorial@upb.edu.co)

[www.upb.edu.co](http://www.upb.edu.co)

Medellín - Colombia

**Radicado:** 2258-31-03-23

Prohibida la reproducción total o parcial, en cualquier medio o para cualquier propósito,  
sin la autorización escrita de la Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.

# Contenido

<b>Presentación.....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 1. La respuesta de Colombia a la migración venezolana ...</b>	<b>13</b>
<i>Por: Juan Fernando Palacio y Astrid Patiño</i>	
<b>Capítulo 2. La otra oleada: La migración colombiana en Venezuela antes del éxodo venezolano .....</b>	<b>58</b>
<i>Por: Juan Fernando Palacio y Astrid Patiño</i>	
<b>Capítulo 3. Colombia ante el Pacto Global sobre Migración: ¿Estamos preparados para cumplir nuestros compromisos internacionales en materia de justicia global? .....</b>	<b>91</b>
<i>Por: Laura García-Juan y Johnny Antonio Dávila</i>	
<b>Capítulo 4. La migración laboral: Un fenómeno económico, empresarial y humano .....</b>	<b>129</b>
<i>Por: Luz Dary Botero Pinzón</i>	
<b>Capítulo 5. Gobernanza urbana sostenible para la migración venezolana en Medellín .....</b>	<b>168</b>
<i>Por: Luis Horacio Botero Montoya, Liliana Lotero Álvarez, Diego Alejandro Girón Holguín y Santiago Toro Jurado</i>	
<b>Sobre los autores.....</b>	<b>211</b>



# Presentación

La migración venezolana es la nueva realidad de Colombia y de América Latina. Habiendo pasado ya media década desde que iniciaran los flujos masivos, se trata de una realidad que llegó para quedarse. Las grandes transformaciones sociales que este fenómeno está generando exigen el atento interés de los ciudadanos, los académicos, los medios de comunicación y los actores políticos.

Se debe comprender la migración venezolana desde una perspectiva objetiva e integral. De esta forma el conjunto de la sociedad podrá reaccionar de forma constructiva y coordinada a este fenómeno. El desarrollo de esta crisis involucra grandes retos nacionales. Miles de personas experimentan dificultades serias derivadas de la migración, tanto entre los migrantes como en las comunidades de acogida. Pero, al mismo tiempo, la migración venezolana ha traído consigo un caudal de oportunidades para el país. Su adecuada gestión es la clave para habilitar todo su potencial.

Este texto busca hacer una contribución a la comprensión de este fenómeno cuando ya se ha cumplido el primer lustro desde el inicio de la crisis y se ha interpuesto en medio del proceso una emergencia sanitaria de alcance global. La meta última de este trabajo es aportar elementos que permitan consolidar una política migratoria en Colombia que se traduzca en beneficios tanto para el país como para la población migrante y brindar elementos que sirvan de guía a todos los actores sociales sobre cómo aportar hacia una adecuada gestión y acogida. Algunos de los interrogantes que surgieron en el desarrollo de este trabajo, resultado de investigación, y a los que se buscó dar respuesta son los siguientes: cómo se administra correctamente este fenómeno migratorio; qué se ha hecho hasta ahora; cuáles son las disyuntivas, ¿cuáles son las prioridades?, ¿con qué referentes evaluar las acciones de política pública?. Todas estas son preguntas que se discuten y a las que se desea dar respuesta con las contribuciones de este texto. Se

busca, asimismo, que el desarrollo de este estudio de caso colombo-venezolano pueda dialogar con otras investigaciones que se vienen realizando en la región y en el mundo, tanto sobre migración venezolana como sobre otros fenómenos y crisis migratorias similares.

Dado que la migración venezolana llegó para quedarse y es una nueva realidad de largo aliento, es fundamental que continúen surgiendo obras académicas sobre esta materia que ayuden a su comprensión y que contribuyan al debate nacional sobre el tema. Todavía hay mucho que decir y muchos ángulos por explorar. Los acercamientos multidisciplinarios e interdisciplinarios son necesarios para el mejor entendimiento de un fenómeno que es, a su vez, multidimensional. Lejos de ver este volumen como una contribución definitiva sobre el tema, debe leerse como el deseo de hacer un aporte significativo a una conversación colectiva en la que es vital que participen más perspectivas y más voces.

Este volumen está compuesto por cinco capítulos, en los cuales se ha querido estudiar la migración venezolana, construyendo un arco de lo general a lo particular. Cada contribución analiza el tema desde un ángulo distinto, propiciando una diversidad que nutre al conjunto. Y, de la misma forma, cada contribución dirige su mirada hacia el futuro, ofreciéndole al lector una perspectiva de los desarrollos subsiguientes y de las metas que deberían privilegiar los actores.

En el capítulo 1, Juan Fernando Palacio y Astrid Patiño analizan la respuesta del gobierno colombiano a la crisis migratoria venezolana. Si el gobierno ha hecho mucho o poco –y si ha hecho lo correcto o no– para ayudar a los migrantes venezolanos es un tema polémico en el acostumbradamente polarizado debate político nacional y existen muchas opiniones encontradas. El capítulo comienza, primero, por considerar las características de la frontera colombo-venezolana, una realidad estructural que condiciona las alternativas gubernamentales ante la crisis. Seguidamente, se analiza la evolución de los flujos migratorios, sus características e impacto. Por último, el capítulo analiza tres escenarios alternativos de respuesta del gobierno ante la crisis: cierre, acogida total, y respuesta intermedia, así como sus implicaciones, esclareciendo la lógica de las decisiones gubernamentales. El capítulo

concluye que, si bien el gobierno nacional pudo haber hecho mayores y más tempranos esfuerzos para favorecer a la población migrante, la actual acogida a la migración venezolana ha sido un loable gesto de solidaridad con impactos positivos tanto para esta comunidad como para el país. No obstante, acciones como la creación del Permiso por Protección Temporal (PPT) son sólo un paso más en la dirección correcta. Estos requieren de continuada voluntad política y de firmes esfuerzos de implementación y profundización para que la integración social de los migrantes se materialice.

El capítulo 2 analiza “la otra oleada”: la migración colombiana en Venezuela previa a la crisis venezolana y que constituye un contrapunto histórico al fenómeno actual. Colombia se ha convertido hoy en un país de acogida, pero antes de eso ha sido un país tradicionalmente expulsor de migrantes a causa de su pobreza, desigualdad y de las décadas de conflicto interno. En ese sentido, la migración venezolana en Colombia es un fenómeno dramático sólo si se olvida cuál es la historia binacional de la corriente migratoria entre Colombia y Venezuela y si no se tienen en cuenta las singulares características de su frontera binacional. Este capítulo analiza los flujos migratorios binacionales antes de la crisis migratoria venezolana, subrayando la migración masiva de colombianos que produjo la bonanza petrolera en Venezuela. El capítulo demuestra que la actual migración venezolana en Colombia puede leerse como una fase más de un permanente movimiento pendular de la población producido por diferencias significativas del nivel de vida entre los dos países. Se propone que la “regla natural hidráulica” es un modelo adecuado para comprender este fenómeno y que constituye un telón de fondo necesario para la planeación del desarrollo en ambos países, sus políticas migratorias, así como las relaciones diplomáticas binacionales en el largo plazo.

En el capítulo 3, Laura García-Juan y Johnny Antonio Dávila analizan la situación de Colombia ante el Pacto Global sobre Migración. En septiembre del año 2015 las Naciones Unidas llevó a la Asamblea General la preocupación por los migrantes internacionales. Esta preocupación quedó recogida formalmente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, así como en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Se trata de un hecho que constituye un gran avance con respecto a la

Declaración del Milenio, en la que los migrantes internacionales, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados internos habían quedado prácticamente invisibilizados. Uno de los objetivos de la Agenda 2030 es facilitar la migración y la movilidad segura de las personas a través de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas, lo que permite promover y alcanzar algunos de los fines capitales de la justicia global. Para lograr esta meta se lanzó en 2018 el Pacto Mundial sobre Migración, en el que destacan ausencias como las de Estados Unidos, Chile o Brasil. Sin embargo, Colombia no sólo ha firmado y ratificado este acuerdo internacional, sino que forma parte del grupo reducido de países que se han prestado a participar en la primera fase del proyecto de la Organización Internacional para las Migraciones sobre "Indicadores de Gobernanza Migratoria" en el contexto del Marco de Gobernanza sobre la Migración. Sin embargo, la capacidad efectiva de Colombia para cumplir sus compromisos internacionales podría estar en entredicho a falta de un marco jurídico consolidado.

El capítulo 4, por su parte, estudia la migración laboral como fenómeno económico, empresarial y humano. En este, Luz Dary Botero Pinzón recoge elementos asociados a la migración laboral desde diversas perspectivas que permiten analizar el fenómeno visualizando componentes que tienen alto impacto para los cuatro actores involucrados: el ser humano que migra, la empresa que lo contrata, el país de origen y el país que lo acoge. Este capítulo busca dar una mirada que permita comprender, desde las variables económicas, empresariales y humanas, la importancia de los movimientos poblacionales en términos de lo laboral y las formas como estos movimientos retan al mundo a crear las condiciones propicias para aprovechar sus beneficios y mitigar los efectos secundarios adversos que pudieran derivarse en determinadas condiciones.

Por último, el capítulo 5 estudia la gobernanza urbana sostenible para la migración venezolana en Medellín, como caso de un gobierno local. Su objetivo es analizar si el fenómeno migratorio de venezolanos en Medellín y el Valle de Aburrá cuenta con una gobernanza sostenible, para su intervención. A través de una investigación de tipo descriptiva-relacional con enfoque cualitativo, se apeló a la exploración de diferentes fuentes primarias, secundarias y terciarias, de tipo intencional, tales como documentos, artículos en bases

de datos científicas, informes, artículos de prensa, así como a entrevistas a diferentes actores que, directa o indirectamente, representan al sector público-estatal, el sector privado y la sociedad civil y que adelantan acciones en pro de la población migrante, objeto de estudio. Tras el desarrollo de la investigación, se determinó que, si bien existen diversos actores que adelantan acciones conducentes a disminuir los impactos negativos en territorio, la gobernanza para afrontar el tema, de forma integral, es precaria y debe superar el plano de buenas intenciones y del discurso por asuntos que resuelvan, en la práctica, los problemas que aquejan a la población migrante venezolana, asentada en Medellín y el Valle de Aburrá.

Aunque visitando enfoques y énfasis diferentes, la conclusión central que une a los cinco capítulos es una sola: pese a que se están haciendo importantes y acertados esfuerzos para acoger a la migración venezolana en el país, todavía hay frentes en los que se debe profundizar y todavía hay frentes por abordar. Se ha avanzado, pero todavía falta mucho por hacerse. Algunas de las ideas que guían el camino a seguir pueden encontrarse en estas líneas. Asimismo, es igualmente claro que todavía hay importantes oportunidades –y necesidades– de investigación en la materia. El estudio de la correcta acogida a la migración venezolana y de sus implicaciones económicas, sociales, políticas y culturales debe ser una tarea de largo aliento en los próximos años y décadas tanto para el país como para toda la región. La meta, entonces, no es sólo que este libro contribuya al diseño de la política migratoria, sino también que estimule a otros colegas académicos a que continúen realizando aportes en el tema.

Finalmente, deseamos manifestar nuestro agradecimiento a la Universidad Pontificia Bolivariana y a todas sus instancias por haber apoyado este proyecto. Agradecemos también, de manera especial, a todos los autores que hicieron parte de este volumen por participar en este proyecto y por el valor de sus contribuciones.

Que sea una provechosa lectura.

**Juan Fernando Palacio y Luis Horacio Botero Montoya**

Octubre de 2022



# Capítulo 1

## La respuesta de Colombia a la migración venezolana

*Por: Juan Fernando Palacio y Astrid Patiño*

### Introducción

El éxodo venezolano es la mayor crisis migratoria en toda la historia de América Latina, y es una de las mayores crisis de migrantes y refugiados del mundo tanto en magnitud como en la velocidad de los flujos. Se calcula que aproximadamente 6 millones venezolanos tuvieron que abandonar su país de origen en un corto periodo de cinco años (R4V, 2021b), una cifra en ese periodo sólo estuvo superada en el mundo por la guerra civil siria y en la actualizad por la guerra en Ucrania. Las cifras de Venezuela superan las de Afganistán y Sudán del Sur, las siguientes mayores crisis de esta naturaleza, en las que 2,6 y 2,2 millones de personas, respectivamente, han sido desplazadas por fuera de sus fronteras (UNHCR, 2021). Considerando que la población venezolana se encontraba alrededor de los 30 millones de habitantes antes de que se desatara la crisis, puede decirse que aproximadamente uno de cada cinco venezolanos se ha ido de su país. Este éxodo no obedece a un escenario convencional de conflicto armado como suele pasar con otras grandes crisis de migrantes y refugiados, pero sí a un contexto de colapso económico, crisis humanitaria, violación de los derechos humanos y violencia generalizada (OEA, 2019a, pp. 6-17, 2019b, pp. 21-38).

La migración humana no es un fenómeno nuevo. Desde la prehistoria hasta la era contemporánea, la migración ha sido un fenómeno recurrente y un importante motor de cambio social (Fisher, 2014; Goldin et al., 2012). Cabe

decir que la historia humana es una historia de migraciones. En las últimas décadas, el abaratamiento de los costos de transporte y las telecomunicaciones han facilitado la migración y le han consolidado una dimensión transoceánica, en la que las notables disparidades de ingreso promueven grandes flujos de personas desde países en desarrollo hacia países desarrollados. Se estimaba que para el año 2019 había más de 272 millones de migrantes, lo que representaba el 3,5 % de la población mundial (OIM, 2019, p. 19). La pandemia del COVID-19 claramente desaceleró esta tendencia, pero, lejos de revertirla, en muchas ocasiones aumentó las brechas de ingresos y por ende se convierte en un incentivo que termina promoviendo la migración.

Sin embargo, la migración venezolana sobresale de los fenómenos comunes. De un lado, esta sucede en un contexto de crisis, lo que multiplica las magnitudes de los flujos, con efectos potencialmente más desestabilizantes para los países de acogida y con un aumento de la vulnerabilidad para los migrantes. Y, de otro lado, el foco de recepción de este flujo migratorio, Colombia, había sido un territorio bastante ajeno como destino a flujos significativos de extranjeros en por lo menos un siglo; mientras que Venezuela, como se verá en detalle en el Capítulo 2, nunca fue un país expulsor sino un receptor neto de migrantes y un célebre destino migratorio en la región (Castles et al., 2014; Solimano, 2010), las décadas de conflicto interno habían convertido a Colombia en un país de emigración mientras que el interés de extranjeros por asentarse en territorio colombiano era muy reducido. La tendencia se estaba revertiendo en las últimas dos décadas con el aumento de la seguridad en el país, pero luego, este fenómeno dio un verdadero salto con el inicio del éxodo venezolano. Es decir, si bien muchos colombianos –los que emigraron– no eran ajenos a los fenómenos migratorios, el grueso de la población colombiana –la que reside en el territorio– se enfrenta a este escenario sin una experiencia previa, lo que constituye un reto a considerar para la integración de la comunidad migrante en una crisis cuya magnitud desborda las capacidades del estado colombiano.

Así, Colombia terminó convirtiéndose en el epicentro consecutivo de las dos crisis de desplazamiento humano más importantes dentro de América Latina: primero, el desplazamiento interno y externo producido por el conflicto armado colombiano (Fischel de Andrade, 2016), y, ahora, la migración

venezolana que llega al país. En principio, cabe subrayar que la migración venezolana es una crisis de carácter regional. De los 6 millones venezolanos que han emigrado, aproximadamente 4,99 millones (el 83 %) se encuentran en otros países latinoamericanos. De estos, más de 1,84 millones (el 30 % del total) se encuentran en Colombia, 1,3 millones en Perú, medio millón en Chile y Ecuador respectivamente, con flujos de venezolanos alcanzando también a México (83.000), Brasil (261.000), Argentina (173.000) y el resto de América Latina y las islas del Caribe (R4V, 2021b). Pero, si bien la crisis no sólo es nacional sino regional, es innegable que impacta en mayor medida a Colombia. En un periodo muy breve Colombia se convirtió en el segundo país en recepción de migrantes y refugiados en el mundo después de Turquía (3,7 millones) y seguido por Pakistán (1,4 millones) y Uganda (1,4 millones) (UNHCR, 2021). La migración venezolana se convirtió entonces en la nueva realidad de Latinoamérica y en la nueva realidad de Colombia.

Ante esta situación, una pregunta que salta a la vista es hasta qué punto Colombia, un país en vías de desarrollo, todavía sanando heridas y reparando estragos de cinco décadas de conflicto armado y sin bagaje considerable en materia de acogida a población extranjera, ha respondido adecuadamente a los desafíos de un fenómeno sin precedentes. Una crisis migratoria como esta pone a prueba las instituciones de los países de acogida a los que impacta, su orden de prioridades, su escala de valores, y su creatividad política para conciliar metas tales como los beneficios para el país y el anhelo de solidaridad. El interés por esta inquietud, además, no es un ejercicio puramente académico, sino que suele convertirse en un asunto central de la vida política de un país, pues es un tema del que los ciudadanos se forman percepciones que luego tienen potenciales consecuencias electorales. Si el gobierno ha hecho mucho o poco –y si ha hecho lo correcto o no– para ayudar a los migrantes venezolanos es un tema polémico en el acostumbradamente polarizado debate político nacional y existen muchas opiniones encontradas.

Naturalmente, la magnitud, características e implicaciones humanitarias y sociales de la migración venezolana han suscitado un creciente interés académico por el tema, tanto dentro como fuera de Colombia (Andean American Associations, 2021; Banco de la República, 2020; CID Harvard,

2021; Council of the Americas, 2020; Inexmoda, 2020; UPB, 2020b, 2020a). La investigación sobre migración venezolana continúa avanzando conforme se afianza el fenómeno y, en efecto, varios estudios han comenzado a analizar la respuesta de los gobiernos de Colombia y del resto de la región a la crisis (Acosta, 2018; Acosta et al., 2019; F. A. Aliaga Sáez et al., 2020; Banco Mundial, 2018; Cabrera Serrano et al., 2019; Camilleri & Osler Hampson, 2019; Gandini, Lozano Ascencio, & Prieto, 2019; Luidor, 2018; OEA, 2019b; Pineda & Ávila, 2019; Selee et al., 2019; Selee & Bolter, 2020).

Sin embargo, lejos de saldarse el asunto, lo que se observa en el área es una necesidad creciente de literatura que se acerque al tema, tanto para que se corroboren y contrasten abordajes desde el plano puramente académico como para que las nuevas interpretaciones puedan sumarse al acervo que guíe el plano de la acción política y del diseño y la implementación de políticas públicas. Son al menos dos las razones que explican esta necesidad. La primera razón es la velocidad vertiginosa con la que está cambiando el panorama migratorio, desde la continuación de los flujos transnacionales y el nuevo contexto del COVID, pasando por las nuevas acciones gubernamentales de respuesta que se suman a las anteriores, lo que demanda una constante actualización de la literatura para seguir al paso con los cambios.

La segunda razón es que ante un fenómeno multidimensional como una crisis migratoria, que exige abordajes interdisciplinarios desde todas las áreas de las ciencias sociales, hay siempre cabida a nuevas perspectivas que aporten a la interpretación y comprensión del fenómeno. De hecho, cuando se estudian crisis migratorias masivas generadas por conflictos internos (y el de Venezuela en cierta medida lo es, si bien no es una confrontación armada ni una guerra civil), es recomendable un acercamiento holístico e integrativo que tenga en cuenta tanto un análisis de causas como de soluciones y de sus contextos, y que se beneficie de metodologías cuantitativas y cualitativas que atiendan la complejidad del fenómeno y aporten soluciones prácticas a los problemas (Kenyon Lischer, 2016).

De manera particular, el debate político, así como los abordajes académicos que se generan en torno a las crisis migratorias, suelen estar dominados por dos posiciones extremas dentro de un espectro de posibilidades, denotan-

do dos preocupaciones diferentes. El primero de estos extremos muestra un enfoque de derechos humanos y se preocupa por la protección de los individuos, en particular de los más vulnerables. En contraste, el extremo opuesto exhibe un enfoque de seguridad nacional y se preocupa de manera especial por la estabilidad de los países de acogida. Ambos enfoques son aportantes y necesarios, mas no es infrecuente que uno de los extremos deslegitime al otro per se. De allí la importancia de tender puentes entre los extremos y de proponer análisis holísticos que dialoguen con todas las variables del espectro. Aunque no carente de contrariedades, una importante labor académica consiste en construir perspectivas equilibradas que consigan discernir entre lo ideal y lo posible. Si las lecturas académicas no tienen en cuenta las limitaciones de los actores difícilmente pueden volverse relevantes como insumo para la toma de decisiones políticas.

Son estas reflexiones y es este contexto los que sirven como marco para la propuesta de este texto. La meta del presente capítulo es analizar la respuesta del gobierno colombiano a la crisis migratoria venezolana habiendo pasado cinco años del inicio del fenómeno y luego de los nuevos retos que trajo consigo la pandemia. Este análisis de la respuesta se realiza a través de la construcción de tres escenarios hipotéticos de acción del Estado y del examen de sus impactos y consecuencias. En primer lugar, el capítulo examina las características de la frontera colombo-venezolana, la cual constituye una realidad estructural que condiciona las alternativas gubernamentales ante la crisis. En segundo lugar, el texto analiza la evolución de los flujos migratorios, sus características e impacto en el país. Finalmente, el capítulo analiza tres escenarios alternativos de respuesta del gobierno ante la crisis: *cierre*, *acogida total*, y *respuesta intermedia*, y sus implicaciones, esclareciendo la lógica de las decisiones gubernamentales.

Si bien no hace parte de los objetivos de este capítulo el estudiar exhaustivamente las decisiones del gobierno colombiano a la luz de las teorías existentes sobre políticas migratorias (Meyers, 2000, 2004; Zogata-Kusz, 2012), las cuales pueden ser de interés para investigaciones posteriores, las conclusiones presentadas aquí sí constituyen un estudio de caso que dialoga con dichas teorías. La metodología por la que opta este capítulo, en cambio, consiste en la construcción de escenarios a partir de una tipología

de tres categorías básicas relacionadas con el nivel de severidad del control fronterizo por parte del gobierno ante los flujos migratorios. Por “*cierre*” se entiende una situación en la que el gobierno nacional intenta impedir los flujos de entrada a través del cierre de la frontera y/o de otras medidas restrictivas adicionales. “*Acogida total*” alude al caso opuesto, en el que el gobierno permite los flujos de entrada y despliega toda suerte de políticas que permitan una regularización de los migrantes, así como la protección de sus derechos. Y, finalmente, por “*respuesta intermedia*” se hace referencia a todas las posibilidades intermedias entre estos dos extremos en las que hay algún nivel de permisividad frente a los flujos de entrada, pero sin procesos completos de regularización y protección. El valor que tiene una metodología de construcción de escenarios alternativos e hipotéticos es que permite un análisis de consecuencias, implicaciones y riesgos en cada uno de los escenarios descritos, permitiendo así una mejor comprensión de la ruta cierta por la que han optado los hacedores de políticas públicas. Asimismo, al mostrar los vacíos de la ruta tomada frente a las alternativas no elegidas, este enfoque permite llegar a una serie de recomendaciones que ayuden a mejorar la respuesta de la política migratoria nacional.

El abordaje de este capítulo es fiel a la necesidad de comprender las decisiones gubernamentales teniendo en cuenta tanto las realidades geopolíticas del territorio como los condicionantes del contexto internacional. Este método va a permitir que acciones puntuales como la creación del Permiso Especial de Permanencia o el nuevo Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, entre otras, sean valorados entendiéndose el abanico de acciones disponibles. Asimismo, este balance de la respuesta gubernamental va a ayudar a esclarecer las metas deseables en el mediano y largo plazo, para que el país reconozca sus opciones y sus desafíos.

## La frontera colombo-venezolana

El tipo de frontera que comparten dos países condiciona en gran medida el tipo de relación que pueden desarrollar. La carencia de barreras geográficas suele facilitar los intercambios humanos y comerciales, como también la aparición de continuidades culturales a lado y lado de una frontera mien-

tras que accidentes geográficos más densos –por ejemplo, una cordillera de elevada altitud– representan grandes barreras naturales que impiden el contacto y que aíslan comunidades, a veces hasta con mayor eficacia que la distancia marítima.

Con un área terrestre de 1,1 millones de kilómetros cuadrados, Colombia posee un tamaño considerable según estándares internacionales, siendo el 26º por extensión del mundo. El país comparte límite con Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá, sumando 6.342 kilómetros de frontera terrestre con sus vecinos. Con Venezuela tiene una extensión de 2.219 kilómetros y constituye la frontera binacional más grande que tiene Colombia, representando el 35% de todo su límite terrestre (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011). Para ponerlo en perspectiva internacional, la extensión de esta frontera binacional entre Colombia y Venezuela equivale a 3,4 veces la que existe entre España y Francia.

A su vez, para un área terrestre de 882.000 kilómetros cuadrados, Venezuela posee frontera territorial con Colombia, Brasil y Guyana. Esta frontera suma 5.161 kilómetros en el área en la que Venezuela ejerce jurisdicción, es decir, si no se tiene en cuenta el Esequibo, zona en disputa con Guyana. La frontera con Colombia representa para Venezuela el 43% de sus fronteras terrestres y, al igual que para Colombia, se trata de su frontera binacional más extensa. La frontera colombo-venezolana es así mismo para ambos países la frontera con mayor diversidad geográfica que cada país tiene con cualquier vecino, como se describirá en breve.

Como puede verse en la **figura 1**, siete de los 32 departamentos de Colombia poseen frontera con Venezuela, de norte a sur: Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía; mientras que cuatro de los 23 estados de Venezuela comparten frontera con Colombia: Zulia, Táchira, Apure y Amazonas. 26 de los 1.102 municipios de Colombia, ubicados en el borde oriental de estos departamentos, comparten frontera con Venezuela (Cabrera Serrano et al., 2019, p. 62).

La frontera colombo-venezolana puede dividirse en cuatro grandes zonas con características geográficas distintivas. De norte a sur, la primera es una

Figura 1: Divisiones políticas de Colombia y Venezuela



Fuente: Wikimedia Commons (2015)

*zona de desierto*, en el sector Guajira-Zulia; una *zona de montaña* en la región andina, en el sector sur de la Guajira-Cesar-Norte de Santander-Zulia-Táchira; una *zona de llanura* en el sector Arauca-norte del Vichada-Apure; y una *zona de selva tropical* en el sector Vichada-Guainía-Amazonas.

Ubicada entre el sur de la Guajira, Cesar, Norte de Santander y Zulia y con elevaciones que superan a veces los 3.000 metros de altura, la Serranía del Perijá es el único componente de la extensa frontera que ofrece en algún grado una barrera geográfica natural entre los dos países. En el resto de su extensión, la frontera está conformada mayoritariamente por ríos, quebradas y territorio relativamente plano u ondulado, donde algunas de las divisiones limítrofes consisten apenas en líneas rectas artificiales acordadas con coordenadas de georreferenciación. Si bien la región andina es la más

accidentada de todas estas zonas, es también, en la práctica, la que más permite flujos regulares e irregulares, en particular a través del corredor Cúcuta-San Cristóbal y vecindades, debido a que tiene mayor densidad poblacional y es la mejor servida con obras de infraestructura.

Así, más allá de las grandes diferencias entre estas cuatro zonas, y sin que sea necesario un análisis que superaría los propósitos de este capítulo, el elemento común que se destaca en el grueso de la frontera es que se trata de un territorio de relativamente fácil tránsito para las personas y de difícil vigilancia para los estados. Justamente, son estas características de la frontera las que en décadas pasadas permitieron que el comercio entre Colombia y Venezuela fuera uno de los más dinámicos entre países vecinos en toda la región. La dificultad del control de la frontera es demostrada por la presencia que en diversas épocas han hecho grupos armados al margen de la ley en la misma, de manera especial en el área del Catatumbo, y la facilidad de estos de evadirse a confrontaciones directas con el Ejército con el cruce regular al país vecino. Asimismo, y como se profundizará en el Capítulo 2, las características geográficas de esta frontera han promovido en el pasado la migración de colombianos hacia Venezuela (CNMH, 2015, pp. 44-61). Por último, prueba de la facilidad de los flujos en estas cuatro zonas es la actual abundancia de la migración venezolana en los municipios fronterizos, incluso en zonas con poca densidad poblacional. Tanto el municipio de Uribia en el desierto de la Guajira como en Puerto Inírida en las selvas de Guanía como los ejemplos más extremos cuentan en la actualidad con migración venezolana considerable, que supera las 9.000 y las 5.000 personas respectivamente (Migración Colombia, 2021b).

En suma, la frontera colombo-venezolana demuestra ser una frontera altamente porosa en la mayor parte de su extensión. El nivel de desarrollo económico de los dos países que la comparten y los medios tecnológicos existentes impiden un control genuino de la movilidad de las personas a través de esta. Es virtualmente imposible cerrar la frontera debido a las características aquí descritas. En estas circunstancias, un cierre de los pasos fronterizos legales no tiene capacidad de impedir flujos migratorios irregulares. Cuando hay incentivos que promuevan estos flujos –como grandes diferenciales de ingresos– estos se darán con facilidad. El veredicto

geográfico es implacable determinando la relación simbiótica existente entre Colombia y Venezuela, una realidad que no siempre es tenida en consideración por analistas, actores políticos y ciudadanos.

## La migración venezolana en Colombia: evolución y características

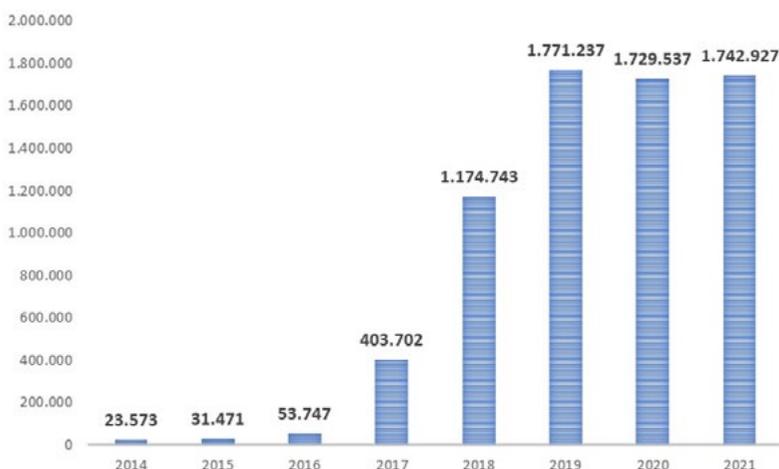
El fenómeno de la migración venezolana ha sido dividido en tres o cinco fases diferentes por los autores que han abordado el tema (Semana, 2018; Páez y Vivas, 2017, citado en Acosta et al., 2019, p. 4), pero en general la literatura coincide en que el 2013, año de la muerte del presidente Hugo Chávez, representó un punto de quiebre y el inicio de la 'migración de la desesperación' (Baddour, 2019). A partir del año 2000, en medio del nuevo clima político que emerge con la presidencia de Chávez, comienza una migración de pocos números compuesta principalmente por familias de la clase media-alta, en su mayoría industriales que desconfían del nuevo gobierno y prefieren invertir en destinos de mayor seguridad jurídica para sus capitales. A partir de 2005 se suman a la migración numerosos exempleados de PDVSA (Petróleos de Venezuela, SA), la empresa estatal de petróleos de Venezuela, luego de despidos masivos en los que llegaron a salir hasta 18.000 funcionarios. Esta fuga de cerebros ayuda a consolidar del *boom* de la industria petrolera en Colombia en su década de mayor auge.

A partir de 2010, la migración venezolana se vuelve más diversa y abundante, pero es todavía moderada, conformada principalmente por empresarios y profesionales de clase media-alta. La economía venezolana se ve afectada por la caída de los precios del petróleo y el PIB supera el 5% anual. Esto ocurre en 2012, último año de esta era política. En 2013 llega Nicolás Maduro al poder y comienza la crisis económica en Venezuela y la persecución a colombianos irregulares en su territorio y el retorno de algunos de ellos. En agosto de 2015, Maduro decreta el cierre de la frontera con Colombia y retornan 18.000 colombianos al país en medio de la estigmatización del gobierno venezolano en su contra. Cuando en 2016 se da la reapertura de la frontera en el contexto de crisis económica severa que azota a este país, se presenta el éxodo venezolano en todo su rigor.

Asimismo, puede decirse que el inicio de la pandemia del COVID-19 representa una fase adicional en la evolución de la crisis en la medida en que en esta se congelaron el grueso de los flujos, y hubo un retorno de algunos miles de venezolanos desde Colombia a pesar del cierre oficial de la frontera en medio de la emergencia sanitaria. Sin embargo, en la medida en que la economía y la movilidad se recuperan luego de los confinamientos más severos, y en vista de que las causas de la crisis todavía están sin resolverse en Venezuela, los flujos migratorios están volviendo a recuperar la dinámica previa a la crisis sanitaria.

Así, para 2014 los venezolanos en Colombia llegaban a más de 43.000 y seguían siendo inferiores a 100.000 en 2016 (ver Figura 2). En el primer lustro de la década de 2010 los venezolanos representaron a grandes rasgos la mitad del total de extranjeros residentes en Colombia (Migración Colombia, 2018a, p. 11), lo cual es un signo de lo inhabitada que estaba la sociedad colombiana a la recepción de flujos migratorios debido a las décadas de conflicto armado (Mejía Ochoa, 2020). A partir de 2017 es que se hace más evidente el crecimiento exponencial de la migración vенеzo-

**Figura 2: Migrantes venezolanos en Colombia, corte a enero**



Fuente: Elaboración propia con datos de Migración Colombia (2021b).

lana en Colombia, con más de 400.000 residentes de este país. En 2018 se supera el millón de venezolanos, y a partir de 2019 se superan el millón setecientos mil. Al comenzar la pandemia se calcula que más de 119.000 venezolanos retornaron a su país desde Colombia entre marzo y noviembre de 2020, y el flujo opuesto se habría recuperado a partir del tercer trimestre de 2020 (R4V, 2021b, p. 100).

Para inicios de 2021, Migración Colombia (2021b) calculaba la presencia de 759.584 venezolanos regulares y 983.343 irregulares, si bien se estima que el número de irregulares podría ser superior. Por la baja experiencia de inmigración que tuvo Colombia en su último siglo de historia se trata de cifras extraordinarias y de una migración muy visible para la sociedad de acogida, pero para un país de 50 millones de habitantes estas cifras todavía representan menos del 5% de la población, una proporción baja en comparación con otros países del mundo que son destinos migratorios, como Estados Unidos, Canadá o Europa Occidental.

De los actuales 6 millones de venezolanos que viven por fuera de Venezuela, la proyección sigue siendo de crecimiento para 2023 y 2024, superándose los 8 millones de migrantes (Bahar & Barrios, 2018; R4V, 2021a, p. 10), de los cuales la mayoría se seguirían recibiendo en América Latina y en Colombia.

De igual manera, el panorama de los flujos migratorios desde Venezuela a Colombia no se limita a los ciudadanos venezolanos que hoy residen en el país. También existe un componente de migración circular en la frontera, sumado al retorno de ciudadanos colombianos que vivían en territorio venezolano y un gran número de familias mixtas (compuestas por ciudadanos colombianos y venezolanos o con doble nacionalidad) ahora residentes en Colombia (Gandini, Prieto, et al., 2019). El número de colombianos retornados en agosto de 2020 se estimaba en 845.000 (R4V, 2021a, p. 99), mientras que los venezolanos en tránsito hacia otros países que pasan por territorio colombiano se estiman en 162.000 (R4V, 2021a, p. 96).

La distribución de los migrantes en el territorio es muy dicente de la magnitud de los flujos. Como era de esperarse, la proporción de los migrantes venezolanos es mucho más significativa en las zonas de frontera, en especial

en Norte de Santander (164.229), la Guajira (106.749), Cesar (45.121), y Arauca (33.781). Sin embargo, la migración ha superado la zona de frontera. Con 393.716 venezolanos y representando el 21% de los asentados en el país, Bogotá es la jurisdicción de Colombia que cuenta con el mayor número de migrantes. Bogotá no sólo se ha convertido en la mayor ciudad venezolana por fuera del territorio venezolano, sino que llega a ser la novena ciudad venezolana incluyendo el territorio de Venezuela, con una población superior a las de Cumaná, Petare o Mérida. Los departamentos de Antioquia, Atlántico y el Valle del Cauca superan los 264.000, 140.000 y 131.000 venezolanos respectivamente. Ciudades como Medellín, Barranquilla y Cali superan los 148.000, 93.000 y 84.000 venezolanos. La migración alcanza particularmente a todas las ciudades intermedias y centros urbanos de más de 100.000 habitantes (Migración Colombia, 2021c). En suma, si bien debe tenerse en cuenta que en términos proporcionales la migración sigue siendo baja en comparación a otros casos internacionales, sí es cierto que ésta ha alcanzado virtualmente todos los municipios de Colombia donde ya había densidad poblacional importante y que es por tanto un fenómeno de carácter nacional y no solamente una situación fronteriza. Es claro que la lógica de esta distribución obedece no sólo a la distancia geográfica con la frontera sino también a las oportunidades de ingresos disponibles para los migrantes en el territorio.

Aunque los datos son muy fluidos y todavía aproximativos, los estudios socio-económicos que se han hecho a la población venezolana en Colombia dan cuenta de la gran precariedad y vulnerabilidad en la que ésta se encuentra. La Encuesta de Calidad de Vida e Integración de los Migrantes Venezolanos en Colombia del Proyecto Migración Venezuela de la Revista Semana (2021a, 2021b, 2021c) arrojó datos desalentadores. Uno de cada cuatro hogares venezolanos en Colombia vive en cuartos. El 25,8% de los hogares venezolanos sufre de inseguridad alimentaria (la semana anterior a la encuesta uno o más miembros no consumieron ninguna de las tres comidas diarias durante uno o más días), frente al 0,54% de colombianos. El 92,4% paga arriendo o subarriendo, frente al 35% de los colombianos. El 3,4% paga ese arriendo en pagadario, frente al 0% de colombianos. El 48,7% de las familias vive en hacinamiento crítico (más de tres personas por cuarto), frente al 8,6% de colombianos. La pobreza multidimensional

de los hogares venezolanos es de 51,7%, frente al 17,6% de los colombianos. El 63,9% no contaban con cobertura de salud, frente a un 11,3% de los colombianos. Los migrantes cuentan con 8,78 años de educación promedio, frente a 8,48 años de los colombianos, y, sin embargo, el 97,5% no contaba con títulos convalidados. La tasa de informalidad en el empleo es del 92,5% y la tasa de desempleo del 26,4%, con números más altos para los irregulares. El 50,3% de los migrantes trabajan más de 48 horas a la semana, lo que muestra una mayor vulnerabilidad a la explotación laboral.

Este y otros estudios han mostrado, además, un deterioro de las condiciones de los migrantes causada por la pandemia. El 61,7% tuvieron dificultades durante el confinamiento ya fuese por disminución de ingresos (79,6%), acceso a alimentos (14,1%) o desalojo (4,3%); el 49,3% declararon un empeoramiento de sus condiciones derivado de la pandemia y el 41,3% se sintieron más discriminados por la coyuntura del COVID. El informe de Pobreza Multidimensional del DANE de septiembre de 2021 lleva a conclusiones similares en el sentido de que el aumento de la pobreza entre 2019 y 2020 fue superior en los hogares venezolanos que en los colombianos (DANE, 2021, p. 99). Otros estudios coinciden en que la pandemia empeoró la crisis, pues si bien ralentizó el flujo de salida también aumentó las dificultades de los migrantes y acentuó la estigmatización y criminalización de muchos de los que regresaron (Freitez et al., 2020; OEA, 2020; R4V, 2021a).

A pesar de este panorama de precariedad, la Encuesta de Calidad de Vida revelaba que el 52% de los migrantes consideran que sus condiciones son mejores ahora en Colombia que en Venezuela mientras que para el 73,3% las condiciones son al menos iguales o mejores, lo que es signo de las dificultades por las que estaban pasando en Venezuela. El 53,6% se han sentido discriminados, pero el 47,2% se consideran integrados a la sociedad colombiana a pesar del nivel de precariedad en que se encuentran. La conclusión es que, si bien las condiciones socioeconómicas de los colombianos no son las mejores, la situación de pobreza de los migrantes venezolanos es radicalmente más grave que las de los nacionales colombianos. Si en 2015 seguramente el grupo social en Colombia que tenía los mayores niveles de precariedad era la población rural del país, al día de hoy lo son los migrantes venezolanos.

Los estudios en general coinciden en que el efecto de la migración venezolana es positivo para la economía colombiana, no obstante la presión fiscal que genera en el corto plazo por la necesidad de brindarle a la población migrante asistencia humanitaria, si bien esta asistencia se ha brindado con algunos grados de apoyo de entidades internacionales (Reina et al., 2018; Tribín-Urbe, 2020). La población migrante es en promedio más joven y tiene mayor nivel de educación, lo que representa un bono demográfico para Colombia, donde la fertilidad ha bajado y la población ha envejecido. Este bono demográfico permite un aumento del PIB en el corto y mediano plazo. Existe una presión sobre el empleo, especialmente para los cuenta propia e informales, pero el efecto es más reducido en el sector formal. El esfuerzo fiscal de atención humanitaria y cobertura de salud y educación es significativo en el corto plazo, pero debería quedar del todo compensado con el pago de impuestos que realicen el conjunto de migrantes en el mediano y largo plazo. Se estima, por ejemplo, que para el periodo 2017-2019 los ingresos generados por los migrantes venezolanos por concepto de IVA corresponderían al 61% del gasto del gobierno en salud, educación y primera infancia para los migrantes en el mismo periodo. Así, por los canales de la producción, el consumo y la inversión, los efectos del choque migratorio serían positivos para las variables macroeconómicas y no generarían presiones inflacionarias significativas. Sin embargo, si bien estos efectos se pueden corroborar en las variables agregadas de la economía, este fenómeno no es de fácil observancia por la ciudadanía, que al frente sólo observa de forma más directa la nueva competencia sobre el mercado laboral, las presiones en el mercado de la vivienda o las dificultades en la prestación de servicios del estado que producen la nueva demanda.

En términos del efecto de la migración sobre la criminalidad el balance también parece ser positivo. Estudios recientes muestran que el porcentaje de homicidios que involucraban a venezolanos es inferior al porcentaje de venezolanos en el país (2,3% vs. 3,2%) y que las víctimas de los venezolanos solían ser típicamente otros venezolanos. En crímenes menores, la tasa sí fue más alta (5,4%), pero particularmente por lo que sucede en áreas de frontera, donde existen redes de crimen organizado, y en Bogotá, donde todavía hay poca integración laboral, con un desempleo migrante que duplica al nacional (Bahar et al., 2020; Knight & Tribin, 2020), lo que demuestra

que hay mucho por hacer hacia la integración de los migrantes en la sociedad y que la regularización, con la apertura del mercado laboral que esta permite, es clave. Sin embargo, la Secretaría de Seguridad de Bogotá ha confirmado que sólo el 1 % de los migrantes venezolanos han sido capturados en hechos delincuenciales de la ciudad y que sólo el 2 % de los hurtos de la ciudad tienen involucrados a migrantes (El Tiempo, 2021a). Expertos corroboran que la migración no es causal de criminalidad e inseguridad en Colombia, las cuales tienen múltiples causas en el país, y cuestionan que algunos políticos locales tengan salidas xenofóbicas en su discurso hacia los venezolanos bajo este pretexto (Proyecto Migración Venezuela, 2021c).

Así, cuando se tienen en cuenta las variables economía y seguridad, existe en Colombia una gran brecha entre realidad y percepción de la población colombiana que no ha sido lo suficientemente combatida a través de campañas de sensibilización que aumenten la empatía y ataquen la xenofobia. Un sondeo a más de 2.000 colombianos realizado Entre mayo y junio de 2021 (Proyecto Migración Venezuela, 2021g) mostraba que el 59 % afirman que los migrantes les generan poca o ninguna confianza, mientras que sólo el 11 % afirman que los migrantes les generan confianza. Aunque el 72 % están de acuerdo con que los migrantes tengan acceso a salud y educación, sólo el 42 % están de acuerdo con el nuevo Estatuto de Protección Temporal para los migrantes. Un hecho interesante es que si bien el 93 % de los Planes de Desarrollo Territorial (PDTs) departamentales del periodo 2020-2023 y el 53 % de los municipales ya hacen mención de los migrantes venezolanos, la gran mayoría sólo los incluyen en el diagnóstico de los desafíos del territorio y no en los proyectos a desarrollar durante la vigencia del PDT (Proyecto Migración Venezuela, 2020), un signo de que falta mucho por hacer para que a nivel local el migrante sea visto como parte de la solución y no solamente como parte de los 'problemas' de los territorios.

Todo esto demuestra que si bien todavía el tema migración no ha hecho una irrupción más fuerte en el panorama político (por ejemplo, aunque presente, no fue uno de los temas de mayor interés en la gran ola de protestas contra el gobierno que tuvo lugar a mediados de 2021), el apoyo popular a las políticas de apertura hacia la migración venezolana es bastante frágil. De un lado, el gobierno, tanto en los niveles locales como en el nacional,

tiene una gran tarea pendiente en términos de sensibilización a la población sobre el significado de la migración y sus efectos en los territorios. De otro lado, hay que considerar que la velocidad con la que se ha desarrollado la crisis ha despertado temores comprensibles en la población y que estos afectan los grados de libertad con los que se diseña política pública hacia los migrantes.

## Escenarios de respuesta del gobierno colombiano

Habiendo considerado las características del fenómeno y los efectos que está produciendo en la sociedad y el territorio, en esta sección se analizan tres escenarios alternativos de respuesta del gobierno colombiano ante la crisis migratoria venezolana. Los dos primeros son hipotéticos y extremos en cuanto al espectro de acciones posibles y el último es el escenario real e intermedio por el que ha optado el gobierno. El análisis de estas alternativas, con sus pros y sus contras, esclarece la lógica de las decisiones gubernamentales y sus implicaciones. Este acercamiento permite evaluar en qué medida el gobierno ha tomado decisiones acertadas de acuerdo a sus opciones y contextos y permite hacer propuestas sobre la ruta de acción a seguir. Los tres escenarios a considerar son: cierre, acogida total, y respuesta intermedia.

### Escenario 1: Cierre

Un escenario de cierre total de la frontera no es absurdo. De hecho, es una opción común que adoptan muchos países cuando enfrentan flujos migratorios masivos. A pesar de la abundante evidencia sobre los beneficios económicos de la migración, la percepción de la ciudadanía de los países de acogida no siempre es positiva por las presiones observables en el mercado laboral, diferencias culturales, entre otros, por lo que una decisión de acoger migrantes puede tener consecuencias negativas para los gobiernos de turno (Collier, 2013). Y si es el caso de una migración masiva, se puede pensar que los riesgos incluyen la desestabilización del país. También se puede considerar que los esfuerzos fiscales de brindar asistencia humanitaria, tan palpables en el corto plazo, pueden verse como una carga demasiado

grande en medio de otras premuras públicas para un país en vías de desarrollo, y que no se deberían hacer con la esperanza de un incierto beneficio macroeconómico en el mediano y largo plazo por los costos de oportunidad que hay involucrados.

Gandini, Lozano y Prieto (2019) aciertan en reconocer que el éxodo venezolano es una “migración en contextos de crisis” en el sentido de que no sólo el país expulsor se encuentra en crisis sino que muchos de los países receptores atraviesan también múltiples crisis. Para el caso de Colombia no se trata solamente de los índices de pobreza y desigualdad que afectan a otros países de la región sino también la violencia armada que todavía persiste, el tráfico de drogas y el nuevo contexto de la pandemia. En estos contextos de crisis, justamente, un gobierno tiene grandes incentivos a querer evitar que se sume la obligación de lidiar con una crisis más, y el cierre de la frontera podría parecer cumplir con esa promesa.

Se puede pensar que un complemento necesario para la plena efectividad de esta política es la deportación de migrantes irregulares en caso de que los hubiere. Esto aumentaría los costos operacionales de la política de cierre, pero funcionaría como garantía de que los efectos no deseados de la migración no tengan lugar.

Este curso de acción, sin embargo, acarrea dos grandes inconvenientes en la situación particular de Colombia. El primero es que una política de tales características representaría una incongruencia con la política exterior del final del gobierno Santos y de todo el gobierno Duque de denuncia al gobierno de Maduro como un régimen dictatorial. Tendría poco sentido que el gobierno de Colombia no muestre solidaridad con millones de ciudadanos venezolanos que le huyen a una crisis humanitaria si el discurso de su política exterior está en contra de ese régimen político y de sus violaciones de Derechos Humanos. Un cierre de frontera tendría que darse aceptando esa incongruencia o con un replanteamiento de la política exterior en el que se suspenda la denuncia al gobierno de Venezuela para que la política pública fuese coherente. Pero si este inconveniente es superable con algún recurso retórico, el siguiente demostraría ser más complejo.

El segundo inconveniente a un cierre total son las características físicas de la frontera colombo-venezolana previamente descritas en la segunda sección de este texto. En breve, la ausencia de barreras físicas considerables a lo largo de los 2.219 kilómetros de frontera y el estado de las capacidades materiales y tecnológicas del gobierno colombiano hacen virtualmente impracticable un cierre de la frontera ante una situación de colapso económico en el país vecino. Un cierre de los puestos fronterizos oficiales no impediría el flujo continuo de miles de venezolanos por áreas no vigiladas. Considerando las dimensiones de la crisis venezolana, la magnitud de la migración podría ser casi tan grande que con la frontera abierta. Si a la política de cierre se le sumaran deportaciones masivas a migrantes irregulares, el conjunto podría disminuir el número de migrantes en el territorio dependiendo de la cantidad de recursos públicos involucrados en la operación, pero difícilmente lograrían deportar a todos los migrantes o acabar con el flujo migratorio. En ese sentido, el argumento de la migración en contextos de crisis se revertiría: un país con la situación de violencia y crimen organizado que tiene Colombia incurriría en un gran costo de oportunidad al reencauzar recursos de su fuerza pública hacia el control de la frontera y las operaciones de deportación.

Sin duda, el efecto más negativo que habría causado una medida de cierre hubiese sido el aumento de la vulnerabilidad de los migrantes irregulares que logren cruzar la frontera y permanecer en el país. Los venezolanos habrían cargado con el estigma de la ilegalidad siendo completamente excluidos del mercado laboral formal, tendrían más dificultades para encontrar empleo y recursos, serían más vulnerables a la explotación laboral y a quedar a merced de redes criminales como último recurso de sobrevivencia. A pesar de un número más reducido de migrantes por los controles, los casos de xenofobia habrían podido estar más presentes por provenir el estigma directamente del Estado. Entre la situación vulnerada de los que llegan y las dificultades aumentadas de quienes no logran salir, una medida de cierre sería de graves consecuencias humanitarias.

En suma, una medida de cierre de fronteras para evitar las consecuencias negativas de la migración sería ampliamente inútil y podría dejar como consecuencia un nuevo desastre humanitario. Lo que es viable para países

con fronteras externas más robustas o que se encuentran más distantes del origen de una crisis migratoria no aplica para el caso colombo-venezolano. Los determinantes geográficos no pueden excluirse del análisis de este fenómeno migratorio y de sus respuestas. Es comprensible por qué no se vio nunca una tentación del gobierno nacional de tomar este rumbo.

## Escenario 2: Acogida total

Contrario al primer escenario, un escenario de acogida total consiste no sólo en que el gobierno colombiano mantenga su frontera con Venezuela abierta durante la crisis migratoria, sino, sobre todo, que haga todos los esfuerzos posibles para regularizar a los migrantes venezolanos que se quedan en su territorio a través de uno o más medios legales con el fin de facilitar la protección de sus derechos. En contraste con el escenario anterior, la acogida total encontraría su justificación, primero, en razones puramente humanitarias por el deseo de brindar ayuda a una población en dificultades y, segundo, por el reconocimiento de que el flujo migratorio es positivo para la economía del país en el mediano y largo plazo a pesar de las distorsiones y dificultades que se sufren en el corto. Asimismo, un escenario de acogida total no sólo tiene la ventaja de guardar coherencia con la política exterior de denuncia a las violaciones de Derechos Humanos por el gobierno venezolano, sino que es también coherente con la firma del estado colombiano en 1984 de la Declaración de Cartagena, como se explicará en breve.

Existen dos modos básicos de brindar una protección completa a la población que cruza la frontera. El primer modo es otorgarles a todos de manera automática el estatus de refugiado en territorio nacional. Esta alternativa sería consistente con la Declaración de Cartagena, firmada por Colombia y otros países latinoamericanos en el gobierno de Belisario Betancur, en noviembre de 1984. La Declaración de Cartagena crea una definición amplia de refugiado que es superior a la de la convención de refugiados de la ONU de 1951 según la cual las circunstancias adversas del conjunto de las comunidades pesan más que los casos individuales de persecución política (Freier, 2018; Acosta et al., 2019, p. 20). Los tres criterios por los cuales los individuos deberían ser considerados refugiados es porque en sus países

de origen sufren un contexto de violencia generalizada, de violación masiva de los Derechos Humanos o por una seria disrupción del orden público. Si bien este instrumento internacional no es de carácter vinculante, Colombia y otros países de la región han ido incorporando el contenido de esta declaración en el conjunto de sus leyes internas. En el caso de Colombia esto se hizo a través del decreto 2840 de 2013 (Presidencia de la República, 2013), antes del inicio de la crisis. Es claro que los migrantes venezolanos cumplirían cualquiera de los tres criterios de la declaración. Y si el gobierno de Colombia denuncia públicamente el régimen político venezolano por sus violaciones a los Derechos Humanos, esto, desde un punto de vista puramente lógico, debería trasladarse a que el gobierno le otorgue el estatus de refugiado *ipso facto* a todos los que huyen de este país.

Con base en el contenido de la Declaración de Cartagena y teniendo en cuenta la necesidad de proteger a las personas más vulnerables, muchos organismos multilaterales han propuesto a los países de la región que se realice un reconocimiento *prima facie* de los migrantes venezolanos como refugiados. *Prima facie* (a primera vista) implica que se le otorgue esa protección inmediata al ciudadano venezolano sin que tenga que mediar el proceso burocrático de la solicitud de asilo, pues un proceso usualmente lento y que se realiza sobre una base individual no es sostenible para dar respuesta a una situación de crisis debido a la magnitud de los flujos migratorios. Este enfoque fue sugerido por la nota de orientación de mayo de 2019 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR, 2019), por la resolución 2/18 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2018), por la resolución 1117 (2200/19) de enero de 2019 del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (CP OEA, 2019) y por el Grupo de Trabajo de la OEA para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región (OEA, 2019b, pp. 47-54). El Grupo de Trabajo de la OEA entendió que el reconocimiento *prima facie*, según el cual “cada miembro del grupo se considera un refugiado sin una determinación individual” era “una respuesta de protección práctica”, pues “la adjudicación justa y oportuna de las solicitudes individuales de asilo no es realista, dados estos números, y representa una carga excepcional para los funcionarios administrativos y el personal” (OEA, 2019b, p. 52).

No sólo la recomendación de otorgar la condición de refugiados *prima facie* no ha sido adoptada por ningún país de la región, sino que, además, la búsqueda y el otorgamiento de asilo tampoco ha sido la respuesta preferida ante la crisis ni por los gobiernos ni por los migrantes. Muchos migrantes, especialmente los que no cuentan con un buen nivel educativo, tienen un gran desconocimiento sobre las solicitudes de asilo o consideran que no cuentan con todos los elementos probatorios para demostrar que individualmente merecen la adjudicación de esa categoría. Sobre la condición de refugiado pesa también un riesgo de estigma, en especial ante la eventualidad de un retorno al país de origen sin un cambio radical de las condiciones políticas. Además, la solicitud de asilo es un proceso burocrático lento y ambiguo. La obtención genera garantías jurídicas, pero durante el tiempo de espera los individuos se encuentran en una situación de incertidumbre y vulnerabilidad.

Para el caso particular de Colombia, el proceso puede tardar dos años y los solicitantes reciben un Salvoconducto de Permanencia que los protege de la deportación pero que no les permite trabajar (Selee et al., 2019, pp. 11-12). Esto significa que para muchos migrantes de bajos recursos la no solicitud de asilo y el vincularse al mercado laboral informal como irregulares les resulta una mejor alternativa de sobrevivencia. En efecto, Colombia no optó por una estrategia de aceptación masiva de solicitudes de asilo ni creó condiciones de agilidad para que este proceso se escalara a miles de personas (Gandini, Prieto, et al., 2019, p. 26; Cabrera Serrano et al., 2019). En contraste, México y Brasil han sido los países que de forma más consistente han optado por la aprobación de solicitudes de asilo (Gandini, Lozano Ascencio, & Alfaro A., 2019; Zapata & Cuervo, 2019). Sin embargo, los procesos no son particularmente expeditos y se trata de dos países cuyas características y ubicación los ponen al margen de los principales flujos migratorios. De un lado, ambos países no sólo cuentan con magnitudes territoriales y poblacionales que les permiten absorber mejor el impacto migratorio sin una desestabilización interna. Del otro, a diferencia de Colombia y de los países andinos, la distancia geográfica de México y la barrera natural que representa la selva amazónica para Brasil disminuyen los flujos y por ende los impactos de la crisis y les permite un mayor margen de maniobra para políticas diferenciadas.

En definitiva, aunque no se puede acusar a Colombia y el resto de la región de despreocupación por la protección de los migrantes venezolanos, sí es cierto que ningún gobierno optó por el refugio *prima facie*. El reporte del Banco Mundial sobre la crisis migratoria venezolana (2018, p. 51) reconocía a los venezolanos como migrantes económicos y no como refugiados, que coincide con la narrativa oficial que terminó imponiéndose en la región a pesar de la Declaración de Cartagena. Sintomáticamente, no obstante, el mismo reporte reconoce que la migración económica tradicional tiene a ser más lenta y darse en situación de menor vulnerabilidad socioeconómica relativa, por lo cual la aplicación de esta noción al caso venezolano no es del todo cómoda. En su afán por facilitar la protección de los migrantes independientemente de su designación oficial, las entidades multilaterales que acompañan sus procesos de recepción han adaptado su narrativa, utilizando la fórmula “migrantes y refugiados venezolanos”, en plural y en bloque en toda su comunicación oficial, con lo que queda tácitamente claro que en ambos casos hay condición de vulnerabilidad y que en ambos casos hay necesidad de brindar protección y asistencia humanitaria (R4V, 2021a, 2021b).

Más allá de si Colombia y los demás países de la región están aplicando al pie de la letra la Declaración de Cartagena para la protección de los migrantes venezolanos o no, es fundamental considerar el contexto en el que esta declaración fue firmada para comprender los niveles de discrecionalidad con los que se ha interpretado. En la década de los 80 hay dos fenómenos en América Latina que sirven de telón de fondo a la firma de la declaración. El primero es el fin de un periodo de dictaduras, en el que los países de la región están ávidos del reconocimiento de la comunidad internacional de sus credenciales democráticas y se encuentran adoptando un gran número de tratados internacionales de corte progresista. El segundo es la consolidación de flujos migratorios desde la región hacia las economías avanzadas del norte, y la creciente preocupación de los gobiernos por tomar medidas que ayuden a garantizar los derechos de los migrantes latinoamericanos por fuera de sus territorios soberanos. Así, aunque puede decirse que la Declaración de Cartagena se deriva también de una tradición de asilo y refugio que data desde el inicio de la independencia (Fischel de Andrade, 2016), esta noción ampliada de refugiado operaba también como un exce-

lente instrumento de presión para que los países del norte mejoraran su trato a la migración. La Declaración de Cartagena se pensó más como un instrumento de política exterior que de política doméstica. Ante la ausencia de grandes presiones migratorias internas en la región en ese momento, no se hizo una reflexión más profunda sobre las consecuencias prácticas que esa declaración podía tener para la política doméstica en un escenario de crisis. Y el éxodo venezolano ha demostrado ser una prueba extrema a esta noción ampliada.

Claramente, el refugio no es el único modo posible de regularización total. El segundo modo, que constituiría una vía más directa y definitiva de garantizarles protección legal a los migrantes venezolanos, es otorgarles de manera automática la residencia permanente en territorio colombiano, independientemente de la calidad de la documentación que puedan brindar para el proceso, entendiendo las dificultades que muchos tienen de obtener documentos legales en su país de origen, e independientemente de la prueba de entrada legal en el país. El hecho de que el permiso de residencia permanente es a su vez un camino posible para la naturalización de los migrantes lo convierte en una alternativa de seguridad jurídica mucho más sólida, con la ventaja adicional de no acarrear con el estigma que puede tener el asilo político.

Así como con otros países de la región, Colombia desde el inicio de su vida republicana ha mantenido una tradición de otorgar un estatus jurídico relativamente favorable a los extranjeros que se asienten en el territorio, que oficie como un incentivo que atraiga la migración, lo cual no siempre se ha logrado. En este contexto, los hispanoamericanos han contado con un estatus jurídico privilegiado. En las constituciones políticas de entre 1863 y 1991, incluyéndose la ley de naturalización de 1936, los hispanoamericanos obtenían la nacionalidad colombiana con sólo solicitarla y residir legalmente en Colombia, lo que constituye una naturalización casi automática (Acosta, 2018; UPB, 2020b). De acuerdo con el artículo 96 de la Constitución Política de Colombia, los latinoamericanos y del Caribe por nacimiento que estén domiciliados en Colombia pueden obtener la nacionalidad por adopción. Allí no se reglamenta la temporalidad pero se hace mención del principio de reciprocidad, dándosele así un estatus jurídico privilegiado a los provenientes

de estos países (República de Colombia, 1991). Este artículo fue reglamentado a través de la Ley 43 de 1993, según la cual se otorga nacionalidad por adopción a todo extranjero que la solicite y que se haya domiciliado en Colombia por cinco años continuos con visa de residente. Si son casados o compañeros permanentes de un colombiano o tienen hijos colombianos el periodo de domicilio continuo necesario se reduce a dos años. Si los extranjeros son nacionales por nacimiento de países latinoamericanos o del Caribe, el periodo de domicilio continuo necesario es de apenas un año, pero teniéndose en cuenta, una vez más, el principio de reciprocidad.

El punto clave de esta legislación es el momento a partir del cual se hace oficial la residencia permanente, que equivale a la obtención de la Visa de Residente. El parágrafo 2 del artículo 5 es explícito al afirmar que “los extranjeros están domiciliados cuando el Gobierno Nacional les expide la respectiva Visa de Residente. Por lo tanto, los términos de domicilio se contarán a partir de la expedición de la citada visa” (Congreso de la República, 1993). Así, ni la residencia irregular en el país ni ningún permiso de residencia temporal sumarían tiempo para que los migrantes puedan solicitar la nacionalidad, ya sea en un año o en cinco dependiendo de si se usa o no el principio de reciprocidad. El hecho de que Colombia, a través de su membresía a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), sea un estado asociado del MERCOSUR hace que aplique el principio de reciprocidad para los permisos de residencia entre los países suramericanos. Sin embargo, se podría argumentar que la reciprocidad no aplica para los ciudadanos venezolanos por el abandono de Venezuela de la CAN y su suspensión del MERCOSUR. También podría no considerarse el principio de reciprocidad por razones humanitarias. Pero, independientemente de los privilegios que se puedan aplicar por la procedencia, y aunque estos derechos de naturalización están garantizados constitucionalmente y por ley, la llave de la Visa de Residente que habilita todo lo demás sí permanece como una discreción presidencial. El segundo modo de regularización masiva de migrantes tampoco ha sido la elección de Colombia ni ha sido alternativa para el resto de países de la región.

Si el gobierno colombiano no optó por estos modos de regularización masiva de migrantes ante la crisis venezolana es necesario analizar la lógica de sus decisiones. En efecto, a pesar de los claros beneficios humanitarios de estas

alternativas, también es cierto que estas acarrearán costos y riesgos en un proceso que no es estático, en el que las decisiones tomadas pueden tener efectos subsiguientes en las dinámicas de los flujos migratorios.

El riesgo más evidente de una regularización masiva de tipo *prima facie* es el incentivo que esta puede generar en el aumento de los flujos migratorios desde el país de origen, y mucho más teniendo en cuenta la facilidad de tránsito que permiten las características previamente mencionadas de la frontera colombo-venezolana. La exposición a la irregularidad es un factor que desincentiva a muchos de partir de su país y si cambian estas condiciones los determinantes de los flujos también se alteran. Por ende, un escenario de acogida total podría producir cambios en la magnitud y en la velocidad de la migración que pongan en peligro la capacidad del país de acogida para asimilarla. La capacidad de asimilación debe entenderse en el sentido de recursos fiscales líquidos para la asistencia humanitaria a muchos de los recién llegados y para la prestación de los servicios básicos del estado, pero también en el sentido del apoyo popular a las medidas migratorias. Si, como se mostró en la sección anterior, en condiciones inferiores a las de la acogida total el apoyo de los colombianos a la recepción de la migración es, en el mejor de los casos, frágil, el riesgo del resquebrajamiento del apoyo popular era real si los flujos hubiesen sido superiores, causando una mayor presión social en el corto plazo y un factible aumento de los casos de xenofobia. Y si la política migratoria se convierte en un tema político todavía más sensible, queda en entredicho su sostenibilidad en el tiempo en los siguientes ciclos electorales.

En el mismo sentido, es necesario considerar que, si una regularización *prima facie* la realiza cualquier país de la región de forma unilateral, esta medida redireccionaría los flujos hacia ese país en detrimento de aquellos con seguridad jurídica menor. Para el caso particular de Colombia esto significaría que muchos migrantes en tránsito hacia Ecuador o Chile tendrían nuevos incentivos para permanecer en Colombia. Así, la magnitud final de migrantes en el territorio habría aumentado no sólo por las nuevas motivaciones desde el país de origen sino también por el menor beneficio relativo de los demás países de acogida. En síntesis, el escenario de acogida total tendría más posibilidades de éxito de hacerse de manera coordinada por un

número considerable de países, mientras que cualquier intento unilateral de promover estas políticas habría aumentado en extremo la vulnerabilidad del país más osado.

Un último elemento que hay que considerar para comprender esta decisión es el nivel de apoyo internacional para brindar asistencia humanitaria a los migrantes. Muchas instituciones se han unido a los esfuerzos gubernamentales de apoyarlos, entre las que se cuentan USAID, considerado el principal cooperante, la Unión Europea, el Comité Internacional de la Cruz Roja, así como las agencias del sistema de Naciones Unidas, en buena medida financiadas por USAID, como la ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) o UNICEF (Banco Mundial, 2018, pp. 56-58). No obstante, el monto total de la ayuda internacional ha sido modesta. En junio de 2019, se calculaba que el monto per cápita de ayuda internacional que recibían los refugiados y migrantes venezolanos era de poco más de USD 200 y en junio de 2021 se calculaba un monto de USD 300 a pesar de varios intentos de convocar a donantes. En contraste, la migración per cápita para los refugiados sirios ha ascendido hasta USD 5.000. El monto total de recaudo para la crisis migratoria venezolana sigue siendo inferior al de Siria, Sudán del Sur o la antigua Yugoslavia (OEA, 2019a, pp. 22-24, 2019b, pp. 55-66; Proyecto Migración Venezuela, 2021f). El debate sobre las responsabilidades compartidas no es fácil y la cooperación internacional en casos de crisis migratorias y de refugiados masivos es difícil de alinear (Gottwald, 2016), pero en el caso venezolano la cooperación ha sido más desafortunada. Ante un contexto internacional tan poco sensible a la crisis humanitaria venezolana –o distraído con otras preocupaciones– es comprensible que los gobiernos de la región hayan sentido un menor margen de maniobra financiero para adoptar políticas migratorias más intrépidas.

En suma, puede decirse que Colombia no adoptó un escenario de acogida total siguiendo un principio de gobernabilidad. La acogida total es el mejor camino para la protección de los migrantes, pero las dificultades prácticas de su materialización no son desdeñables. Si el primer escenario era inviable por las características de la frontera, el segundo escenario se demostraba riesgoso por la dificultad de coordinación regional, por la falta de mayor

apoyo internacional para la asistencia humanitaria, por el riesgo latente de que tal política generara una ola migratoria mayor más difícil de manejar y, por último, por el riesgo de que la favorabilidad pública hacia la migración se deteriorara todavía más e hiciera la política no sostenible en el largo plazo.

### Escenario 3: Respuesta intermedia

En los dos escenarios anteriores se analizaron alternativas hipotéticas extremas, sus pros y contras y sus riesgos. El tercer escenario de respuesta intermedia, en cambio, es el curso real de política migratoria por el que ha optado el gobierno colombiano ante la crisis venezolana. Sus principales características han sido el mantenimiento de la frontera abierta (sólo cerrada al inicio de la pandemia en medio de la emergencia sanitaria internacional, una política que se estaba aplicando en todo el mundo) y la realización de procesos de regularización incompletos pero progresivos de la población migrante en situación de irregularidad. La frontera abierta, por un lado, ha facilitado el flujo migratorio, dando como resultado la distribución de la población migrante a lo largo del territorio nacional según se vio en la tercera sección de este capítulo. Las regularizaciones escalonadas, por su parte, han significado un grado superior de vulnerabilidad de los migrantes y una tardanza relativa de la vinculación de estas poblaciones a la economía formal, como contraparte a un mayor control –o una mayor percepción de control– de un flujo migratorio a todas luces desbordado.

La política migratoria ante la crisis ha pasado por diversas fases. En un principio hubo un enfoque en la atención y acompañamiento a los más de 22.000 colombianos que para 2015 habían sido expulsados de territorio venezolano, pero rápidamente la evolución de la crisis exigió una atención creciente sobre la población venezolana. En cumplimiento de disposiciones internacionales para la protección de los Derechos Humanos, los migrantes venezolanos han tenido acceso a atención de urgencias médicas, vacunación y educación independientemente del estatus migratorio. A partir de agosto de 2017 comenzó a emitirse el Permiso Especial de Permanencia (PEP) para migrantes con pasaporte que hubieran ingresado hasta el mes anterior en calidad de turistas. El PEP otorgó un permiso temporal de 2 años de solicitud gratuita, dando derecho al trabajo formal y por ende acceso al sistema

salud completo del país. El PEP fue objeto de sucesivas ampliaciones que permitieron el aumento de la regularización de migrantes, una de las cuales se basó en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), una campaña de registro y visibilización de los migrantes que se hizo entre abril y junio de 2018 y en la cual se contabilizaron más de 442.000 personas. La última ampliación del PEP se realizó en 2020 a pesar de la pandemia, lo cual es un hecho significativo. Como se vio en la tercera sección del capítulo, no obstante, se estima que para inicios de 2021 sólo menos de la mitad de los migrantes venezolanos habían obtenido la regularización. También se realizaron otras iniciativas entre las que se pueden destacar la creación de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) entre 2017 y 2018 para la migración pendular, luego descontinuada, y la creación de la Gerencia de Fronteras para una adecuada gestión de las situaciones más críticas en los territorios vecinos a Venezuela. Los ejes de este primer momento de la respuesta gubernamental fueron la seguridad y el control de las fronteras, la solidaridad y la protección de los Derechos Humanos y el desarrollo económico y la atención a los retornados (Migración Colombia, 2018b; Banco Mundial, 2018, pp. 53-54; Acosta et al., 2019, pp. 9-11; Cabrera Serrano et al., 2019, pp. 69-75; Selee et al., 2019, pp. 9-10; Selee & Bolter, 2020). Como se mencionó en el apartado anterior, la coordinación con donantes internacionales y con instituciones multilaterales ha jugado un papel importante en la respuesta gubernamental a la crisis, pero también lo ha sido el relacionamiento de todos estos actores con las numerosas organizaciones de migrantes venezolanos en el territorio. Estas organizaciones aprendieron de las experiencias asociativas de las comunidades migrantes en Venezuela antes de la crisis y también han sido muy activas (OIM, 2021).

Acosta, Blouin y Freier (2019, p. 14) subrayan que las respuestas jurídicas del gobierno colombiano hacia la crisis comparten una serie de características comunes. Primero, se realizan por discrecionalidad de la rama ejecutiva, a través de normas administrativas de rango inferior sin intervención parlamentaria. En segundo lugar, se usan instrumentos *ad hoc* que aplican a categorías determinadas de nacionales venezolanos (disponibilidad de documentos, fecha de llegada, etc.). Tercero, la corta temporalidad de los permisos genera incertidumbre jurídica. Por último, son considerables los obstáculos burocráticos y administrativos al momento de acceder a los

derechos que otorgan estos instrumentos. Estas características restan universalidad a las medidas y aumentan la incertidumbre sobre la duración y continuidad de los permisos de permanencia. Desde el punto de vista de la protección al migrante están lejos de ser ideales. Y, si bien el uso de categorías determinadas como fechas de llegada es comprensible desde la lógica de no incentivar la multiplicación de los flujos, medidas como las temporalidades cortas tienen efectos menos obvios sobre los flujos y suponen una situación de inseguridad jurídica que perjudica innecesariamente tanto al migrante como a sus potenciales empleadores sin consecuencias pragmáticas positivas.

Tres momentos adicionales deben tenerse en cuenta en cuanto a la producción de instrumentos jurídicos para la política migratoria. El primero es el documento CONPES 3950 de noviembre de 2018 (CONPES & DNP, 2018), con posterioridad a las primeras fases del PEP y del RAMV. Este CONPES es el primer documento de política pública que desarrolla una estrategia integral para la atención de la migración venezolana.

El segundo momento, de altísima importancia, es la expedición del Decreto 216 del 1 de marzo de 2021 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021), en el que se adopta el nuevo Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. El nuevo estatuto cambia radicalmente las reglas al conceder 10 años de residencia temporal después de los cuales se puede postularse para una visa de residente (camino de naturalización, como se vio en el segundo escenario), aplicable tanto para los venezolanos que puedan demostrar que se encontraban en Colombia para el 31 de enero de 2021 como para todo aquel que ingrese de manera regular durante los dos primeros años de vigencia del estatuto (Migración Colombia, 2021a). Aunque el proceso administrativo es largo y engorroso, se espera que este estatuto permita regularizar a por lo menos un millón de migrantes, lo que constituye un hito histórico en medio de la crisis. Esta decisión tiene una enorme significancia para el acceso de los migrantes al mercado laboral formal y, por ende, para la mejora de sus niveles de vida. En un sondeo a empresarios de todo el país de septiembre de 2021, el 19,7 % afirmaron no contratar venezolanos porque la legislación no era clara y temían infringir la ley al hacerlo y el 12,7 % afirmaron no contratar por carencia de estatus

migratorio regular (Semana, 2021). La consolidación del nuevo estatuto cambia de manera significativa ese panorama.

Un hecho que no puede pasar de largo es que el anuncio de la nueva política del gobierno colombiano tuvo lugar en febrero de 2021, a menos de un mes de que se hubiera posesionado el presidente de Estados Unidos, Joe Biden, un mandatario con un discurso mucho más inclusivo hacia la migración que el de su predecesor. Este cambio del contexto internacional, en particular de la tendencia política del principal aliado internacional de Colombia, suponía la oportunidad de encontrar una actitud más solidaria en Washington hacia la ayuda humanitaria para la migración venezolana. En ese mismo sentido de cultivar actitud de solidaridad hacia la atención a los migrantes venezolanos debe leerse la voluntad de Colombia en agosto de 2021 de recibir refugiados afganos luego de la retirada de Estados Unidos de Afganistán (El Tiempo, 2021b), iniciativa que terminó por no darse (Portafolio, 2021). Por cuestiones meramente internas, una nueva política migratoria en Colombia no era imposible sin un cambio de gobierno en Washington, pero no cabe duda de que el cambio de gobierno la hacía más favorable.

El tercer y último momento es la expedición de la ley 2136 del 4 de agosto de 2021 (Congreso de la República, 2021), la cual le da carácter de ley a la política migratoria en Colombia con la creación de la Política Integral Migratoria (PIM) y que estuvo en proyecto por un periodo de varios años. Sin embargo, más allá de la enumeración de lineamientos y principios de la política integral, la nueva ley no produce cambios importantes en la regulación migratoria del país bajo la dirección de Migración Colombia y de la Cancillería, ni altera la discrecionalidad presidencial en materia migratoria. No obstante, puede decirse que el valor de las decisiones puntuales en el ámbito migratorio es superior al mecanismo que las produce. La discrecionalidad del ejecutivo involucra riesgos por su reversibilidad, pero el proceso parlamentario en Colombia también puede ser incierto.

Por último, es importante destacar un elemento de corte transversal que ha sido característico del actuar del gobierno nacional durante todo el desarrollo de la crisis: la consistencia del discurso inclusivo hacia los migrantes venezolanos. Desde detalles pequeños como la utilización de los términos

'regular-irregular' para referirse a los migrantes en vez de 'legal-ilegal' o el uso de dibujos amigables para representar a los migrantes en las infografías oficiales, incluso al contabilizar a los irregulares (Migración Colombia, 2021c), hasta las declaraciones públicas del alto gobierno sobre la migración, el gobierno ha demostrado continuidad en su actitud de bienvenida y el uso constante y sistemático de fórmulas como la de "hermanos venezolanos". Ejemplo de ello son las palabras de Juan Francisco Espinosa, director de Migración Colombia en un foro de actores de marzo de 2021, en el que se refería a "darle la oportunidad de soñar" a los migrantes venezolanos y afirmaba que "la reactivación económica [de la crisis sanitaria] tiene que darse de la mano con la migración y no de espaldas a la migración" (Proyecto Migración Venezuela, 2021d). Es cuestionable que el gobierno no haya hecho mayores esfuerzos financieros en la financiación de campañas de medios masivos que hagan pedagogía sobre los beneficios de la migración en contra de la xenofobia, pero debe reconocerse que el discurso gubernamental sí está en sintonía con la integración y la inclusión.

A pesar, entonces, de las críticas y de las inconformidades, el balance de las acciones del gobierno ante la crisis migratoria es, a grandes rasgos, positivo. El reporte del Banco Mundial sobre la crisis migratoria venezolana le proponía al gobierno colombiano 4 pilares de acción: adoptar un marco de política e institucional para dar respuesta a la migración; fortalecer los sistemas de resiliencia de áreas receptoras; abordar vulnerabilidades específicas de migrantes y retornados; y propiciar el diálogo a nivel local, nacional y regional (2018, pp. 126-144). Puede decirse que estos pilares han sido en mayor o en menor grado ejes de las políticas del país en esta materia. Asimismo, la guía del Banco Mundial para la atención a poblaciones que sufren desplazamiento forzoso había sugerido una serie de principios de actuación ante estos casos: respuesta holística, coordinada e integral; enfoque espacial; mitigación de impactos negativos de la población local; facilitación de la integración social y económica, tratamiento homogéneo a migrantes y nacionales; y monitoreo del proceso migratorio para ajustar las políticas (2017). Una vez más, aunque la atención a esta crisis se puede considerar todavía incompleta, es observable que el gobierno está siguiendo los principios correctos en el diseño de su política pública.

Es por eso que no sorprende la apreciación global de muchos de los expertos sobre las medidas del gobierno colombiano hacia la migración venezolana. El Banco Mundial ha calificado la respuesta del gobierno de “solidaria y efectiva” (2018, p. 53). Selee, Bolter, Muñoz-Pogossian y Hazán (2019, p. 14) han visto en ella una apuesta de largo plazo a pesar de las presiones de corto plazo, encontrando que la crisis se vio “como una oportunidad para modernizar y digitalizar sistemas obsoletos y comenzar a adaptar leyes no solo para necesidades actuales sino también futuras”. Cabrera, Cano y Castro (2019, p. 89) encuentran que la crisis “ha fomentado un aprendizaje mutuo entre un país que no tenía experiencia emigratoria (Venezuela) y otro, que no estaba acostumbrado a recibir un alto número de inmigrantes (Colombia)”. A pesar de las críticas por las fallas en la planeación de largo plazo y del desbordamiento de la crisis, la revista *The Atlantic* (Baddour, 2019) felicitaba al gobierno colombiano por su solidaridad hacia los migrantes y por haber mantenido abierta la frontera, citando a Trisha Bury, subdirectora del International Rescue Committee, quien afirmaba: “Yo nunca he visto a un gobierno haciendo tantos esfuerzos para registrar personas y dejar abierta la frontera [en medio de una crisis migratoria]”. Conceptos similares se pueden encontrar en otros medios especializados.

En cuanto al nuevo estatuto de protección temporal, este no está exento de críticas que a la luz del análisis de estos tres escenarios son comprensibles, como el carácter de discrecionalidad de la política, la vulnerabilidad que tendrán los nuevos migrantes irregulares o la carencia de enfoques diferenciales, entre otros (CJM y CEM, 2021). Sin embargo, la recepción general al estatuto ha sido de celebración. Por la magnitud de los migrantes regularizados por la medida y por su enfoque de largo plazo, Banulescu-Bogdan y Chaves (2021) concluyen, por ejemplo, que se trata del paso más importante, generoso y pragmático que ha dado el gobierno colombiano, afirmando que “es el primero de su tipo en reconocer que los venezolanos han llegado para quedarse y que el país estará mejor si se prepara para la integración de largo plazo”.

Pero, así como es necesario valorar las acciones que se han hecho hasta ahora, también es fundamental tener en cuenta todo el camino que falta por recorrer. Deben mantenerse los enfoques de largo plazo y se debe

multiplicar los esfuerzos para “desarrollar narrativas constructivas sobre la migración” (Selee & Bolter, 2020). Debe reconocerse que el país “no logra aún abordar todas las dimensiones del fenómeno” migratorio y que todavía existe “un rezago en la toma de decisiones a nivel central y su aplicación a nivel territorial” (Cabrera Serrano et al., 2019, p. 88). Colombia debe mantener la meta de “mitigar las vulnerabilidades en el corto plazo” al tiempo que se sigue construyendo una “política pública con perspectiva de largo plazo y de aplicación inmediata” (Banco Mundial, 2018, p. 125). En efecto, el país no debe abandonar la priorización a la asistencia humanitaria y debe propender por soluciones que sean sostenibles, teniendo presente todavía la noción de responsabilidad colectiva y la importancia de la coordinación regional (Camilleri & Osler Hampson, 2019). En particular, se deben seguir buscando fórmulas creativas para captar más donaciones internacionales dirigidas a la asistencia humanitaria. Es crucial tener presente que la vulnerabilidad socio-económica de los migrantes no ha acabado, y en ese sentido la regularización no es un punto de llegada sino un avance intermedio para seguir creando condiciones óptimas de integración social.

El estatuto de protección temporal representa un gran paso para el país, pero no deben perderse de vista los riesgos colaterales de acoger a la migración e invertir en su desarrollo. Aunque estas acciones ayudan a que la población migrante prospere, se puede pagar un precio alto “si a los públicos no se les persuade del valor de estos gastos para el conjunto de la sociedad y ven en ellos una competencia por recursos escasos”. Es perentorio pasar de las políticas macro al verdadero inicio de los planes de largo plazo para la cohesión social (Banulescu-Bogdan & Chaves, 2021). Uno de los principales retos consiste en mantener y elevar el apoyo público hacia estas políticas.

Por último, y para reiterar, si bien fue un gran acierto la elongación del horizonte de temporalidad de la política migratoria, el país debe dirigirse hacia un enfoque de mucho más largo plazo. Muy concretamente, Colombia no debe temerle a la naturalización masiva de migrantes venezolanos en periodos de aplicación inferiores a los que confiere el estatuto temporal. De un lado, esta iniciativa sería coherente con la tradición constitucional del país desde su independencia en materia de naturalización. De otro lado, se trataría de una medida justa en relación con las facilidades de naturalización

que tienen el resto de latinoamericanos en el país. Como lo afirmaba con exactitud Acosta (UPB, 2020b), "¿qué diferencia hay entre un venezolano o un argentino o entre un venezolano y un brasileño? Si acaso el venezolano tiene muchos más lazos culturales, lingüísticos, históricos con Colombia que el brasileño". Desde esta perspectiva, resulta desproporcionado que los ciudadanos venezolanos posean menos derechos en Colombia, y más ante una situación de anomalía que demanda la solidaridad del país. Finalmente, la preferencia del gobierno por los permisos temporales evidencia un temor tácito a naturalizaciones rápidas y, sin embargo, estas son las únicas que le darían a los migrantes una oportunidad segura de regresar a su país cuando muchos de ellos quieran más adelante experimentar la opción del retorno en el momento en el que las condiciones mejoren en Venezuela. Quien tiene una residencia temporal no puede arriesgarse a perderla si intenta un retorno incierto, mientras que los que cuenten con la nacionalidad colombiana tendrán la seguridad jurídica de no perder en Colombia lo que han construido si se van y el retorno no funciona. La naturalización es la protección última que puede darle Colombia a los migrantes venezolanos, pues es la que les concede la libertad de la permanencia, del retorno o hasta de la realización de nuevas aventuras migratorias. No es benéfico ni para los migrantes ni para el país que éstos tengan que esperar por ese derecho tanto tiempo como el que se espera en algunos de los países con políticas migratorias más restrictivas del mundo. En ese sentido, es necesario que se profundicen los esfuerzos de pedagogía para que el público reconozca cada vez mejor las bondades de una integración migratoria ambiciosa y que se evalúe el otorgamiento a los migrantes de mayores facilidades para la permanencia de las que ya concedió el estatuto de 2021.

Para resumir, el gobierno colombiano adoptó un escenario de respuesta intermedia, caracterizado por el mantenimiento de la frontera abierta y por procesos de regularización incompletos pero progresivos, con el ánimo de encontrar un equilibrio que le permitiera expresar su solidaridad con los migrantes, conservando, a su vez, niveles de gobernabilidad sobre los flujos desbordados y las presiones sociales y políticas del corto plazo. Este enfoque en alguna medida lento, tardío, reactivo e incompleto presupone una protección subóptima a la totalidad de la población vulnerable en medio de la crisis. Sin embargo, la voluntad de apoyo y progresividad de la política

migratoria le vale al país una alta consideración por su comportamiento hacia la población migrante ante una situación de gran incertidumbre. No obstante los logros, hay cabida para medidas todavía más integrales y generosas hacia los migrantes, en especial hacia los más vulnerables.

La respuesta del gobierno ante la crisis venezolana no es exitosa en términos de que haya sido el mejor escenario posible de protección a los migrantes, pero sí en el sentido de que la dirección de la política migratoria no se ha tenido que revertir. Su progresiva profundización y su perspectiva de largo plazo hasta la fecha son un gran logro, y constituyen una base sobre la que se pueden seguir mejorando las condiciones de integración de la población migrante con pragmatismo y solidaridad.

## Conclusiones

Analizar la respuesta del gobierno colombiano ante el éxodo venezolano exige identificar las características geopolíticas del territorio colombo-venezolano, así como los condicionantes del contexto internacional. La extensión y porosidad de la frontera binacional generan singularidades de los flujos migratorios sin los cuales no se puede comprender este fenómeno ni las decisiones de política pública. A pesar de los puntos de estrés institucional en el corto plazo y de las percepciones desinformadas, la migración venezolana en Colombia es fundamentalmente positiva tanto para el país como para los migrantes, pero éstos se han convertido hoy en la población más vulnerable de la sociedad colombiana. El gobierno colombiano se vio ante una disyuntiva entre estabilidad y solidaridad ante los efectos de la crisis migratoria. La política de cierre de frontera es impracticable por las características geográficas de la misma, mientras que una acogida total *prima facie* es ideal desde el punto de vista de la protección a los migrantes, pero, ante la falta de un apoyo de recursos internacionales más contundente para materializarla, no está exenta de riesgos políticos. Y una respuesta intermedia sin cierre y con regularizaciones incompletas pero progresivas es a la vez imperfecta e insuficiente, pero ha demostrado ser una iniciativa viable que sirve de base para seguir profundizando la integración de los migrantes. Mientras que la regularización masiva ha sido el mayor logro reciente de la

política migratoria, la integración efectiva de los migrantes regularizados en las comunidades de acogida sigue siendo el reto más importante del gobierno colombiano en los próximos años.

## Referencias

- Abad Faciolince, H. (2015, septiembre 6). La frontera caliente. *El País*.  
[https://elpais.com/internacional/2015/09/04/actualidad/1441369805\\_522944.html](https://elpais.com/internacional/2015/09/04/actualidad/1441369805_522944.html)
- Acosta, D. (2018). *The National versus the Foreigner in South America: 200 Years of Migration and Citizenship Law*.
- Acosta, D., Blouin, C., & Freier, L. F. (2019). *La emigración venezolana: Respuestas latinoamericanas*. Fundación Carolina.  
[https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/DT\\_FC\\_03.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/DT_FC_03.pdf)
- Aliaga Sáez, F. A., Flórez de Andrade, Á., García Sicard, N., Montoya Carriosa, L., Baracaldo Amaya, P. V., Pinto Martín, L., & Rodríguez Portillo, C. (2020). La inmigración venezolana en Colombia, Balance de propuestas y acciones políticas en 2018. En F. Aliaga Sáez & A. Flórez de Andrade (Eds.), *Dimensiones de la migración en Colombia* (pp. 233-304). Ediciones USTA.
- Álvarez de Flores, R. (2004). La dinámica migratoria colombo-venezolana: Evolución y perspectiva actual. *Geoenseñanza*, 9 (2(jul-dic)), 191-202.
- Álvarez de Flores, R. (2007). Evolución histórica de las migraciones en Venezuela. Breve recuento. *Aldea Mundo*, 11 (22(nov-abr)), 89-93.
- Andean American Associations (Director). (2021, mayo 10). *Temporary Protected Legal Status for Venezuelan Migrants in Colombia: Opportunities and Challenges*.  
<https://www.youtube.com/watch?v=zD2KQ8QWu2o>
- Baddour, D. (2019, enero 30). *Colombia's Radical Plan to Welcome Millions of Venezuelan Migrants*. The Atlantic. <https://acortar.link/mDr3X6>
- Bahar, D., & Barrios, D. (2018, diciembre 10). *How many more migrants and refugees can we expect out of Venezuela?* Brookings Institution.  
<https://acortar.link/BTEr7i>
- Bahar, D., Dooley, M., & Selee, A. (2020, noviembre). Is There a Relationship between Venezuelan Immigration and Crime in Colombia? *Migration Policy Institute*.  
<https://acortar.link/29K9zv>
- Banco de la República (Director). (2020, octubre 8). *Efectos de la migración desde Venezuela*. <https://www.youtube.com/watch?v=Ymh4-r79d4s>

- Banco Mundial. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia: Impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*. Banco Mundial.  
<https://acortar.link/KaoTYq>
- Banulescu-Bogdan, N., & Chaves, D. (2021, marzo). What Comes Next Now that Colombia Has Taken a Historic Step on Migration? *Migration Policy Institute*.  
<https://acortar.link/k0C7ER>
- Bolívar Chollett, M. (1993). *Las migraciones externas en Venezuela: Fuentes de datos, medición e incidencia en el diseño de políticas migratorias*. Seminario internacional sobre la medición de las migraciones en América Latina, Universidad de Georgetown, OIM, Universidad de los Andes, Bogotá, octubre de 1993.  
<https://studylib.es/doc/6147192/ii.las-migraciones-externas-en-venezuela>
- Cabrera Serrano, D. C., Cano Salazar, G. M., & Castro Franco, A. (2019). Procesos recientes de movilidad humana entre Venezuela y Colombia 2016-2018. En L. Gandini, F. Lozano Ascencio, & V. Prieto (Eds.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 59-94). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Camilleri, M. J., & Osler Hampson, F. (2019). *Hermanos en la Frontera. Responsabilidad colectiva y la respuesta regional a la crisis migratoria venezolana*. Diálogo Interamericano. <https://acortar.link/jXBxAd>
- Cárdenas, M., & Mejía, C. (2006). *Migraciones internacionales en Colombia: ¿Qué sabemos?* Fedesarrollo. <https://acortar.link/sRCwGc>
- Castles, S., Haas, H. de, & Miller, M. J. (2014). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World* (Fifth edition). Palgrave Macmillan.
- CID Harvard (Director). (2021, abril 7). *The Humanitarian Crisis of Venezuelan Migrants and Refugees*. [https://www.youtube.com/watch?v=LO\\_baHkh-ug](https://www.youtube.com/watch?v=LO_baHkh-ug)
- CIDH. (2018). *Resolución-2/18: Migración forzada de personas venezolanas*. CIDH.  
<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>
- CJM y CEM. (2021). *Comentarios al proyecto de decreto que crea el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos: Hoy más vigentes que nunca ad portas de la reglamentación*. <https://acortar.link/94KFVQ>
- CNMH. (2015). *Cruzando la frontera: Memorias del éxodo hacia Venezuela. El caso del río Arauca*. (p. 336). Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica.  
<https://acortar.link/jjRBe1>
- Collier, P. (2013). *Exodus: How Migration is Changing Our World* (Reprint edition). Oxford University Press.

- Congreso de la República. (1993). *Ley 43 de 1993*. <https://acortar.link/9t69Bh>
- Congreso de la República. (2021). *Ley 2136 de 2021*. <https://acortar.link/KCG2go>
- CONPES, & DNP. (2018). *CONPES 3950: Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*. Gobierno de Colombia. <https://acortar.link/2lzW4V>
- Council of the Americas (Director). (2020, octubre 23). *The Plight of Venezuela's Returning Refugees*. <https://www.youtube.com/watch?v=I5qXN9u1cTo>
- CP OEA. (2019). *CP/RES. 1117 (2200/19): RESOLUCIÓN SOBRE LA SITUACIÓN EN VENEZUELA*. OEA. <https://acortar.link/cgZesk>
- DANE. (2021). *Pobreza Multidimensional Nacional 2020*. <https://acortar.link/b5RNrE>
- de Lisio, A. (2018, febrero 11). Así se vivía cuando la ola migratoria era de Colombia hacia Venezuela. *El Tiempo*. <https://acortar.link/17b4LJ>
- Deavila Pertúz, O. C. (2018). Lazos transnacionales: La migración colombiana a Venezuela y el desarrollo de la vivienda popular en Cartagena 1973-1983. *Palabras*, 1(18), 66-81.
- El Tiempo. (2021a, marzo 11). Venezolanos cometen solo 2% de los hurtos en Bogotá. *El Tiempo*. <https://acortar.link/7dqo6T1>
- El Tiempo. (2021b, agosto 20). EE. UU. estaría ultimando acuerdo con Colombia para enviar 4.000 afganos. *El Tiempo*. <https://acortar.link/Q01iqG>
- Fischel de Andrade, J. H. (2016). Forced Migration in South America. En E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, & N. Sigona (Eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* (Reprint edition, pp. 651-663). Oxford University Press.
- Fisher, M. H. (2014). *Migration: A World History* (1 edition). Oxford University Press.
- Freier, L. F. (2018, septiembre 28). *Why Latin America Should Recognize Venezuelans as Refugees*. Refugees. <https://acortar.link/VUHCYI>
- Freire, G. (2004). Migraciones rurales andinas: Un estudio a ambos lados de la frontera colombo-venezolana. *Boletín Antropológico*, 22(62 (Sep-Dic)), 305-325.
- Freitez, A., Mazuera, R., Delgado, M., & Nava, B. (2020). *Situación de migrantes venezolanos recientes en el contexto del COVID-19*. Observatorio Venezolano de Migración (OVM).
- Gandini, L., Lozano Ascencio, F., & Alfaro A., Y. (2019). "Aprender a ser migrante". Bondades y tensiones que enfrenta la comunidad venezolana en México. En L. Gandini, F. Lozano Ascencio, & V. Prieto (Eds.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 311-341). Universidad Nacional Autónoma de México.

- Gandini, L., Lozano Ascencio, F., & Prieto, V. (2019). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gandini, L., Prieto, V., & Lozano Ascencio, F. (2019). El éxodo venezolano: Migración en contextos de crisis y respuestas de los países latinoamericanos. En L. Gandini, F. Lozano Ascencio, & V. Prieto (Eds.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 9-32). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Goldin, I., Cameron, G., & Balarajan, M. (2012). *Exceptional People: How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future* (Reprint edition). Princeton University Press.
- Gottwald, M. (2016). Burden Sharing and Refugee Protection. En E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, & N. Sigona (Eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* (Reprint edition, pp. 525-540). Oxford University Press.
- Herrera Salas, J. M. (2004). Racismo y discurso político en Venezuela. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 10(2(mayo-agosto)), 111-128.
- Inexmoda (Director). (2020, enero 22). *Migración venezolana en Colombia: ¿Cómo nos afecta?* <https://www.youtube.com/watch?v=-ek0s0T7edc>
- IOM. (2019). *World Migration Report 2020*. International Organization for Migration. [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf)
- Kaplan, R. D. (2012). *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate*. Random House.
- Kenyon Lischer, S. (2016). Conflict and Crisis Induced Displacement. En E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, & N. Sigona (Eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* (Reprint edition, pp. 317-329). Oxford University Press.
- Knight, B. G., & Tribin, A. (2020). *Immigration and Violent Crime: Evidence from the Colombia-Venezuela Border* (Working Paper N.º 27620; Working Paper Series). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w27620>
- Luidor, W. E. (2018). La migración forzada venezolana a Colombia (2015-2018): De una revisión documental a los esbozos de un análisis coyuntural y estructural. En J. Koechlin & E. Joaquín (Eds.), *El éxodo venezolano: Entre el exilio y la emigración* (pp. 21-46). Konrad Adenauer Stiftung.

- Martínez Casadiegos, D. C. (2015). *El proceso migratorio entre Colombia y Venezuela (1989-2014): Principales causas y efectos políticos para la integración entre ambos países*. Tesina, Maestría en Ciencia Política, Universidad Católica de Colombia. <https://acortar.link/E3iF6M>
- Martínez, J., & Orrego, C. (2016). *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://acortar.link/C3xrsy>
- Martínez, J., & Villa, M. (2005). *International Migration in Latin America and the Caribbean: A Summary View of Trends and Patterns*. United Nations Population Division. <https://acortar.link/ClnLFY>
- Mejía Ochoa, W. (2012). Colombia y las migraciones internacionales. Evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras. *REMHU - Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 20(39(jul-dec)), 185-210.
- Mejía Ochoa, W. (2020). Cifras de la migración a Colombia: Magnitud, origen, localización y sexo, 1819-2015. En F. A. Aliaga Sáez & Á. Flórez de Andrade (Eds.), *Dimensiones de la migración en Colombia* (pp. 25-70). Ediciones USTA.
- Meyers, E. (2000). Theories of International Immigration Policy-A Comparative Analysis. *The International Migration Review*, 34(4), 1245-1282. <https://doi.org/10.2307/2675981>
- Meyers, E. (2004). *International Migration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*. Palgrave Macmillan.
- Migración Colombia. (2018a). *Extranjeros en Colombia 2005-2016: Aproximación migratoria a sus trayectorias*. Migración Colombia. <https://acortar.link/5SIxYB>
- Migración Colombia. (2018b). *RAMV Informe Final: Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia*. <https://www.r4v.info/en/node/3532>
- Migración Colombia. (2019). *Venezolanos en Colombia corte a 30 junio de 2019*. <https://acortar.link/jf2BUi>
- Migración Colombia. (2021a, febrero 8). *ABC Estatuto Temporal de Protección—Migrantes Venezolanos*. <https://acortar.link/xTe3zV>
- Migración Colombia. (2021b). *Distribución de Venezolanos en Colombia—Corte 31 de Enero de 2021*. Migración Colombia. <https://acortar.link/PMIa88>
- Migración Colombia. (2021c). *Distribución de Venezolanos en Colombia—Corte 31 de Agosto de 2021*. Migración Colombia. [Recortado: https://acortar.link/lgFMZD](https://acortar.link/lgFMZD)
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011, agosto 11). *Fronteras Terrestres*. Cancillería de Colombia. <https://www.cancilleria.gov.co/fronteras-terrestres>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2021). *Decreto 216 de 2021*. <https://acortar.link/s9Rlef>

- Moreano Urigüen, H. (2006). Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 1(24 (enero)), 161-170.
- Observatorio Demográfico CEPAL. (2006). *Migración Internacional 2006*. CEPAL: Santiago de Chile. <https://acortar.link/Gz4eCi>
- Observatorio Demográfico CEPAL. (2019). *Migración Internacional 2018*. CEPAL: Santiago de Chile. <https://acortar.link/6zRzZQ>
- OEA. (2019a). *Informe preliminar sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*. OEA. <https://acortar.link/JpEIXS>
- OEA. (2019b). *Informe del Grupo de Trabajo de la OEA para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*. Organización de Estados Americanos. <https://acortar.link/GThgf9>
- OEA. (2020). *Informe de situación diciembre de 2020. Crisis de migrantes y refugiados venezolanos*. Organización de Estados Americanos. <https://acortar.link/GAaLze>
- OIM. (2018). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*. [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf)
- OIM. (2021). *Organizaciones de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Latinoamérica y el Caribe*. Organización Internacional para las Migraciones. <https://acortar.link/a61Bbj>
- Pellegrino, A. (1995). La migración internacional en América Latina. *Notas de Población - CEPAL*, 62(12), 177-210.
- Pellegrino, A. (2000). *Migrantes latinoamericanos y caribeños: Síntesis histórica y tendencias recientes*. CEPAL; Universidad de la República (Uruguay). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/31509>
- Pellegrino, A. (2003). *La migración internacional en América Latina y el Caribe: Tendencias y perfiles de los migrantes*. CEPAL: Santiago de Chile. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7172/1/S033146\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7172/1/S033146_es.pdf)
- Pineda, E., & Ávila, K. (2019). Aproximaciones a la migración colombo-venezolana: Desigualdad, prejuicio y vulnerabilidad. *Misión Jurídica*, 12(16), 59-78.
- Portafolio. (2021, septiembre 20). Por ahora, refugiados afganos no llegarán a Colombia. *Portafolio.co*. <https://acortar.link/ZhIXHJ>
- Presidencia de la República. (2013). *Decreto 2840 de 2013*. <https://acortar.link/TYlZgL>
- Proyecto Migración Venezuela. (2020, diciembre 30). *La migración venezolana en los PDT (2020-2023)*. Proyecto Migración Venezuela. <https://acortar.link/T4fffG>

- Proyecto Migración Venezuela. (2021a). *Caracterización de los hogares migrantes a partir de la Encuesta de Calidad de Vida e Integración de los Migrantes Venezolanos en Colombia*. Proyecto Migración Venezuela. <https://acortar.link/eTE6uK>
- Proyecto Migración Venezuela. (2021b). *Encuesta de Calidad de Vida e Integración de los Migrantes Venezolanos en Colombia*. <https://acortar.link/xxKe5e>
- Proyecto Migración Venezuela (Director). (2021c, marzo 11). *Seguridad y xenofobia. Qué dicen los expertos*. <https://www.youtube.com/watch?v=KhlXoLclzhk>
- Proyecto Migración Venezuela (Director). (2021d, marzo 25). *¿Cómo mejorar las condiciones de vida de los hogares migrantes en Colombia? Entrevista y Panel, Migración Colombia y Gerencia de Fronteras*. <https://www.youtube.com/watch?v=nxoUUxK29Bs>
- Proyecto Migración Venezuela (Director). (2021e, marzo 25). *¿Cómo viven los venezolanos en Colombia?* <https://www.youtube.com/watch?v=CGq6oDBo30s>
- Proyecto Migración Venezuela. (2021f, junio 17). *Recaudan 954 millones de dólares para atender crisis de refugiados venezolanos*. Proyecto Migración Venezuela. <https://acortar.link/nEnh1C>
- Proyecto Migración Venezuela. (2021g). Percepción de los colombianos acerca de la población migrante: Incidencia en las políticas públicas. *Boletín 21*, 16.
- R4V. (2021a). *RMRP 2021: Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela*. Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela. <https://acortar.link/eufJlc>
- R4V. (2021b). *Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región—Noviembre 2021*. Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. <https://acortar.link/LDXJQC>
- Ramos Rodríguez, F. J. (2010). La inmigración en la administración de Pérez Jiménez (1952-1958). *Revista digital de historia de la educación*, 13(Ene-Dic), 94-101.
- Reina, M., Mesa, C. A., & Ramírez, T. (2018). *Elementos para una política pública frente a la crisis de Venezuela*. <https://acortar.link/mNuYFW>
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Rodríguez, R. (2018, marzo 6). Colombia y Venezuela: Breve historia de una hermandad. *El Espectador*. <https://acortar.link/aAkBWq>
- Selee, A., & Bolter, J. (2020). *Bienvenidas asimétricas: Respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense*. Migration Policy Institute. <https://acortar.link/kMp5q0>

- Selee, A., Bolter, J., Muñoz-Pogossian, B., & Hazán, M. (2019). *Creatividad dentro de la crisis: Opciones legales para migrantes venezolanos en América Latina*. Migration Policy Institute. <https://acortar.link/IWrX8r>
- Semana. (2018, octubre 2). *Crisis en Venezuela: Migración histórica de venezolanos a Colombia*. <https://acortar.link/G8nTyO>
- Semana. (2021, junio 30). *Especial IntegraDOS*. Semana. <https://www.semana.com/especiales-multimedia/articulo/especial-integra2/202100/>
- Solimano, A. (2010). *International Migration in the Age of Crisis and Globalization: Historical and Recent Experiences* (Cambridge).
- Stefoni, C. (2017). *Panorama de la migración internacional de América del Sur*. CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43584/1/S1800356\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43584/1/S1800356_es.pdf)
- Torrealba, R., Suárez, M. M., & Schloeter, M. (1983). Ciento cincuenta años de políticas inmigratorias en Venezuela. *Demografía y Economía*, 17(2(55)), 367-390.
- Tribín-Uribe, A. M. (Ed.). (2020). *Migración desde Venezuela en Colombia: Caracterización del fenómeno y análisis de los efectos macroeconómicos*. Ensayos sobre Política Económica, ESPE Núm. 97, Banco de la República. <https://acortar.link/Bl4QKH>
- UNHCR. (2019). *Guidance Note on International Protection Considerations for Venezuelans - Update I*. UNHCR. <https://www.refworld.org/docid/5cd1950f4.html>
- UNHCR. (2021, junio 18). *Figures at a Glance*. UNHCR. <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>
- UPB (Director). (2020a, noviembre 27). *Desafíos y oportunidades de la migración venezolana en Colombia*. <https://www.youtube.com/watch?v=GgaCpGGLJxU>
- UPB (Director). (2020b, noviembre 27). *La migración en la nueva normalidad por Diego Acosta*. <https://www.youtube.com/watch?v=xup5iMhHAhI>
- Villa, M., & Martínez, J. (2001a). *El mapa migratorio internacional de América Latina y el Caribe: Patrones, perfiles, repercusiones e incertidumbres*. CEPAL: Santiago de Chile. <http://www2.ulpgc.es/hege/almacen/download/7/7909/PatronesMigratorios.pdf>
- Villa, M., & Martínez, J. (2001b). International migration trends and patterns in Latin America and the Caribbean. En *International migration and development in the Americas* (pp. 21-57). CEPAL: Santiago de Chile. <https://acortar.link/fyziuY>
- World Bank. (2017). *Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0938-5>

- Zapata, G., & Cuervo, S. M. (2019). De la frontera a la metrópolis: La experiencia migratoria de venezolanos en Brasil. En L. Gandini, F. Lozano Ascencio, & V. Prieto (Eds.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 94-124). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zogata-Kusz, A. (2012). Theoretical Perspectives on Immigration Policy and Politics. *Contemporary European Studies*, 1 (1).

## Siglas

- R4V: Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes.
- UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees.
- ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- OEA: Organización de los Estados Americanos.
- OIM: Organización Internacional para las Migraciones.
- CID: Center for International Development.
- UPB: Universidad Pontificia Bolivariana.
- CNMH: Centro Nacional de Memoria Histórica.

# Capítulo 2

## La otra oleada:

### La migración colombiana en Venezuela antes del éxodo venezolano

*Por: Juan Fernando Palacio y Astrid Patiño*

*Y los caminos de ida en caminos de regreso se transforman porque eso, una puerta giratoria, no más que eso, es la historia.*

(Jorge Drexler, canción Bolivia, 2014.)

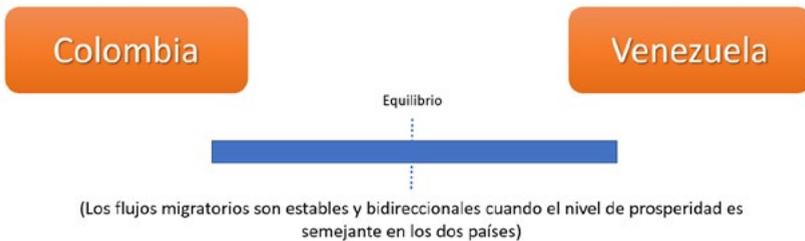
#### Introducción

Si bien la actual y masiva migración venezolana en Colombia es un fenómeno sin precedentes, esta no está sucediendo en un vacío histórico. Una completa comprensión de la misma sólo puede lograrse considerando la particular relación binacional entre Colombia y Venezuela y la historia previa de migración cruzada entre los dos países.

Como ya se analizó en el capítulo 1, Colombia y Venezuela comparten una porosa frontera terrestre de más de 2.000 km de extensión que constituye la más larga que ambos países tienen con alguno de sus vecinos. Además de la historia colonial y de independencia compartida entre ambos países, las dimensiones de esta frontera han producido históricamente unas singulares relaciones de intercambio comercial y social entre Colombia y Venezuela y seguirán atando sus destinos en el futuro. Un modelo sugerente para

comprender los flujos migratorios entre estos países puede construirse a partir de una idea que acuñó el escritor Héctor Abad Faciolince (2015). Según Abad Faciolince, las relaciones y flujos en esta frontera han obedecido a una “regla natural hidráulica”, según la cual los patrones de comercio y de movilidad humana en la frontera, por la porosidad de la misma, dependen en buena medida del nivel de prosperidad relativa de ambos países en un momento determinado. Este modelo puede entenderse observándose la **figura 1**, en el que se puede imaginar un cuerpo de agua compartido por ambos países. Si el nivel de prosperidad es semejante a ambos lados de la frontera, como sucedía, por ejemplo, a lo largo del periodo colonial o durante el primer siglo de vida republicana, los flujos migratorios se pueden predecir como estables, bidireccionales y predominantemente fronterizos. La situación de equilibrio descrita en el gráfico no implica, por ende, ausencia de flujos migratorios entre los países, pues la migración puede obedecer a otros factores adicionales a los diferenciales de ingresos. Sin embargo, en este escenario la migración está circunscrita a niveles menores.

**Figura 1: Diagrama de la regla natural hidráulica**



Fuente: Elaboración propia.

Si bien, los periodos de estabilidad son apenas una parte de la historia. Si hay un hecho que debe subrayarse mucho más en el contexto actual de la sociedad colombiana es que las bonanzas petroleras de la vecina Venezuela convirtieron a este país en uno de los principales destinos migratorios durante décadas para una Colombia golpeada por el conflicto interno y la pobreza.

El objetivo de este capítulo es analizar esa “otra oleada”, la oleada migratoria previa, en la que fueron los colombianos los que se desplazaron al país vecino en la búsqueda de mejores oportunidades. Estudiando esta migración colombiana en Venezuela y contrastándola con lo que hemos aprendido de la migración venezolana en Colombia en el capítulo anterior, se pueden destacar continuidades y rupturas, semejanzas y diferencias de estos flujos cruzados. Este análisis se realiza identificando la información demográfica de Venezuela para el periodo más relevante del estudio derivada de sus censos decenales, destacándose la evolución de la población extranjera y colombiana en la misma, así como explorando toda la literatura secundaria disponible referente a los procesos de inmigración a territorio venezolano en su conjunto. El modelo de la “ley natural hidráulica” se utiliza en este contexto como un referente guía que facilita la identificación de las diferentes etapas del proceso migratorio. El análisis propuesto por este capítulo permite proponer recomendaciones para que los actores afronten la actual crisis migratoria y propicia una reflexión de más largo plazo sobre las consecuencias de ésta para los dos países.

La propuesta de este capítulo es, entonces, invitar a que se reconozca que la actual inmigración venezolana en Colombia no debe entenderse como un fenómeno aislado, sino teniendo en cuenta la perspectiva histórica de los procesos migratorios colombo-venezolanos del pasado. Cuando se declara que la actual llegada de venezolanos al país es el movimiento migratorio más grande y veloz que haya sucedido en América Latina, la reacción inmediata es de alarma. Cuando se recuerda, en cambio, como se expondrá en breve, que décadas atrás, en condiciones socio-económicas distintas, Venezuela recibió un flujo equivalente de migrantes colombianos y latinoamericanos en su territorio, la consecuencia debería ser una actitud más mesurada y una búsqueda de las verdaderas raíces de un fenómeno transfronterizo que se prolonga en el tiempo y que, lejos de desaparecer, es probable que se acentúe en el futuro.

En efecto, Colombia en los escenarios global y regional no puede pensarse de manera aislada, y una de las relaciones más fuertes de intercambio cultural y económico que ha tenido el país ha sido justamente con Venezuela tanto

durante toda la vida republicana de ambos países como también durante su pasado colonial. Rodríguez (2018) calcula que si se tiene en cuenta el periodo de la colonia, Colombia y Venezuela fueron parte de la misma unidad administrativa por 279 años. Es decir, si se descuentan los 33 años de la Capitanía General de Caracas (1777-1810) más los años posteriores de independencia republicana, el tiempo total de unidad político-administrativa de los dos territorios ha sido superior al tiempo total de su independencia. Adicionalmente, los más de 2.200 kilómetros de frontera que los dos países comparten, en ausencia de barreras naturales que realmente los dividan, sumados a la identidad lingüística y a la homogeneidad cultural que los caracteriza han hecho que cada uno de estos países se convierta en el vecino más importante del otro (Bolívar Chollett, 1993). A través de la historia cada país ha servido de exilio para los contradictores políticos del otro, y los intercambios económicos y la movilidad humana ha sido significativa entre los dos países en los dos siglos de vida republicana, en especial en las zonas de frontera.

Dadas estas características particulares de la frontera y de la histórica relación binacional entre los dos países, cobra mucha utilidad la metáfora utilizada por Abad Faciolince (2015) de "regla natural hidráulica" para referirse a la dinámica socio-económica que opera entre estos. Los flujos poblacionales se mueven y se moverán en una dirección o en la otra, como en la búsqueda natural por un punto de equilibrio, y sólo la estabilidad y la solidez institucional conjunta de ambos facilitará la construcción de un tejido social binacional sin la sombra de vulnerabilidad para la población que cruza la frontera.

En ese orden de ideas, el propósito de este capítulo es el de completar la construcción de un paralelo entre dos fenómenos migratorios que no son independientes sino consecutivos e interrelacionados, destacando similitudes y diferencias y reconociendo que ambos se revelan como fases diferentes de un mismo sistema migratorio, entendiendo sistema migratorio como un conjunto de países que participan de flujos migratorios con patrones observables. Las implicaciones de estudiar la crisis migratoria actual desde esta perspectiva histórica son vastas y ofrecen una guía segura de acción política

para que la llamada crisis sea tratada con sentido de responsabilidad histórica y, por supuesto, con sentido de oportunidad para el desarrollo del país, de sus nuevos residentes recién llegados y de sus comunidades de acogida.

## Contexto general de la migración hacia Venezuela

Existen múltiples debilidades en la información disponible sobre la migración en América Latina y Venezuela no es la excepción. Se desconoce con exactitud el número de indocumentados y aunque se cuenta con algunos datos del *stock* de migrantes gracias a algunos censos decenales, se conocen menos los datos sobre los flujos (Villa & Martínez, 2001b). Mientras más nos desplazamos hacia el pasado la información es menos confiable. Sin embargo, existen algunas fuentes fidedignas y los registros oficiales permiten un análisis valioso.

Como en muchos otros países de la región, el esfuerzo por atraer inmigración europea es una constante de Venezuela desde que nace como república y durante todo el siglo XIX y buena parte del siglo XX (Pellegrino, 1995, pp. 197-198). La concepción tradicional en el continente americano era que para lograr niveles de desarrollo semejantes a los del continente europeo era necesario un aumento de la población y que era predilecto que esta nueva población proviniera de ese origen. La experiencia del poblamiento de los Estados Unidos era un ejemplo muy claro de esto y sirvió de referente permanente para los países latinoamericanos.

Así, en el pensamiento de los gobernantes e intelectuales venezolanos, entre los que son representativas figuras como Alberto Adriani y Arturo Uslar Pietri, se destaca una preocupación por el poblamiento de los vastos territorios del país a través de la promoción de la inmigración de origen europeo, encontrando en ella una oportunidad para el desarrollo económico y para el “nivelamiento de su raza y la nivelación de su cultura” (Adriani, citado en Ramos Rodríguez, 2010, p. 94).

En ese contexto, fueron muy significativos, y relativamente exitosos, los acuerdos para la recepción de refugiados europeos que el gobierno ve-

nezolano firmó a partir de 1945 (Pellegrino, 2000, p. 64) y la promoción activa de la inmigración europea que tuvo la política de "puertas abiertas" implementada por la dictadura de Pérez Jiménez en los años 50 (Pellegrino, 2000; Ramos Rodríguez, 2010). Esta política facilitó la llegada de muchos europeos, especialmente de españoles, portugueses e italianos. La recepción de inmigrantes de países vecinos como Colombia, como puede notarse, no era algo que se viera como deseable ni que estuviera originalmente planeado o previsto, sino que sucedería con posterioridad de una manera en principio espontánea. Fue así como Venezuela fue uno de los países que se beneficiarían de la última oleada de inmigración europea hacia la región justo después de la Segunda Guerra Mundial, y que también alcanzaría a países como Cuba y Chile. Hacia inicios de la década de los 60 esta inmigración se detuvo tanto para América Latina como para los Estados Unidos (Pellegrino, 2000, p. 17). Es interesante notar que el apoyo de la dictadura de Pérez Jiménez a la inmigración europea, y el descontento que esta provocó entre la población hacia el final del régimen, desató un breve episodio de xenofobia en el país, en especial hacia los italianos (Pellegrino, 2000; Ramos Rodríguez, 2010).

En la historia de Venezuela pueden distinguirse varias etapas en la recepción de inmigrantes. Álvarez de Flores (2007) se refiere a dos momentos. El primero, de 1830 a 1963, es el de una migración con fines de poblamiento, considerándose entonces que la pequeña población del país no era proporcional a la extensión del territorio, por lo que el gobierno hace numerosos intentos de atraer migración, primero canaria, y posteriormente de otros orígenes de Europa. El segundo momento sucedería desde 1963 en adelante, en el que se presenta en el país una migración por razones económicas y políticas. Aunque las denominaciones de estas etapas son algo ambiguas, porque la del primer momento no descarta motivaciones también contenidas en la denominación del segundo, esta clasificación subraya acertadamente que a partir de la segunda mitad del siglo XX la lógica de la atracción de la inmigración en función del poblamiento pasó a un plano marginal y se acentuó una migración que, aunque obedecía a variados determinantes en sus países de origen, estaba siempre relacionada con la prosperidad relativa creciente que iba ganando Venezuela frente a los demás países de la región.

De manera complementaria, Torrealba, Suárez y Schloeter (1983) habían propuesto cuatro etapas de la inmigración a Venezuela. Una primera etapa sería de inmigración “frustrada”, entre 1839 y 1900, caracterizada por los anhelos de los gobiernos de turno de convertir al país en un destino robusto de inmigración europea pero que no obtuvieron resultados significativos. La siguiente etapa sería un periodo de transición, entre 1900 y 1936, en la cual hubo mejores resultados en la atracción y el país conseguía mejores niveles de estabilidad política y desarrollo económico. La tercera etapa sería la de “puertas abiertas”, entre 1936 y 1960, en la que el país se convierte cada vez más en un destino atractivo para los extranjeros y en la que el gobierno no pone restricciones a la llegada de éstos. Por último, habría una cuarta etapa de “migración selectiva” a partir de 1960, en la cual los gobiernos se preocupan por los volúmenes de migrantes que recibe el país e intentan, con éxito dudoso, implementar controles que desincentiven la migración de mano de obra no calificada.

Indiscutiblemente, el factor económico clave que marca la evolución de la dinámica migratoria a partir de mediados de siglo es la explotación de petróleo en Venezuela, una actividad que ya era visible en el país para la década de 1920 (Álvarez de Flores, 2007, p. 90), pero que seguiría ganando fuerza en los años siguientes hasta desplazar el cacao y el café como producto tradicional de exportación del país. Venezuela se convertiría más adelante en uno de los principales productores de crudo del mundo y, con el alza de los precios del petróleo a partir de 1973-74, los ingresos excepcionales que recibía el país transformaron radicalmente el sistema económico y generaron una dinámica migratoria totalmente nueva en el territorio.

## Los colombianos en Venezuela hasta el primer *boom* petrolero

En el contexto descrito por el apartado anterior, la migración colombiana en Venezuela siempre existió, pero podría calificarse como un fenómeno marginal en su primera etapa. Los intercambios migratorios con Colombia estuvieron presentes desde el periodo colonial, pero en su mayoría estaban circunscritos a las áreas de frontera y a la estacionalidad de las actividades

agropecuarias como el café, el cacao y la ganadería (Álvarez de Flores, 2007, p. 89; Pellegrino, 1995, p. 198). Fue con posterioridad, en la década del 60 y 70, que la migración colombiana se dirigiría también hacia las ciudades. En efecto, puede decirse que las ciudades *venezolanas* hicieron parte del proceso de migración rural-urbano que experimentaba Colombia hacia las ciudades del país y que sucedía a la par de un crecimiento demográfico acelerado en ambos países (Pellegrino, 2000, pp. 21, 65). Como ejemplo, varios barrios de Caracas se volvieron emblemáticos en la época por la proporción de colombianos que los habitaban.

En el censo venezolano de 1950, para un total de 208.000 extranjeros registrados, 46.000 eran colombianos, correspondiendo a un 22% de participación. En el censo de 1961, en cambio, si bien los colombianos registrados habían aumentado poco más del doble a 102.000, estos representaban sólo un 17.5% en un total de extranjeros, para entonces ya de 583.000, que se había acrecentado con la llegada de europeos auspiciada por la política perezjimenista de puertas abiertas. Agotada esta, sin embargo, una década más tarde el número de extranjeros parecía estabilizarse en 593.000 para el censo de 1971. Pero en este el número de colombianos llegaba a 178.000, lo que representaba una participación del 30% del total. Con una población que rondaba los 11 millones de habitantes en ese momento, los extranjeros representaban más de un 5% del total de la población de Venezuela, un número apenas superado por Argentina en Sudamérica con un 9.4% para la misma fecha, y muy distante de Colombia, que tenía una proporción de extranjeros del 0.4% para una población aproximada de 20 millones. La migración colombo-venezolana operaba a través de dos corredores diferenciados: los migrantes de la Costa Atlántica y Antioquia iban predominante dirigidos hacia Zulia, mientras que los de Cundinamarca, Santander, Boyacá, y Huila se dirigían hacia Táchira, Barinas, y Portuguesa. Posteriormente ambos corredores migratorios irían impactando a Caracas (Álvarez de Flores, 2004, pp. 193-194; Pellegrino, 2000, pp. 21-24).

Es necesario destacar la paulatina transformación que el petróleo generaba en la economía venezolana. Antes del petróleo, Venezuela contaba con niveles de ingreso semejantes a los de Colombia y con una estructura económica muy similar. Las riquezas petroleras del primero vendrían a

separar los senderos de crecimiento de los dos países y los cambios ya eran visibles desde las décadas del 50 y 60 y no sólo a través de las cifras diferenciadas de migración. Venezuela logró tasas de crecimiento del PIB de 9.4% anual entre 1950 y 1957. Para 1970, por ejemplo, Colombia tenía sólo 19 vehículos de motor por cada 1.000 personas; Venezuela tenía 71. Cuando Colombia alcanzó los 82 vehículos por cada 1.000 personas en 1990, Venezuela contaba con 105. Entre 1950 y finales de los 80, el PIB per cápita (ingreso medio) de Venezuela fue por lo menos del doble de Colombia y del resto de la región andina. En 1978, cuando estuvo más alto luego del *boom* petrolero que comenzó a inicios de los 70, el ingreso medio de los venezolanos superaba los 8.000 USD mientras que el de los colombianos eran inferior a los 3.000 USD (Pellegrino, 2000, p. 64). Sólo entre 1972 y 1974 los ingresos fiscales aumentaron un 250%. Para 1976, cuando se puso en marcha el célebre V Plan de la Nación (1976-80) para modernizar la economía del país, la población activa de Venezuela era de 3.7 millones. La estimación de las necesidades de mano de obra de este plan implicaban la atracción de un millón de trabajadores extranjeros adicionales, es decir, aumentar en más de un cuarto la población económicamente activa del país, como en efecto sucedió (Álvarez de Flores, 2004). Los efectos de la bonanza petrolera en los flujos migratorios binacionales pueden resumirse en la **figura 2**, que muestra una inclinación hacia Venezuela producida por el ascenso económico de este país.

**Figura 2: Regla natural hidráulica a partir de la bonanza en Venezuela**



Fuente: Elaboración propia.

Es de remarcar que durante el *boom* petrolero Venezuela mantuvo lo que Pellegrino (2000, p. 66) llamó un “discurso poblacionista”, que venía arraigado en el país desde el siglo XIX: a diferencia de los países productores de petróleo de Oriente Medio, que optaron en ese mismo periodo por expandir sus economías a través de trabajadores temporales, Venezuela vio en el *boom* petrolero una oportunidad para acelerar el poblamiento del territorio. Y las necesidades de mano de obra, así como los recursos para financiarlas, eran tantas, que el anhelo de la migración europea pasó a un segundo plano, justo en un periodo de mayor prosperidad económica en ese continente y por ende de menos presiones migratorias, convirtiéndose América Latina (y su vecino más importante de manera privilegiada), por sus continuidades lingüísticas y culturales, en un origen adecuado y natural de esa migración. Así, si para el censo de 1971 los extranjeros llegaban a 593.000 y entre ellos los colombianos llegaban a 178.000, para el censo de 1981 alcanzaban los 1.1 millones mientras que los colombianos ya superaban el medio millón de habitantes registrados. La proporción de colombianos pasó del 30 al 45% en una sola década, y la proporción total de extranjeros se elevó del 5.1 al 7.4%. Y entre estos, la proporción de población latinoamericana se triplicó en esa década. Era un fenómeno prácticamente nuevo el que Venezuela consiguiera atraer migración latinoamericana no colombiana. Para el censo de 1981 los chilenos y peruanos registrados ya superaban los 25.000 y los 21.000 respectivamente; los dominicanos llegaban casi a los 18.000 y los argentinos superaban los 11.000. Aunque muy significativas estas cifras, es de notar que ni en esta década ni en las siguientes los contingentes individuales del resto de países latinoamericanos llegaban a superar los 46.000 colombianos que ya estaban registrados en Venezuela desde el censo de 1950, lo que subraya una vez más el masivo predominio de la migración colombiana en ese país (Bolívar Chollett, 1993, p. 11; Observatorio Demográfico CEPAL, 2006, pp. 173-179; Pellegrino, 2000, pp. 21-22, 2003, p. 15).

Sin embargo, la migración registrada en los censos ha sido apenas una parte de la historia. Es sabido que el *boom* petrolero de Venezuela atrajo también una oleada de inmigrantes indocumentados, cuya vasta mayoría estaba compuesta por colombianos. Al poner en marcha políticas migratorias más selectivas en los años coincidentes con la bonanza, el gobierno venezolano no desincentivó la migración de mano de obra poco calificada

sino que incentivó la migración irregular de ésta (Pellegrino, 2000), en lo que puede considerarse un ejemplo de la regla natural hidráulica que opera entre los dos países. Es muy difícil proponer una estimación acertada del número de indocumentados en Venezuela en esta época. El profesor Antonio de Lisio (2018) comenta que en los años 80 y 90 se llegó a hablar de una inmigración total del orden de los 5 millones de colombianos en Venezuela, es decir un número de indocumentados superior a los 4 millones, unas cifras en extremo elevadas y difíciles de comprobar, y que en las posteriores épocas de crisis llegaron a utilizarse como parte de los discursos xenóforos en contra de los colombianos. Independientemente de la cifra, de Lisio advierte que el efecto de la migración de indocumentados era “desde todo punto de vista, positivo” para la economía nacional si se tiene en cuenta que los indocumentados eran la mano de obra disponible para los trabajos que los venezolanos no querían hacer.

Pellegrino (1995, p. 198) afirma que algunos cálculos estimaban que el nivel de inmigración indocumentada en Venezuela para 1981 era del orden del 7.4 % del total de la población del país, es decir, el equivalente a la inmigración total registrada en el censo. Si tomáramos los cálculos por ciertos, la proporción de la población migrante en Venezuela habría sido para esa época superior al 12%. Y si se tiene en cuenta que la vasta mayoría de los indocumentados eran de origen colombiano, podría decirse que la presencia total de colombianos en Venezuela para 1981 era ya cercana a un millón y medio. Es decir –y este dato es de suma importancia para el contexto actual– que si consideramos que para mediados de 2019 el número de venezolanos regulares e irregulares en territorio colombiano ya se calculaba en un millón y medio (Migración Colombia, 2019), Venezuela ya había recibido un número por lo menos idéntico de colombianos en su territorio 40 años antes del actual éxodo venezolano. La gran diferencia, no obstante, es que el peso de los colombianos en la población total del Venezuela era significativamente superior, de alrededor 10 % (regulares e irregulares con respecto a la población venezolana de entonces), mientras que el peso de la población venezolana en Colombia en la actualidad es inferior al 5%, lo que significa una presión económica y social en principio menor a la que representaron en su momento los colombianos, en particular si se descarta la magnitud de la crisis humanitaria que sirve de contexto al éxodo actual.

Más allá de las polémicas por las estimaciones de los indocumentados, es valioso analizar las características de esta población migrante. Los trabajadores agrícolas llegados a Venezuela fueron casi exclusivamente colombianos (20 % de la población migrante) mientras que los de la construcción y el servicio doméstico fueron en su mayoría colombianos y dominicanos. Los obreros con experiencia, técnicos y profesionales eran de múltiples los orígenes en la región, en especial en Sudamérica, con lo cual Venezuela le competía a los Estados Unidos como atractor de migración de profesionales en el continente. El grueso de los inmigrantes colombianos y dominicanos tenía un perfil educativo bajo en comparación con los del resto de orígenes latinoamericanos. Si bien la proporción de profesionales era mayor entre los migrantes de otros orígenes sudamericanos, en valores absolutos los profesionales colombianos eran más significativos. Mientras que la migración rural se daba sobre todo en las zonas fronterizas, la migración a las ciudades alcanzaba toda la extensión del país. Existían tasas superiores de feminización de los inmigrantes colombianos, es decir, la mayoría de éstos eran mujeres, característica asociada con el predominio de colombianas en actividades de servicio doméstico, rasgo similar a la migración dominicana. El determinante más importante que explicaba la migración de colombianos eran los diferenciales de ingresos entre los dos países producidos por el *boom* petrolero, a diferencia de muchos migrantes del Cono Sur, que en muchas ocasiones se desplazaron por razones políticas, a causa de la represión de los regímenes dictatoriales de estos países. Además de la migración rural-rural, se producía tanto una migración rural-urbana que cruzaba las fronteras nacionales y que contribuía al proceso de urbanización de la región, y asimismo se producía una migración urbana-urbana, derivada de los altibajos del proceso de industrialización en Colombia y en la que el desempleo jugaba un factor importante (Pellegrino, 1995; Villa & Martínez, 2001a).

La mayoría de los colombianos entendían esta migración como una etapa transitoria y experimentaban estacionalidad en el empleo; la mayoría eran solteros y menores de 30 años que tenían sus núcleos familiares en Colombia y su motivación y estrategia era ahorrar y enviar remesas a sus hogares de origen. Los efectos económicos de esta migración en medio del auge petrolero fueron ambiguos. Aunque se entiende que esta migración

no generó mucha movilidad ascendente, se reconoce que el ahorro y las remesas tuvieron un efecto importante en la satisfacción de las necesidades básicas de los núcleos familiares de origen y en la compra de vivienda. Deavila Pertúz (2018) estima, por ejemplo, que las remesas y los ahorros de los colombianos que emigraron a Venezuela fueron un factor importante que contribuyó al desarrollo de la vivienda popular en Cartagena y a la evolución urbanística de esta ciudad. Asimismo, cuando comenzó la migración de retorno de colombianos producto de la crisis económica de los 80, muchos de los retornados contaban con excedentes de capital que al parecer favorecieron el autoempleo de éstos y en algunos casos robustecieron el sector informal. En síntesis, puede decirse que, aunque en una escala limitada, la relativa estabilidad socio-económica del país de origen (o al menos de algunos de sus territorios) contribuyó a la acumulación y a la repatriación de capital de los migrantes colombianos de este periodo del *boom*, algo que desafortunadamente no se puede afirmar que suceda para el actual éxodo de venezolanos en la región.

## La migración colombiana después del *boom*

Los años 80 en Venezuela estuvieron caracterizados por la crisis y la desaceleración económica, derivada, justamente, de la caída de los precios mundiales de crudo, y que coincide con una crisis económica generalizada en la región. En esta década la inmigración a Venezuela disminuye su intensidad (Álvarez de Flores, 2004; Pellegrino, 2003). La población nacional creció por más de 3 millones durante esta década hasta alcanzar más de 18 millones según el censo de 1990, pero el registro de migrantes se había estancado en un millón de personas, cifra similar a la de la década anterior. Pero si bien los niveles agregados de inmigración permanecían estables, surgía una recomposición de los orígenes de ésta producidos por los cambios vegetativos de la población y por los nuevos flujos de migración de retorno. La población de origen latinoamericano consiguió crecer un 5.9% en esa década, y contingentes como los de Perú y Ecuador crecieron un 39 y un 10.8% respectivamente. Los colombianos, de hecho, aumentaron su presencia en un 7% a pesar de la desaceleración económica venezolana, llegando a casi 530.000 registrados. Como en la década anterior, Venezuela

siguió demostrando una gran capacidad para la recepción de migrantes de países no fronterizos, como Argentina, Chile, y Perú, países que, no por casualidad, están recibiendo poblaciones considerables de venezolanos en el éxodo actual. En síntesis, puede afirmarse que la región andina (Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela) se consolidó en esta época como un "subsistema migratorio" que en ese momento gravitaba en torno a Venezuela en el plano regional, y con algunos movimientos externos hacia Estados Unidos (Bolívar Chollett, 1993, p. 11; Pellegrino, 2000, pp. 61-66).

En paralelo con esto, es importante destacar dos fenómenos adicionales acontecidos en esta década. El primero de ellos es el aumento de la importancia de los Estados Unidos como destino de la migración en la región y en particular en la región andina, aunque con algunas diferencias. Mientras que peruanos y ecuatorianos se dirigieron principalmente a Estados Unidos, los colombianos siempre encontraron en Venezuela su destino principal, representando el 78% de los inmigrantes latinoamericanos en ese país para 1990. Sin embargo, la crisis en Venezuela sí provocó que el destino más dinámico de la década de los 80 fuera Estados Unidos y no Venezuela. En 1980 el 75.8% de los migrantes colombianos no salían de la región latinoamericana; para 1990 la cifra se había reducido a 63.8%. En 1980 el 21.9% de los migrantes colombianos se encontraba en Estados Unidos; para 1990 esta cifra había aumentado a 33.2%. Con todo, no obstante, Venezuela siguió siendo el destino más importante de los migrantes colombianos, y la población oficial en ese país en 1990 seguía siendo el doble de la registrada en Estados Unidos para la misma fecha (Pellegrino, 2000).

El segundo fenómeno generado por la crisis venezolana fue el inicio de una migración de retorno de colombianos a su país de origen. Si se tienen en cuenta las cifras totales de los censos, como esta migración de retorno fue totalmente compensada por la atracción de nuevos migrantes del mismo origen, se puede inferir que la misma no haya tenido un impacto considerable en la recepción de remesas del país en su conjunto. Para 1990, el 70% de los colombianos residentes en Venezuela registrados había llegado antes de 1981, lo que mostraba la 'antigüedad' de esta migración. Esto condujo a un cambio en el perfil de los inmigrantes colombianos en el país, que elevaron su perfil educativo promedio y de sus ingresos económicos, lo que

indicaría que Venezuela mantuvo una mayor demanda por migrantes calificados. Dentro de América Latina, constituían el contingente de emigrantes profesionales más numeroso de la región, seguido de los uruguayos que emigraban a Argentina (Álvarez de Flores, 2007, p. 92; Pellegrino, 2000).

En un contexto de crisis y de presiones económicas, sin embargo, surgieron algunas manifestaciones de xenofobia en contra de los colombianos, que el ligero cambio del perfil de estos mencionado previamente no era capaz de contrarrestar. Este clima de xenofobia pudo haber estado acompañado de una visión policial-punitiva frente al migrante por parte de las autoridades de inmigración, en particular hacia quienes se encontraban en situación de irregularidad (Torrealba et al., 1983). Muchos no vieron en la corrupción ni en los manejos inadecuados de los recursos de la bonanza los problemas que agudizaron la crisis económica, sino que encontraban en el flujo masivo de extranjeros un chivo expiatorio ideal para explicar por qué el país estaba en declive y quién se había quedado con los recursos. Eran “esos negros de Colombia, la República Dominicana y Haití ... los indios de Perú y Ecuador ... esa chusma”, la que “había echado a perder el país” (Gitanjali Suárez (2000), citado en Herrera Salas, 2004, p. 118).

Bolívar Chollett (1993, p. 13) reconoce que el paulatino aumento de las personas que no declararon su nacionalidad en los censos decenales –una opción que existía en el registro de estos censos– es un indicativo de las presiones que tenía la población inmigrante por xenofobia. Los que no declararon su nacionalidad en los censos de 1961 y 1971 fueron 94 y 205 personas respectivamente, mientras que los no declarantes se elevaron a 18.000 y 47.000 en los censos de 1981 y 1990. Esta cifra sin precedentes era muestra de un fenómeno social y psicológico de mayores dimensiones que sólo se insinúa con la evasión a la pregunta relativa a la nacionalidad y que, incuestionablemente, tiene que ver con el drama de la inmigración irregular. Es innegable que la acogida a los colombianos en Venezuela fue a grandes rasgos positiva, y que esta población encontró allí un segundo hogar y se integró exitosamente en la sociedad, pero las manifestaciones de xenofobia fueron palpables por lo menos desde los años de crisis y se prolongan en el tiempo, dejando reductos incluso en el discurso chavista

y madurista hacia los colombianos y hacia Colombia. Las manifestaciones xenófobas no son ajenas a cualquier experiencia migratoria.

En la década de los 90 la migración se mantuvo estable en un millón de registrados para el censo de 2001, cifra semejante a la década anterior, para una población total que ya había pasado de 18 a 24 millones de habitantes. La composición de los migrantes en cuanto a origen seguía transformándose según la tendencia de las décadas anteriores. El 75% de los migrantes eran de origen latinoamericano, de los cuales alrededor de un 90% eran colombianos. Los colombianos registrados subieron de 530.000 a 608.000 frente al censo anterior (Martínez & Villa, 2005, p. 4; Observatorio Demográfico CEPAL, 2006, pp. 173-179). Si bien la migración colombiana alcanzó virtualmente todas las regiones de Venezuela, era naturalmente más preponderante en las zonas de frontera. Álvarez de Flores (2004, pp. 194-195) estima, por ejemplo, que el poblado de Ureña, en Táchira, estaría conformado por un 80% de residentes legales colombianos para la década del 90. Así, puede afirmarse que a pesar de la crisis económica venezolana de los años 90 y de un contexto que aparentemente desfavorecía la migración, las redes migratorias a ambos lados de la frontera garantizaban flujos positivos que la mantenían (Freire, 2004).

Sin embargo, uno de los cambios más profundos que suceden en la década de los 90 y hasta bien entrada la década del 2000 es una transformación en los determinantes de la migración colombiana hacia Venezuela. Las razones estrictamente económicas que caracterizaban las oleadas de migración de los años anteriores les fueron cediendo terreno a una migración por motivos sociopolíticos. La agudización del conflicto en Colombia en este periodo generó un notable desplazamiento de colombianos hacia países limítrofes, siendo Venezuela el receptor más importante de esta nueva ola. Muchos colombianos encontraron refugio al otro lado de la frontera en una migración que bien puede considerarse forzada, lo que coincide, en efecto, con un aumento de las solicitudes de asilo en Venezuela por parte de colombianos. Sumado a esto, los procesos de cedulación de colombianos y los subsidios sociales que promovió el gobierno del presidente Hugo Chávez cuando todavía cabalgaba sobre la bonanza petrolera que coincidió con su periodo

de gobierno fueron un incentivo adicional para que muchos colombianos de bajos recursos se mudaran al otro lado de la frontera (Pellegrino, 2003; Álvarez de Flores, 2004; Moreano Urigüen, 2006; Martínez Casadiegos, 2015). En la Tabla 1 se puede observar un resumen de los datos demográficos de Venezuela y de su población extranjera y colombiana registrada (sin estimación de población irregular) según los censos decenales entre 1950 y 2011.

**Tabla 1: Población venezolana total, extranjera y colombiana 1950-2011**

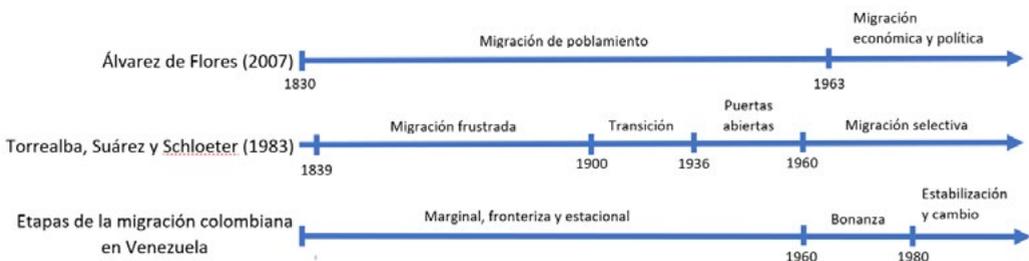
(en miles)	1950	1960	1971	1981	1990	2001	2011
<b>Población</b>	5.034	8.147	11.590	15.760	19.860	24.490	28.996
<b>Extranjeros</b>	208	583	593	1.160	1.100	1.014	1.157
<b>Colombianos</b>	46	102	178	520	530	608	721
<b>Prop. Col/extr</b>	22,1%	17,5%	30,0%	44,8%	48,2%	60,0%	62,3%
<b>Prop. colombianos</b>	0,9%	1,3%	1,5%	3,3%	2,7%	2,5%	2,5%
<b>Prop. extranjeros</b>	4,1%	7,2%	5,1%	7,4%	5,5%	4,1%	4,0%

Fuente: Construcción propia con base en Bolívar Chollett (1993), Pellegrino (2000; 2003), Álvarez de Flores (2004), Martínez y Villa (2005), Stefoni (2017) y Observatorio Demográfico CEPAL (2006; 2019).

Así, pues, y a manera de recopilación de este recorrido histórico, puede concluirse que la migración colombiana a Venezuela ha pasado por tres grandes etapas o fases. La primera de esas etapas va desde 1830 a 1960 y corresponde a una migración relativamente marginal para el contexto general de los dos países pero que es especialmente importante en las regiones de frontera y cuyas lógicas obedecen predominantemente a la estacionalidad de cultivos como el café y el cacao y a la ganadería. La segunda etapa se extendería desde principios de la década de los 60 hasta finales de los 70 y corresponde a una migración masiva de colombianos en respuesta a las nuevas necesidades de mano de obra que exigía la economía venezolana en medio de la bonanza petrolera. Esta migración masiva consolidó a Venezuela como el principal destino de emigración de los colombianos y tuvo efectos altamente transformadores en la economía y en la sociedad a lado y lado de la frontera, si bien más visibles en el territorio venezolano. Finalmente, a partir de la década de los 80 puede

evidenciarse un proceso de estabilización y cambio; una estabilización propiciada por la crisis económica que en Venezuela generó la caída de los precios del petróleo y un cambio producto de las nuevas motivaciones sociopolíticas que generaban la emigración colombiana, en las que el deterioro del conflicto armado en Colombia se convirtió en un factor más determinante. En el **figura 3** pueden observarse estas etapas en una línea del tiempo en conjunción con la clasificación de etapas por las que ha pasado el conjunto de la migración venezolana de acuerdo con Álvarez de Flores (2007) y Torrealba, Suárez y Schloeter (1983).

**Figura 3: Etapas de la migración hacia Venezuela**



Fuente: Construcción propia con base en Álvarez de Flores (2004; 2007), Torrealba, Suárez y Schloeter (1983), Pellegrino (1995; 2000; 2003), Moreano Urigüen (2006) y Martínez Casadiegos (2015).

## Contrastes

Es muy interesante notar el profundo contraste entre el fenómeno que se describe aquí y el panorama de Colombia para el mismo periodo, en el que el país se caracterizó no por ser –como ahora– un receptor, sino sobre todo un emisor de migrantes, y a la fecha el segundo emisor más importante de América Latina después de México (OIM, 2018, p. 86). La primera gran oleada de emigración colombiana fue en el periodo 1965-1975 y alcanzó a Venezuela, Estados Unidos, Ecuador y Panamá, que juntos concentraban el 95% de los colombianos en el exterior. La segunda oleada, a partir de los 80, se vuelve más dinámica hacia Estados Unidos y coincide con la crisis

económica de Colombia en el fin de siglo XX y con el escalonamiento del conflicto. Según la estimación de la cancillería colombiana, para 2005, 2.3 millones de colombianos vivían en Venezuela (cifras superiores a las que estimábamos en las páginas anteriores) y 2 millones en Estados Unidos (Cárdenas & Mejía, 2006, pp. 5-8). En el año 2010, más del 80 % de los colombianos se concentraban en cuatro destinos: Venezuela, Estados Unidos, Ecuador y España (Mejía Ochoa, 2012, p. 190).

La inmigración en el país, en cambio, palidecía. Colombia contaba con 165.000 inmigrantes en 1985, 106.000 en 1993, 107.000 en 2000 y 90.000 en 2005. Es notable resaltar que de esta población inmigrante los venezolanos siempre fueron el grupo mayoritario, representando la mitad de los inmigrantes en la década del 80 y 90 y un tercio del total en la década posterior. Así, el perfil de inmigración-emigración de los dos países era muy diferente. Para el 2000 y 2010 Venezuela sólo contaba con 0.9 % y un 1.5 % respectivamente de emigrantes (venezolanos viviendo afuera) mientras que mantuvo más de un 4 % de inmigrantes durante ese periodo. Colombia, en cambio, mostraba signos opuestos, con 3.4 % y 4.3 % respectivamente de emigrantes oficiales y 0.2 % de proporción constante de población inmigrante (Cárdenas & Mejía, 2006, p. 29; Mejía Ochoa, 2012, p. 187; Observatorio Demográfico CEPAL, 2006, p. 15, 2019, p. 12; Stefoni, 2017, p. 10). Es decir, incluso para 2015, mediados de la segunda década del siglo XXI, podría decirse 'apenas ayer', la regla natural hidráulica todavía no había cambiado de dirección.

Así, pues, sólo contando los registros oficiales y sin contar los indocumentados, de 1960 al 2010 Venezuela fue ininterrumpidamente el país con el mayor número de colombianos por fuera de Colombia, esto incluso después de la aceleración de Estados Unidos como destino migratorio de los colombianos a partir de los 80. El número de colombianos en Venezuela en ese periodo nunca tuvo una disminución ni siquiera con el fenómeno de migración de retorno producido por los años de crisis económica en este país. En los 80 los colombianos en Venezuela pudieron representar el 80 % de los colombianos por fuera del país y para 2010 todavía representaban un tercio de estos (Mejía Ochoa, 2012, p. 197). En la década siguiente, de hecho,

entre 2001 y 2011, aunque haitianos y bolivianos tuvieron tasas superiores, el crecimiento de los colombianos en Venezuela fue todavía de un 18.5% (Martínez & Orrego, 2016, p. 20).

De acuerdo con la OIM, para el año 2015 –es decir, justo antes del inicio del éxodo venezolano– de un lado, Venezuela seguía siendo el segundo país con la mayor población migrante de América Latina después de Argentina, y el tercer país con mayor proporción de población inmigrante en la región después de Costa Rica y Argentina. Del otro lado, Colombia seguía siendo el país predominantemente expulsor de emigrantes y mantenía uno de los índices de recepción de inmigrantes más bajo de toda la región (OIM, 2018, p. 86). Al año siguiente todo comenzó a cambiar cuando la regla natural hidráulica cambió de dirección por la acentuación de la crisis económica en Venezuela y según se observa en el diagrama del **figura 4**. Sin embargo, como pudo constatar en este análisis, para poner en perspectiva el fenómeno de la actual migración venezolana a Colombia se vuelve fundamental subrayar las dinámicas migratorias previas que han existido entre los dos países. Sólo así se reconoce que los actuales flujos no son un fenómeno aislado, sino que tienen total coherencia dentro de la historia de los flujos migratorios binacionales.

**Figura 4: Regla natural hidráulica a partir de 2016**



Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones e implicaciones

En las manifestaciones en pro de la aceptación de la inmigración que tuvieron lugar a principios de este siglo en Europa se hizo célebre una pancarta que apareció repetidas veces en diversos idiomas y que desde entonces se convirtió en un ícono para la solicitud de empatía a las comunidades de acogida ante las vicisitudes de la migración: “Estamos aquí porque ustedes estuvieron allá”. Los migrantes asiáticos, africanos y latinoamericanos son hoy comunidades de migrantes en Europa occidental, en principio, como consecuencia inesperada del pasado colonial de esos países. Entre Colombia y Venezuela no hay un pasado de colonización de un país sobre el otro. Sin embargo, el eslogan de la pancarta aplica también: podría decirse que los venezolanos están en Colombia, pero también en Argentina, en Ecuador, en Perú, porque los colombianos, argentinos, ecuatorianos y peruanos estuvieron allá. Por más de medio siglo Venezuela sirvió de refugio y de segundo hogar dónde aspirar a la prosperidad para centenares de miles de colombianos y latinoamericanos. Hoy que las suertes se han revertido, como en la “puerta giratoria” que es la historia según el verso de del cantautor Jorge Drexler, es el turno de los antiguos países emisores de cumplir el rol de países receptores y acoger a la población que los necesita, como lo hicieron estos a su vez en el pasado. La deuda histórica que la región tiene con Venezuela importa.

Más allá de eso, el análisis de estas migraciones de ida y vuelta que se realiza en este capítulo demuestra que Colombia y Venezuela, por las características especiales de su frontera, conforman un mismo sistema migratorio y debe ser entendido y estudiado como tal. Por extensión, puede decirse lo mismo de la región andina en su conjunto o incluso de una región más extensa de Latinoamérica, conformada por toda Sudamérica, Panamá y buena parte del Caribe. El sistema migratorio de hoy es el mismo de ayer, sólo que hoy cambió su centro de gravedad. Venezuela pasó de ser el centro de atracción a ser un centro expulsor en un momento coyuntural de crisis, la cual es altamente factible que se supere en el mediano y largo plazo.

Por sus determinantes, velocidad, y condiciones económicas de los países receptores, las migraciones colombiana en Venezuela y venezolana

en Colombia son ciertamente diferentes. Pero ambas migraciones son equivalentes en magnitud, y la una es espejo de la otra. El proceso que se está viviendo actualmente en Colombia es sólo la nueva fase de un mismo movimiento trasfronterizo que ha existido virtualmente desde la Colonia pero que aceleró su magnitud desde los años 50. Si bien por su velocidad es el movimiento migratorio más grande en la historia latinoamericana, su magnitud hasta ahora es tan solo equivalente a la primera parte del proceso que comenzó hace unos setenta años en la dirección contraria. Es entonces cierto que la actual migración venezolana en Colombia y en el resto de la región es un fenómeno extraordinario si se considera su velocidad y circunstancias en el contexto latinoamericano y su magnitud frente a otras crisis migratorias del mundo. Sin embargo, este capítulo ha demostrado que, más que extraordinario, cuando se observa en perspectiva histórica, este flujo migratorio se revela como ordinario, natural a las características fronterizas, geográficas y del sistema de migración que ha existido entre los dos países, o, dicho en otras palabras, como un fenómeno que obedece a la regla natural hidráulica que rige el destino común colombo-venezolano.

Venezuela, a pesar de algunos predecibles episodios de xenofobia, había formado una sociedad abierta y multicultural durante décadas mientras que la Colombia cerrada durante décadas por su conflicto interno no se había tenido que familiarizar con la inmigración. Los venezolanos, entonces, ya estaban acostumbrados en su sociedad a los colombianos. Faltaba que, en reciprocidad, los colombianos nos acostumbráramos a los venezolanos, y construyéramos junto con ellos una sociedad más abierta y diversa.

En ese sentido, un elemento importante que no debería pasar desapercibido en este análisis es la buena noticia implícita que hay para un país como Colombia en el hecho de que una población que migra desde otro país encuentre deseable radicarse en este territorio. Si Colombia padeció la anomalía de exhibir tasas de inmigración del orden del 0.2% durante décadas, esto fue por la terrible situación de inseguridad, conflicto interno y pobreza que se había perpetuado en el país. Si bien estas problemáticas no se han superado completamente todavía, sí es cierto que el país se ha transformado significativamente en las últimas décadas y que está pasando por un periodo de mayor estabilidad política y social. Precisamente el hecho de que el grueso

de la población venezolana que sale de este país a través del territorio colombiano tenga la preferencia de quedarse en este territorio en vez de migrar a terceros países es un síntoma irrefutable de que Colombia se encuentra en un estadio diferente de desarrollo frente a hace veinte años. Si la actual crisis venezolana hubiera encontrado a una Colombia en una situación de crisis institucional como la de los años 90, lo que hubiera predicho la regla natural hidráulica es que el éxodo venezolano habría buscado refugio en terceros países y que Colombia no habría podido competir con ellos para atraer esa mano de obra extra y sus efectos positivos para el desarrollo del país. Por las características particulares de la frontera nacional, lo 'normal' habría sido que Colombia, sin conflicto interno, hubiera tenido por décadas flujos significativos de migración venezolana, de la misma forma como había migración colombiana en Venezuela. Era la fragilidad interna la que impedía que esos flujos se dieran. Si hoy se dan es justamente porque el país va por una mejor senda de crecimiento y desarrollo, a pesar de sus vicisitudes. Lo natural en el futuro es que si Colombia continúa en una senda de estabilidad y desarrollo –y esto es precisamente lo que desean todos los hacedores de políticas públicas en el país– una consecuencia directa sea el estímulo de mayores niveles de inmigración de múltiples orígenes, y no lo opuesto. La inmigración debería ser, pues, un fenómeno permanente en el futuro del país, así como el ajuste de las políticas públicas para acogerla; no un fenómeno transitorio que desaparecerá cuando la crisis venezolana se supere.

Ante la magnitud de la crisis migratoria actual, muchos se han preguntado qué tan grande es la deuda histórica de Colombia con Venezuela en lo relativo a la migración. La respuesta es: lo suficientemente grande para no cesar en el apoyo a los migrantes que siguen llegando todos los días al país, para seguir haciendo *lobby* por recursos internacionales para acogerlos y brindarles asistencia humanitaria, para seguir construyendo comunidades de acogida resilientes, para seguir haciendo campañas de sensibilización que combatan la xenofobia y para seguir buscando salidas estructurales a la crisis venezolana.

Pero las justificaciones para acoger a los venezolanos no son únicamente de orden moral sino también, como es claro, de orden económico y para el beneficio de largo plazo del país. Como se pudo constatar en el capítulo

anterior, las vulnerabilidades de los actuales migrantes, sumadas a las debilidades institucionales del país, hacen de la recepción de esta población un reto más complejo que bajo condiciones corrientes. Cuando se hacen los esfuerzos de acogida y de integración correctos en las fases iniciales de llegada de los migrantes, más rápido se pueden integrar éstos al mercado laboral formal, recuperando su estabilidad financiera individual y familiar y haciéndole un aporte completo a la economía nacional, al fisco, y a su sistema de salud y pensional.

Asimismo, el retrovisor puesto sobre la primera ola de colombianos en Venezuela debe servir para que se eviten cometer errores del pasado: los cierres de frontera y cualquiera otros límites a la inmigración, en las condiciones presentes, no conducen a la disminución de la inmigración sino al incremento de la inmigración irregular, aumentando la vulnerabilidad de la población migrante y demorando que se active el circuito del mercado laboral formal que le permite a esta población hacerle una contribución más completa a la economía del país. En efecto, un hecho que quedó claro en este análisis sobre la migración colombiana en Venezuela es que al gobierno venezolano no le funcionó la aplicación durante la bonanza de políticas selectivas para reducir la migración de mano de obra no calificada. Lo que conseguían ese tipo de políticas era el aumento de los flujos de inmigración irregular, una mayor vulnerabilidad de esta población migrante y un menor aporte de la misma al fisco y a la economía. Justamente porque ese tipo de fórmulas ya se ensayaron y no funcionaron para el sistema migratorio colombo-venezolano es que no es necesario volverlas a intentar ahora que el polo de atracción está del otro lado.

En cualquier caso, en la planeación de cada país y el diseño de sus políticas de desarrollo, los dirigentes de Colombia y de Venezuela no deben olvidar las características particulares de su frontera ni que son el vecino más importante del otro porque, si no, la geografía "cobra venganza" (Kaplan, 2012). Dependiendo de la agudeza de esa planeación y coordinación binacional, estos vecinos especiales pueden ser o el mejor socio para el progreso del otro, o su peor fuente de inestabilidad.

En ese sentido, es de alto valor la frase que el excanciller colombiano Carlos Holmes Trujillo quiso acuñar durante su gestión para englobar la estrategia del gobierno hacia la migración venezolana y hacia el régimen de Maduro: "Pensar en Venezuela es pensar en Colombia". Más allá de cualquier evaluación sobre el célebre cerco diplomático de la era Duque hacia Venezuela, esta noción Holmes Trujillo resume adecuadamente la importancia estratégica derivada de las determinantes geográficas que un país tiene para el otro y que hoy se ha revelado como evidente para todos los colombianos a través de los últimos flujos migratorios. Dicho en otras palabras, Colombia no puede planearse sin Venezuela. Y, análogamente, para Venezuela, "pensar en Colombia es pensar en Venezuela," y Venezuela no puede planearse sin Colombia. Se trata de dos países entrelazados, sumamente interconectados, con una frontera compartida de magnitudes considerables y en ausencia de barreras geográficas naturales. Se podría pensar en Colombia y Venezuela como en países siameses, destinados a compartir un futuro común. El uno siempre va a arrastrar al otro. La estabilidad y la prosperidad de cada país depende de la estabilidad y prosperidad del otro. Sólo en la coordinación y la convergencia con su país vecino, cada uno de estos países puede lograr metas ambiciosas de desarrollo económico y político de largo plazo.

## Referencias

- Abad Faciolince, H. (2015, septiembre 6). La frontera caliente. *El País*.  
[https://elpais.com/internacional/2015/09/04/actualidad/1441369805\\_522944.html](https://elpais.com/internacional/2015/09/04/actualidad/1441369805_522944.html)
- Acosta, D. (2018). *The National versus the Foreigner in South America: 200 Years of Migration and Citizenship Law*.
- Acosta, D., Blouin, C., & Freier, L. F. (2019). *La emigración venezolana: Respuestas latinoamericanas*. Fundación Carolina. <https://acortar.link/XprUex>
- Aliaga Sáez, F. A., Flórez de Andrade, Á., García Sicard, N., Montoya Carriosa, L., Baracaldo Amaya, P. V., Pinto Martín, L., & Rodríguez Portillo, C. (2020). La inmigración venezolana en Colombia, Balance de propuestas y acciones políticas en 2018. En F. Aliaga Sáez & A. Flórez de Andrade (Eds.), *Dimensiones de la migración en Colombia* (pp. 233-304). Ediciones USTA.
- Álvarez de Flores, R. (2004). La dinámica migratoria colombo-venezolana: Evolución y perspectiva actual. *Geoenseñanza*, 9(2(jul-dic)), 191-202.

- Álvarez de Flores, R. (2007). Evolución histórica de las migraciones en Venezuela. Breve recuento. *Aldea Mundo*, 11(22(nov-abr)), 89-93.
- Andean American Associations (Director). (2021, mayo 10). *Temporary Protected Legal Status for Venezuelan Migrants in Colombia: Opportunities and Challenges*. <https://www.youtube.com/watch?v=zD2KQ8QWu2o>
- Baddour, D. (2019, enero 30). *Colombia's Radical Plan to Welcome Millions of Venezuelan Migrants*. The Atlantic. <https://acortar.link/mDr3X6>
- Bahar, D., & Barrios, D. (2018, diciembre 10). *How many more migrants and refugees can we expect out of Venezuela?* Brookings Institution. <https://acortar.link/BTEr7i>
- Bahar, D., Dooley, M., & Selee, A. (2020, noviembre). *Is There a Relationship between Venezuelan Immigration and Crime in Colombia?* *Migration Policy Institute*. <https://acortar.link/29K9zv>
- Banco de la República (Director). (2020, octubre 8). *Efectos de la migración desde Venezuela*. <https://www.youtube.com/watch?v=Ymh4-r79d4s>
- Banco Mundial. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia: Impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*. Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30651>
- Banulescu-Bogdan, N., & Chaves, D. (2021, marzo). *What Comes Next Now that Colombia Has Taken a Historic Step on Migration?* *Migration Policy Institute*. <https://acortar.link/kOC7ER>
- Bolívar Chollett, M. (1993). *La migraciones externas en Venezuela: Fuentes de datos, medición e incidencia en el diseño de políticas migratorias*. Seminario internacional sobre la medición de las migraciones en América Latina, Universidad de Georgetown, OIM, Universidad de los Andes, Bogotá, octubre de 1993. <https://studylib.es/doc/6147192/ii.las-migraciones-externas-en-venezuela>
- Cabrera Serrano, D. C., Cano Salazar, G. M., & Castro Franco, A. (2019). Procesos recientes de movilidad humana entre Venezuela y Colombia 2016-2018. En L. Gandini, F. Lozano Ascencio, & V. Prieto (Eds.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 59-94). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Camilleri, M. J., & Osler Hampson, F. (2019). *Hermanos en la Frontera. Responsabilidad colectiva y la respuesta regional a la crisis migratoria venezolana*. Diálogo Interamericano. <https://acortar.link/jXBxad>
- Cárdenas, M., & Mejía, C. (2006). *Migraciones internacionales en Colombia: ¿Qué sabemos?* Fedesarrollo. <https://acortar.link/sRCwGc>

- Castles, S., Haas, H. de, & Miller, M. J. (2014). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World* (Fifth edition). Palgrave Macmillan.
- CID Harvard (Director). (2021, abril 7). *The Humanitarian Crisis of Venezuelan Migrants and Refugees*. [https://www.youtube.com/watch?v=LO\\_baHkh-ug](https://www.youtube.com/watch?v=LO_baHkh-ug)
- CIDH. (2018). *Resolución-2/18: Migración forzada de personas venezolanas*. CIDH. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>
- CJM y CEM. (2021). *Comentarios al proyecto de decreto que crea el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos: Hoy más vigentes que nunca ad portas de la reglamentación*. <https://acortar.link/94KFVQ>
- CNMH. (2015). *Cruzando la frontera: Memorias del éxodo hacia Venezuela. El caso del río Arauca*. (p. 336). Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica. <https://acortar.link/jjRBe1>
- Collier, P. (2013). *Exodus: How Migration is Changing Our World* (Reprint edition). Oxford University Press.
- Congreso de la República. (1993). *Ley 43 de 1993*. <https://acortar.link/9t69Bh>
- Congreso de la República. (2021). *Ley 2136 de 2021*. <https://acortar.link/KCG2go>
- CONPES, & DNP. (2018). *CONPES 3950: Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*. Gobierno de Colombia. <https://acortar.link/2lzW4V>
- Council of the Americas (Director). (2020, octubre 23). *The Plight of Venezuela's Returning Refugees*. <https://www.youtube.com/watch?v=I5qXN9u1cTo>
- CP OEA. (2019). *CP/RES. 1117 (2200/19): RESOLUCIÓN SOBRE LA SITUACIÓN EN VENEZUELA*. OEA. <https://acortar.link/cgZesk>
- DANE. (2021). *Pobreza Multidimensional Nacional 2020*. <https://acortar.link/b5RNRé>
- de Lisio, A. (2018, febrero 11). Así se vivía cuando la ola migratoria era de Colombia hacia Venezuela. *El Tiempo*. <https://acortar.link/17b4LJ>
- Deavila Pertúz, O. C. (2018). Lazos transnacionales: La migración colombiana a Venezuela y el desarrollo de la vivienda popular en Cartagena 1973-1983. *Palabras*, 1(18), 66-81.
- El Tiempo. (2021a, marzo 11). Venezolanos cometen solo 2% de los hurtos en Bogotá. *El Tiempo*. <https://acortar.link/hJQNNP>
- El Tiempo. (2021b, agosto 20). EE. UU. estaría ultimando acuerdo con Colombia para enviar 4.000 afganos. *El Tiempo*. <https://acortar.link/Q01iqG>
- Fischel de Andrade, J. H. (2016). Forced Migration in South America. En E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, & N. Sigona (Eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* (Reprint edition, pp. 651-663). Oxford University Press.

- Fisher, M. H. (2014). *Migration: A World History* (1 edition). Oxford University Press.
- Freier, L. F. (2018, septiembre 28). *Why Latin America Should Recognize Venezuelans as Refugees*. Refugees. <https://acortar.link/VUHCYI>
- Freire, G. (2004). Migraciones rurales andinas: Un estudio a ambos lados de la frontera colombo-venezolana. *Boletín Antropológico*, 22(62 (Sep-Dic)), 305-325.
- Freitez, A., Mazuera, R., Delgado, M., & Nava, B. (2020). *Situación de migrantes venezolanos recientes en el contexto del COVID-19*. Observatorio Venezolano de Migración (OVM).
- Gandini, L., Lozano Ascencio, F., & Alfaro A., Y. (2019). "Aprender a ser migrante". Bondades y tensiones que enfrenta la comunidad venezolana en México. En L. Gandini, F. Lozano Ascencio, & V. Prieto (Eds.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 311-341). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gandini, L., Lozano Ascencio, F., & Prieto, V. (2019). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gandini, L., Prieto, V., & Lozano Ascencio, F. (2019). El éxodo venezolano: Migración en contextos de crisis y respuestas de los países latinoamericanos. En L. Gandini, F. Lozano Ascencio, & V. Prieto (Eds.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 9-32). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Goldin, I., Cameron, G., & Balarajan, M. (2012). *Exceptional People: How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future* (Reprint edition). Princeton University Press.
- Gottwald, M. (2016). Burden Sharing and Refugee Protection. En E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, & N. Sigona (Eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* (Reprint edition, pp. 525-540). Oxford University Press.
- Herrera Salas, J. M. (2004). Racismo y discurso político en Venezuela. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 10(2(mayo-agosto)), 111-128.
- Inexmoda (Director). (2020, enero 22). *Migración venezolana en Colombia: ¿Cómo nos afecta?* <https://www.youtube.com/watch?v=-ek0s0T7edc>
- IOM. (2019). *World Migration Report 2020*. International Organization for Migration. [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf)

- Kaplan, R. D. (2012). *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate*. Random House.
- Kenyon Lischer, S. (2016). Conflict and Crisis Induced Displacement. En E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, & N. Sigona (Eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* (Reprint edition, pp. 317-329). Oxford University Press.
- Knight, B. G., & Tribin, A. (2020). *Immigration and Violent Crime: Evidence from the Colombia-Venezuela Border* (Working Paper N.º 27620; Working Paper Series). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w27620>
- Luidor, W. E. (2018). La migración forzada venezolana a Colombia (2015-2018): De una revisión documental a los esbozos de un análisis coyuntural y estructural. En J. Koechlin & E. Joaquín (Eds.), *El éxodo venezolano: Entre el exilio y la emigración* (pp. 21-46). Konrad Adenauer Stiftung.
- Martínez Casadiegos, D. C. (2015). *El proceso migratorio entre Colombia y Venezuela (1989-2014): Principales causas y efectos políticos para la integración entre ambos países*. Tesina, Maestría en Ciencia Política, Universidad Católica de Colombia. <https://acortar.link/E3iF6M>
- Martínez, J., & Orrego, C. (2016). *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://acortar.link/C3xrsy>
- Martínez, J., & Villa, M. (2005). *International Migration in Latin America and the Caribbean: A Summary View of Trends and Patterns*. United Nations Population Division. <https://acortar.link/ClnLFY>
- Mejía Ochoa, W. (2012). Colombia y las migraciones internacionales. Evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras. *REMHU - Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, 20(39(jul-dec)), 185-210.
- Mejía Ochoa, W. (2020). Cifras de la migración a Colombia: Magnitud, origen, localización y sexo, 1819-2015. En F. A. Aliaga Sáez & Á. Flórez de Andrade (Eds.), *Dimensiones de la migración en Colombia* (pp. 25-70). Ediciones USTA.
- Meyers, E. (2000). Theories of International Immigration Policy-A Comparative Analysis. *The International Migration Review*, 34(4), 1245-1282. <https://doi.org/10.2307/2675981>
- Meyers, E. (2004). *International Migration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*. Palgrave Macmillan.
- Migración Colombia. (2018a). *Extranjeros en Colombia 2005-2016: Aproximación migratoria a sus trayectorias*. Migración Colombia. <https://acortar.link/5SlxYB>

- Migración Colombia. (2018b). *RAMV Informe Final: Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia*. <https://www.r4v.info/en/node/3532>
- Migración Colombia. (2019). *Venezolanos en Colombia corte a 30 junio de 2019*. <https://acortar.link/jf2BUi>
- Migración Colombia. (2021a, febrero 8). *ABC Estatuto Temporal de Protección Migrantes Venezolanos*. <https://acortar.link/MQicyx>
- Migración Colombia. (2021b). *Distribución de Venezolanos en Colombia-Corte 31 de Enero de 2021*. Migración Colombia. <https://acortar.link/PMIa88>
- Migración Colombia. (2021c). *Distribución de Venezolanos en Colombia-Corte 31 de Agosto de 2021*. Migración Colombia. <https://acortar.link/lgFMZD>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011, agosto 11). *Fronteras Terrestres*. Cancillería de Colombia. <https://www.cancilleria.gov.co/fronteras-terrestres>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2021). *Decreto 216 de 2021*. <https://acortar.link/s9Rlef>
- Moreano Urigüen, H. (2006). Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 1(24 (enero)), 161-170.
- Observatorio Demográfico CEPAL. (2006). *Migración Internacional 2006*. CEPAL: Santiago de Chile. <https://acortar.link/Gz4eCi>
- Observatorio Demográfico CEPAL. (2019). *Migración Internacional 2018*. CEPAL: Santiago de Chile. <https://acortar.link/6zRzZQ>
- OEA. (2019a). *Informe preliminar sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*. OEA. <https://acortar.link/JpEIXS>
- OEA. (2019b). *Informe del Grupo de Trabajo de la OEA para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*. Organización de Estados Americanos. <https://acortar.link/GThgf9>
- OEA. (2020). *Informe de situación diciembre de 2020. Crisis de migrantes y refugiados venezolanos*. Organización de Estados Americanos. <https://acortar.link/GAaLze>
- OIM. (2018). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*. [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf)
- OIM. (2021). *Organizaciones de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Latinoamérica y el Caribe*. Organización Internacional para las Migraciones. <https://acortar.link/fDRnvT>
- Pellegrino, A. (1995). La migración internacional en América Latina. *Notas de Población - CEPAL*, 62(12), 177-210.

- Pellegrino, A. (2000). *Migrantes latinoamericanos y caribeños: Síntesis histórica y tendencias recientes*. CEPAL; Universidad de la República (Uruguay).  
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/31509>
- Pellegrino, A. (2003). *La migración internacional en América Latina y el Caribe: Tendencias y perfiles de los migrantes*. CEPAL: Santiago de Chile.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7172/1/S033146\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7172/1/S033146_es.pdf)
- Pineda, E., & Ávila, K. (2019). Aproximaciones a la migración colombo-venezolana: Desigualdad, prejuicio y vulnerabilidad. *Misión Jurídica*, 12(16), 59-78.
- Portafolio. (2021, septiembre 20). Por ahora, refugiados afganos no llegarán a Colombia. *Portafolio.co*. <https://acortar.link/ZhXHJ>
- Presidencia de la República. (2013). *Decreto 2840 de 2013*. <https://acortar.link/TYlzlG>
- Proyecto Migración Venezuela. (2020, diciembre 30). *La migración venezolana en los PDT (2020-2023)*. Proyecto Migración Venezuela. <https://acortar.link/hORYXA>
- Proyecto Migración Venezuela. (2021a). *Caracterización de los hogares migrantes a partir de la Encuesta de Calidad de Vida e Integración de los Migrantes Venezolanos en Colombia*. Proyecto Migración Venezuela. <https://acortar.link/jXzdaG>
- Proyecto Migración Venezuela. (2021b). *Encuesta de Calidad de Vida e Integración de los Migrantes Venezolanos en Colombia*. <https://acortar.link/xxKe5e>
- Proyecto Migración Venezuela (Director). (2021c, marzo 11). *Seguridad y xenofobia. Qué dicen los expertos*. <https://www.youtube.com/watch?v=KhLXoLclzhk>
- Proyecto Migración Venezuela (Director). (2021d, marzo 25). *¿Cómo mejorar las condiciones de vida de los hogares migrantes en Colombia? Entrevista y Panel, Migración Colombia y Gerencia de Fronteras*. <https://acortar.link/CK2gww>
- Proyecto Migración Venezuela (Director). (2021e, marzo 25). *¿Cómo viven los venezolanos en Colombia?* <https://www.youtube.com/watch?v=CGq6oDBo30s>
- Proyecto Migración Venezuela. (2021f, junio 17). *Recaudan 954 millones de dólares para atender crisis de refugiados venezolanos*. Proyecto Migración Venezuela. <https://acortar.link/nEnh1C>
- Proyecto Migración Venezuela. (2021g). Percepción de los colombianos acerca de la población migrante: Incidencia en las políticas públicas. *Boletín* 21, 16.
- R4V. (2021a). *RMRP 2021: Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela*. Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela. <https://acortar.link/sOplQI>
- R4V. (2021b). *Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región—Noviembre 2021*. Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. <https://acortar.link/IDXJQC>

- Ramos Rodríguez, F. J. (2010). La inmigración en la administración de Pérez Jiménez (1952-1958). *Revista digital de historia de la educación*, 13(Ene-Dic), 94-101.
- Reina, M., Mesa, C. A., & Ramírez, T. (2018). *Elementos para una política pública frente a la crisis de Venezuela*. <https://acortar.link/mNuYFW>
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.  
<http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Rodríguez, R. (2018, marzo 6). Colombia y Venezuela: Breve historia de una hermandad. *El Espectador*. <https://acortar.link/aAkBWq>
- Selee, A., & Bolter, J. (2020). *Bienvenidas asimétricas: Respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense*. Migration Policy Institute. <https://acortar.link/kMp5q0>
- Selee, A., Bolter, J., Muñoz-Pogossian, B., & Hazán, M. (2019). *Creatividad dentro de la crisis: Opciones legales para migrantes venezolanos en América Latina*. Migration Policy Institute. <https://acortar.link/lWrX8r>
- Semana. (2018, octubre 2). *Crisis en Venezuela: Migración histórica de venezolanos a Colombia*. <https://acortar.link/G8nTy0>
- Semana. (2021, junio 30). *Especial IntegraDOS*. Semana. <https://acortar.link/3m9xfa>
- Solimano, A. (2010). *International Migration in the Age of Crisis and Globalization: Historical and Recent Experiences* (Cambridge).
- Stefoni, C. (2017). *Panorama de la migración internacional de América del Sur*. CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43584/1/S1800356\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43584/1/S1800356_es.pdf)
- Torrealba, R., Suárez, M. M., & Schloeter, M. (1983). Ciento cincuenta años de políticas inmigratorias en Venezuela. *Demografía y Economía*, 17(2(55)), 367-390.
- Tribín-Uribe, A. M. (Ed.). (2020). *Migración desde Venezuela en Colombia: Caracterización del fenómeno y análisis de los efectos macroeconómicos*. Ensayos sobre Política Económica, ESPE Núm. 97, Banco de la República.  
<https://acortar.link/Bl4QKH>
- UNHCR. (2019). *Guidance Note on International Protection Considerations for Venezuelans – Update I*. UNHCR. <https://www.refworld.org/docid/5cd1950f4.html>
- UNHCR. (2021, junio 18). *Figures at a Glance*. UNHCR.  
<https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>
- UPB (Director). (2020a, noviembre 27). *Desafíos y oportunidades de la migración venezolana en Colombia*. <https://www.youtube.com/watch?v=GgaCpGGLJxU>
- UPB (Director). (2020b, noviembre 27). *La migración en la nueva normalidad por Diego Acosta*. <https://www.youtube.com/watch?v=xup5iMhHAhl>

- Villa, M., & Martínez, J. (2001a). *El mapa migratorio internacional de América Latina y el Caribe: Patrones, perfiles, repercusiones e incertidumbres*. CEPAL: Santiago de Chile. <http://www2.ulpgc.es/hege/almacen/download/7/7909/PatronesMigratorios.pdf>
- Villa, M., & Martínez, J. (2001b). International migration trends and patterns in Latin America and the Caribbean. En *International migration and development in the Americas* (pp. 21-57). CEPAL: Santiago de Chile. <https://acortar.link/fyziuY>
- World Bank. (2017). *Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0938-5>
- Zapata, G., & Cuervo, S. M. (2019). De la frontera a la metrópolis: La experiencia migratoria de venezolanos en Brasil. En L. Gandini, F. Lozano Ascencio, & V. Prieto (Eds.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 94-124). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zogata-Kusz, A. (2012). Theoretical Perspectives on Immigration Policy and Politics. *Contemporary European Studies*, 1(1).

# Capítulo 3

## Colombia ante el Pacto Global sobre Migración: ¿Estamos preparados para cumplir nuestros compromisos internacionales en materia de justicia global?

Por: Laura García-Juan y Johnny Antonio Dávila<sup>1</sup>

### Introducción

La migración internacional es indetenible. Según el informe *International Migrant Stock 2019* de las Naciones Unidas, actualmente hay 272 millones

---

<sup>1</sup> Este capítulo es resultado del proyecto de investigación "The humanitarian crisis among Venezuelan migrants in Colombia: a critical analysis of resilience networks, local aid responses and prospects for long-term integration". Agradecemos a la Escuela de Economía, Administración y Negocios de la Universidad Pontificia Bolivariana su compromiso con la edición del libro, así como el apoyo del Centro de Investigación para el Desarrollo y la Innovación de la misma institución.

de migrantes internacionales,<sup>2</sup> lo que supone un aumento de 51 millones con respecto al 2010. Esta cifra equivalía al 3,5% de la población mundial en el año 2019, mientras que en el 2000 representaba el 2,8%.

Los Estados Unidos de Norteamérica tienen la mayor población de inmigrantes (50.7 millones), seguido de Alemania (13.1 millones), Arabia Saudita (13.1 millones), la Federación Rusa (11.6 millones) y el Reino Unido (8.6 millones). Los Emiratos Árabes Unidos ocupan el sexto lugar de la lista también con 8.6 millones, pero con la particularidad de que los inmigrantes internacionales representan el 87,9% de toda su población. Pero las cifras no son estáticas, pues los flujos migratorios aumentan cada año en todo el mundo. En un informe reciente, el Banco Mundial ha previsto que en 2050 habrá 143 millones de migrantes provenientes de tres regiones: África Subsahariana, Asia meridional y América Latina (2019).

---

<sup>2</sup> No existe una definición legal —nacional ni internacional— de migración internacional ni de migrante internacional. En este texto seguimos los criterios que se exponen a continuación. Según el *Glossary on Migration* de la Organización Internacional para las Migraciones (2019), la migración internacional es “el desplazamiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, a través de una frontera internacional, hacia un país del cual no son nacionales” (p. 111). De acuerdo con este mismo glosario (p. 110), así como con los *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders* de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2019, p. 4), un migrante internacional es “cualquier persona que se encuentre fuera del Estado del cual él o ella son ciudadanos o, en el caso de un apátrida, del Estado de nacimiento o de residencia habitual. El término incluye a los migrantes que tienen la intención de desplazarse de forma temporal o permanente y a aquellos que se desplazan de una manera regular o documentada, así como también a los migrantes en situación irregular”. Por su parte, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Naciones Unidas, 1990) define a los migrantes internacionales como aquellas personas que viven temporal o permanentemente en un país del cual no son nacionales, recordando que el término “migrante” se refiere a los casos en los que la decisión de marcharse ha sido tomada libremente por el individuo, sin la intervención de factores externos. Esta definición excluye *per se* a los desplazados internos, los refugiados, los solicitantes de asilo o cualquier otra forma de protección internacional. Para profundizar en esta definición ver el documento OIM (2009).

Las causas de estos movimientos internacionales son múltiples. Desde el intento de alcanzar una meta personal como estudiar, reunirse con familiares emigrados o mejorar las condiciones laborales y vitales para huir de la pobreza extrema o el cambio climático, hasta escapar de la persecución por cuestiones políticas o religiosas, entre otras.<sup>3</sup> De la misma manera, las consecuencias de estos desplazamientos son de diversa índole. Hay consecuencias positivas, como es el hecho de que la llegada de inmigrantes internacionales ordenada y bien gestionada puede ser beneficiosa para la economía del país receptor. Pero también negativas, como sería el fenómeno de “fuga de cerebros”, que perjudican directamente a los países emisores. Una importante consecuencia negativa es la generación de redes de tráfico de personas, que afecta en mayor medida a quienes tienen menos recursos.

Es indudable que nos encontramos frente a un aumento progresivo de la migración internacional con una serie de causas identificadas y del que se derivan consecuencias de enorme magnitud, tanto a nivel nacional como a nivel global. Se trata de una situación sostenida en el tiempo que requiere adoptar medidas urgentes y coordinadas para hacer frente a esta realidad en la que intervienen actores locales y nacionales, pero también actores globales que no quieren verse perjudicados en lo que se refiere a sus intereses y objetivos particulares. Por ello, llegar a consensos comunes de alcance mundial es una tarea extremadamente compleja.

Este capítulo parte de una revisión teórica del concepto de justicia global desde el enfoque de las migraciones internacionales y se adentra en el estudio de una de las actuaciones de Naciones Unidas más recientes por la que se aúnan esfuerzos en el intento de dar una respuesta a nivel mundial al reto de la migración. En el siguiente apartado se describe el Marco de Gobernanza sobre la Migración (en adelante, MGsM) propuesto por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y se revisan algunos de los Indicadores de Gobernanza Migratoria (IGM) que sirven para medir los elementos esenciales que constituyen la base necesaria para una política

---

<sup>3</sup> El cambio climático sería la principal causa de desplazamiento para los 143 millones de personas que se prevé que hayan emigrado para el 2050 (Banco Mundial, 2019).

de migración gestionada de acuerdo con los parámetros, orientaciones e indicadores establecidos por el Pacto Global sobre Migración.

Seguidamente se abordan los obstáculos con los que se enfrentará Colombia en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en diciembre de 2018 en este Pacto Global a partir de un diagnóstico del panorama colombiano en lo relativo a los seis aspectos clave de este marco. Estos seis aspectos clave son: 1. Adhesión a las normas internacionales y respeto de los derechos de los migrantes; 2. Políticas basadas en datos y aplicación de enfoques de gobierno integrados; 3. Alianzas duraderas para abordar la migración y las cuestiones conexas; 4. Bienestar socioeconómico de los migrantes y de la sociedad; 5. Aspectos relativos a la movilidad en situaciones de crisis; 6-Migración segura, ordenada y digna.

En el último apartado se proponen, a modo de conclusión, una serie de actuaciones y medidas que podrían aumentar la capacidad del gobierno para formular e implementar con eficacia aquellas políticas que más se adecúen al marco referenciado en cada uno de los ámbitos analizados.

## **Justicia global y migraciones internacionales: de la teoría a la práctica**

La migración internacional es uno de los principales asuntos de los que se ocupa la justicia global y que tiene por objetivo determinar las causas, consecuencias y medidas para paliar y erradicar los efectos negativos de los movimientos migratorios masivos.<sup>4</sup> Hay tres criterios básicos que hacen posible que esta temática sea vista como un problema de justicia global: a) afecta a más de un Estado o a una amplia región; b) la cuestión rebasa la clásica división nacional/internacional, ya que no puede incluirse en una sola categoría; c) la solución amerita la inevitable cooperación y solidaridad de agentes globales como son los Estados, empresas multinacionales, organizaciones internacionales, etc. La acción aislada de los Estados no

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, Pogge (2011, 2017), Ypi (2008) y Sanger (2012).

es suficiente para solucionar los problemas que se derivan de la migración internacional (Brock, 2017).

Gosepath (2011) indica que la justicia global se caracteriza por ser *universal*, lo que significa que las normas deben ser construidas y justificadas tomando en cuenta los intereses de todas las partes interesadas; *distributiva*, pues tiene que ver con la asignación o redistribución justa de derechos, deberes, bienes y recursos; e *igualitaria*, ya que en ella todos los seres humanos tienen el mismo valor moral y deben ser considerados en la misma medida, por lo menos dentro de ciertos límites. Por lo tanto, la búsqueda de un marco de condiciones comunes a todos los migrantes internacionales es algo prioritario.

En consonancia con estas características es necesario tener en cuenta que la justicia global es *normativa*, pero no se limita a lo jurídico o legal. Las leyes, decretos, tratados y acuerdos son relevantes en esta materia, sin que pueda decirse que las consideraciones, deberes y derechos morales queden excluidos. Por ello, la migración internacional debe ser abordada desde una perspectiva amplia que incluya diversos enfoques: moral y derecho, sin dejar de recurrir a campos que la alimentan con datos empíricos irrenunciables: economía, finanzas, mercado internacional, etc. En el marco de la justicia global los Estados sí juegan un papel determinante, pues son piezas clave de todo el entramado conceptual y práctico, pero por encima de ellos está el individuo, que es a quien primero se debe atender. El centro de las consideraciones debe ocuparlo el inmigrante en cuanto ser humano e individuo con necesidades e intereses esenciales que son impostergables (Brock, 2017).

Conviene aclarar que la justicia global no pretende agotar el análisis del fenómeno de la migración ni busca entrometerse en el campo de experticia de los estudios migratorios. Ahora bien, no puede obviarse que entre la justicia global y los estudios migratorios existen elementos de sus correspondientes marcos conceptuales que coinciden, se complementan y/o superponen. Como han señalado Gasper y Sinatti (2016), los estudios migratorios, especialmente si se enfocan en la seguridad humana, implican un compromiso ético global que alcanza a todas las personas, más allá de las fronteras, al tiempo que promueve aprendizaje y cambio. Y todo esto se

construye sobre un marco que rompe con las explicaciones exclusivamente nacionalistas. La justicia global y los estudios migratorios también cooperan en la generación de una gobernanza global positiva de la migración internacional, no solo porque tienen el mismo objeto de estudio, sino también porque analizan y evalúan las políticas nacionales e internacionales referidas al hecho migratorio internacional.

Ahora bien, desde la perspectiva de la justicia global, las causas, consecuencias y medidas atinentes a la migración internacional pueden ser abordadas desde dos enfoques diferentes: interactivismo e institucionalismo (Pogge, 2011). El enfoque *interactivo* intenta determinar estos aspectos a partir del análisis de la responsabilidad de los agentes concretos: seres humanos —ante todo—, empresas, Estados, etc. Ello significa que también intenta establecer cuáles son los sujetos y entidades a quienes les corresponde el deber de solucionar el problema. El enfoque *institucional*, por el contrario, hace hincapié en que deben ser vistos principalmente en el marco del sistema de instituciones, pues marcan profundamente la vida de los individuos (Rawls, 1999a).

El institucionalismo acepta que las injusticias contenidas en la migración internacional tienen causas en el ámbito nacional, pero también afirma que la causa principal se halla en el sistema de instituciones globales (por ejemplo, en el sistema económico, financiero y jurídico). El sistema institucional global produce, reproduce y perpetúa condiciones de inequidad y desigualdad que obligan a la gente a migrar debido a condiciones de pobreza extrema que son el resultado de políticas de austeridad impuestas por organismos internacionales como el Banco Mundial (Pogge 2009, 2010, 2011; Lorca 2018). Posteriormente, ese mismo sistema los convierte en víctimas de injusticias sociales cuando se trasladan a lugares en los que son excluidos por no dominar la lengua del lugar, por no tener las autorizaciones necesarias, o por no haber recibido una educación formal que los haga competitivos.

El interactivismo no se equivoca al estimar la relevancia de las acciones de agentes concretos, como lo hace Singer (2019) en el caso de la pobreza global. Sin embargo, teniendo en consideración sus aportes, la trascendencia de los efectos que tienen las instituciones en nuestras vidas ha hecho del

institucionalismo el enfoque predominante a la hora de evaluar las causas, consecuencias y posibles soluciones del fenómeno migratorio internacional. Autores como Pogge (2008, 2010, 2011), Nussbaum (2007), Gilabert (2012), Gosepath (2012), O'Neil (2016) y Lorca (2018) han enmarcado sus aportes dentro del enfoque institucionalista.<sup>5</sup> Hay dos argumentos prácticos adicionales que defienden la prioridad del segundo. En primer lugar, en él se reduce el espectro del objeto a valorar y de esta manera se facilita la tarea. En segundo lugar, las instituciones están conformadas por diversos agentes, por lo que evaluar e influir sobre el sistema de instituciones alcanza igualmente a los agentes que las componen.

El institucionalismo es un enfoque normativo, lo que se traduce en un deber de determinar y evaluar las causas, consecuencias y medidas de solución a los problemas de injusticia global conectados con la migración internacional. Dicho con otras palabras, se trata de determinar cuáles son los problemas institucionales que dan lugar a que la migración internacional, en algunos —o múltiples— casos, sea vista como una situación injusta para muchos migrantes y que requiere un compromiso y actuación globales para su solución. En este marco, agentes relevantes son, entre otros, los Estados, organizaciones supraestatales como la Unión Europea y las organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, etc. Ahora bien, el deber es más amplio, pues se extiende a la obligación de reformar el sistema de instituciones que perpetúa las injusticias y perjudica sin justificación aceptable a los migrantes internacionales. El sistema de instituciones globales es el producto deliberado de una serie de acuerdos de personas y organismos que pueden imponer su poder y su voluntad (Pogge 2009, 2010, 2011).

Por ejemplo, la política de la llamada “migración cualificada” que implementan muchos países europeos, Estados Unidos y Australia, entre otros, tiende a perpetuar las diferencias entre los que pueden emigrar legalmente

---

<sup>5</sup> Singer ha argumentado a favor de la justicia global en general en el caso de la pobreza y ha sido un convencido partidario del enfoque interactivo. No obstante, este autor también admite lo relevante que es enfocarse en las instituciones. Véase Singer (2019).

y quienes no pueden hacerlo de ninguna manera al no cumplir las exigencias legales. La otra opción para estos últimos es emigrar de forma ilegal, con todos los riesgos que ello conlleva. La migración cualificada se presenta como un acto de justicia a favor de las personas con alto nivel de preparación, pero esta se centra no tanto en el migrante sino en los intereses exclusivos del país receptor y de las empresas, esto es, atiende básicamente a las lógicas del mercado laboral. Políticas como estas sancionan a las personas por no disponer de una educación adecuada que les fue negada. Como bien lo ha expresado Nicholas De Genova en una entrevista (Picozza & Castillo, 2020), otras veces se establecen “soluciones legales” que realmente convierten a los migrantes en personas de segunda clase, pues sus derechos se limitan considerablemente, por ejemplo, en el ámbito laboral o crean nuevas formas de exclusión y/o vulneración para quienes no acceden de forma legal al territorio de los estados (De Genova, 2003; Wiesner & Basok, 2020). Se trata de un caso ilustrativo sobre cómo las decisiones deliberadas de algunos Estados, organismos, etc., inciden de manera directa en la perpetuación de injusticias contra los migrantes en diferentes partes del mundo, en lugar de acabar con ellas. Esta es la paradoja de un sistema global que genera injusticias globales bajo la máscara de la justicia.

El desarrollo teórico de la justicia global ha sido fundamental para dar a conocer problemas de los que o no teníamos conciencia o no los asumíamos con la seriedad debida. No obstante, el gran reto es su realización o materialización en la vida real. Este es el llamado que han hecho autores como Risse (2012), Valentini (2011, 2012) y Gilabert (2012), para quienes lo teórico no debe estar divorciado de lo empírico. Además de otros aspectos comunes, los autores mencionados coinciden en que la justicia global debe proponer teorías que se alejen de las utopías y se ajusten al mundo real; y también en que las políticas públicas y la información empírica son imprescindibles (Wollner, 2013). No se trata de renunciar a la teoría, sino de lograr un adecuado equilibrio. Es decir, los problemas empíricos están influidos por las posiciones teóricas (Flikschuh, Forst & Moellendorf, 2013).

Conectar la propuesta teórica con la realidad ha sido complicado por cuatro razones fundamentales. Primero, hay una gran multiplicidad de enfoques

teóricos, lo que dificulta un actuar unificado.<sup>6</sup> Segundo, es extremadamente complejo coordinar acciones conjuntas entre los actores globales. Tercero, el discurso de la justicia global está alejado de la esfera pública real y algunas veces parece ser patrimonio exclusivo de los académicos (Flikschuh, Forst & Moellendorf, 2013). Y cuarto, es innegable que la teoría está dominada por una visión liberal del mundo (Williams & Death, 2017) y responde a los valores occidentales: “[...] el discurso académico sobre la justicia global no es un discurso global. Este se encuentra dominado por ciertas visiones [...]” (Flikschuh, Forst & Moellendorf, 2013, p. 52).

A pesar de lo antedicho, lo cierto es que ha habido un establecimiento progresivo de las condiciones institucionales adecuadas para la realización de la justicia global.<sup>7</sup> Esto es palpable específicamente en materia de migración internacional. La fundación de la OIM en 1951 y el hecho de contar en la actualidad con 173 países miembros es un buen ejemplo. Sin embargo, el marco institucional no se construye solo, ni principalmente, con la creación de organizaciones, sino con el establecimiento de sistemas normativos, ya sean jurídicamente obligatorios o no, que sean fruto de consensos y de la voluntad política global. Ello se refleja, por ejemplo, en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990; o en el Convenio número 97 sobre los Trabajadores Migrantes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

---

<sup>6</sup> Un enfoque metodológico constituye un conjunto de ideas y conceptos que nos aproximan teóricamente a ciertos fenómenos —prácticos o teóricos—, y determinan finalmente cómo los entendemos y explicamos. Si varía el enfoque metodológico, varía nuestra comprensión y explicación del fenómeno. En el caso de la justicia global, destacan los enfoques del “cosmopolitismo” (Pogge 2011; Nussbaum 2007), “nacionalismo” (Rawls 1999a, 1999b; Miller 2007), “teoría ideal” (Pogge & Álvarez 2010), “teoría no ideal” (Sen 2006), “interactivismo” (Singer 2012) e “institucionalismo” (Habermas 2005; Pogge 2009, 2010, 2011). Aunque suelen presentarse como adversarios, la verdad es que son enfoques que pueden compatibilizarse. Véase un ejemplo de ello en Rippon & Zalas (2018), quienes abogan por un equilibrio entre la teoría ideal y la no ideal.

<sup>7</sup> Esto coincide con la perspectiva de los autores que dicen que ya hay una cierta institucionalidad global y que lo que corresponde hacer es ponerla en marcha y aplicarla. Ver Habermas (2005, 2006) y Beitz (2005), entre otros.

La rápida extensión y profundización de la globalización ha conducido a que la migración internacional sea cada vez más fácil, pero también más compleja. Por esta razón, la estructura institucional global para la migración internacional se ha ido ampliando y está sometida a una constante actualización. En este sentido, en el año 2000 se aprobó la Declaración del Milenio, que contiene ocho objetivos fundamentales que debían alcanzarse para el año 2015 en aras del desarrollo global. Esta declaración se refiere escuetamente a la migración al mencionar el compromiso “para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias”. Pero a la vista de la trascendencia histórica de los movimientos migratorios internacionales y la realidad del momento, era de esperar que el tema ocupara un lugar más preponderante en la anterior agenda global de Naciones Unidas, aunque como veremos más adelante esto no fue exactamente así.

En este contexto, es quizá la Unión Europea (UE) el primer ente institucional supranacional que diseña una política clara en materia de migración internacional que toma en cuenta los intereses tanto de la región como de los migrantes. A manera de ejemplo, cabe mencionar el Enfoque Global de la Migración: Medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo, del año 2005, que se centra principalmente en los aspectos problemáticos de los flujos migratorios masivos. Esta política cambia de forma visible en 2011 con la Comunicación 743 de la Comisión Europea, documento que contiene el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad. La comunicación ya reconoce expresamente los aportes de la migración internacional para la “vitalidad y la competitividad de la UE”, siendo sus cuatro pilares: 1) Organizar y facilitar la migración legal y la movilidad; 2) Prevenir y reducir la migración irregular y la trata de seres humanos; 3) Promover la protección internacional y potenciar la dimensión exterior de la política de asilo y 4) Maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad. Adicionalmente, la comunicación resalta que el cambio climático es actualmente un factor de mucho peso que induce a la migración internacional. Sin desmeritar sus aportes en la consolidación de la justicia global en materia de migración, esta estructura institucional es válida solo para los Estados miembros y socios directos de la UE.

Ahora bien, también ha habido destacados avances institucionales con un alcance más amplio. Por ejemplo, en el año 2013 encontramos la declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas surgida de los Diálogos de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo «Conseguir que la migración funcione». En ella se reconoce que “la migración internacional es una realidad pluridimensional”, por lo que los enfoques simplistas que reducen todo a problemas nacionales no deberían ser decisivos en la formulación de políticas públicas sobre la materia.<sup>8</sup> Al mismo tiempo, este documento reconoce “la importante contribución de los migrantes y la migración al desarrollo de los países de origen, tránsito y destino”, admitiendo así que la migración internacional principalmente es —y ha sido— un componente del desarrollo global. La declaración no obvia los problemas reales de la migración irregular, y por eso hace un llamado para que se fomente una migración que sea “segura, ordenada y con pleno respeto de los derechos humanos”. Atendiendo al requerimiento de una justicia global más ajustada a la realidad se recomienda la formulación de políticas públicas “con base empírica” (Naciones Unidas, 2013).

El aporte de la migración internacional para el desarrollo global y los demás asuntos ya mencionados se refleja nuevamente en la Agenda de Acción de Addis Abeba surgida de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que fue aprobada por la Asamblea General de la ONU en 2015. En este mismo año y por medio de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la Asamblea General de la ONU vuelve a reconocer todos los asuntos comentados y le reserva a la migración un lugar especial, a diferencia de lo que se hizo en la Declaración del Milenio de 2000. Como veremos en el siguiente apartado, la referencia más importante en este sentido la encontramos en el objetivo 10.7 de la Agenda 2030: Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

---

<sup>8</sup> Ejemplos de esta posición serían el de Rawls (1999b) y Miller (2005, 2007), entre otros.

La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, proclamada por unanimidad por la Asamblea General en 2016, mantiene la misma tónica en términos generales. Insiste en la migración segura, ordenada y regular asumiendo expresamente el enfoque de la justicia global, y acepta que la migración internacional es un fenómeno mundial que exige “enfoces y soluciones globales” (Naciones Unidas, 2016). También acepta que la solución al problema no depende solamente de recibir a los migrantes, sino que lo más adecuado es atacar las causas problemáticas incluso en los países de origen. El hecho de mejorar las condiciones en los países de origen tiene mayor impacto positivo que recibir a los migrantes. La declaración contiene el compromiso de crear un Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular que finalmente se adoptó el 19 de diciembre de 2018.<sup>9</sup>

En cuanto elemento del sistema, este pacto reconoce y ratifica todos los asuntos materiales que se han indicado más arriba, enfatizando y profundizando en los siguientes. Primero, indica que la migración internacional es un motor significativo del desarrollo sostenible para los países de origen, tránsito y destino, sin obviar los problemas que suele generar la inmigración ilegal y descontrolada. Segundo, el pacto se sitúa en el plano de la justicia global y asume que “ningún país puede encarar los retos de este fenómeno mundial y aprovechar sus oportunidades en solitario”. Tercero, y en consonancia con el planteamiento de justicia global aludido, los Estados se comprometen a mitigar y, dado el caso, solucionar las causas que impulsan la migración internacional irregular, por lo que las acciones también deberían orientarse a buscar soluciones para los países de origen a nivel nacional. Cuarto, el pacto urge a la recolección de datos empíricos “de calidad”, que deberían ser empleados en la elaboración de políticas públicas adecuadas a la “realidad pluridimensional” de la migración internacional.

En esta materia no caben enfoques ingenuos, ya que muchas veces hay una marcada diferencia entre el marco normativo y la práctica del día a día o

---

<sup>9</sup> El Pacto Mundial se aprobó con 52 votos a favor, 12 abstenciones y 5 votos en contra (República Checa, Hungría, Israel, Polonia y Estados Unidos de Norteamérica). Hubo 24 miembros que no se presentaron para participar en la votación.

las normas jurídicas nacionales de estados que han promovido y aprobado las propuestas que contienen los textos normativos arriba mencionados. Piénsese, por ejemplo, en las llamadas “devoluciones en caliente” que suele aplicar España a algunos extranjeros que intentan cruzar ilegalmente la línea fronteriza en la demarcación territorial de Ceuta o Melilla. Son expulsiones que se realizan sin que se inicie ningún proceso legal formal previo, lo que viola los derechos humanos al debido proceso de los expulsados. Las devoluciones en caliente tienen un fundamento jurídico, que es la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo o Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana. Estas realidades, sin embargo, no deben ser una razón para cejar en el empeño de reforma institucional global en materia de migración internacional, y tampoco deben ocultar los pasos que se han dado a favor de esa reforma, aunque todavía estamos lejos de lo que sería una situación razonablemente aceptable.

En este apartado se ha mostrado que el llamado de la justicia global a reformar, construir y ampliar el sistema institucional global no es una utopía. Al contrario, es algo realizable que depende en gran medida de la conexión entre el discurso teórico y la práctica. Hemos visto que existe un sistema institucional global normativo que se ha ido perfeccionando y adaptando a la realidad de nuestros tiempos. Por su parte, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular es el instrumento institucional e internacional más importante del que se dispone en la actualidad, visto el consenso que hubo para su aprobación. El pacto obliga a los Estados signatarios a colaborar en la solución de la migración irregular y a adoptar medidas que, dentro de este ámbito, ayuden a promover el desarrollo sostenible. El pacto en sí mismo no es necesariamente un instrumento de justicia global, pues puede conllevar consecuencias que son justamente lo opuesto de lo que profesa la justicia global. Sin embargo, sí puede ser un instrumento útil. Todo depende de cómo los estados lo apliquen.

El Estado colombiano es signatario del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, lo que significa que ha ratificado su compromiso con el desarrollo sostenible y la migración internacional; esto en aras de confirmar su compromiso con la justicia global. ¿Pero está Colombia real-

mente preparada para cumplir con los compromisos globales asumidos a través del pacto? Esta es la pregunta guía que intentaremos responder en los dos apartados que siguen.

## Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Marco Común de Gobernanza sobre la Migración

La Agenda para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2015 contiene los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que deberán lograrse hasta el año 2030, y en ella aparece la preocupación por los migrantes internacionales (Gammeltoft-Hansen, *et al.*, 2017). El décimo ODS proclama que facilitar la migración y la movilidad segura de las personas es un factor clave para reducir las desigualdades, y una de las metas incluidas en el bloque se refiere directamente a la gobernanza de las migraciones con la expresión "políticas migratorias planificadas y bien gestionadas" (Naciones Unidas, 2015).<sup>10</sup> Además, se establece un indicador que medirá el progreso en el cumplimiento de esta meta: el número de países que han implementado políticas migratorias bien gestionadas (Naciones Unidas, 2017). Se trata de un hecho que constituye un gran avance con respecto a la Declaración del Milenio, la cual prácticamente había invisibilizado a los migrantes internacionales, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados internos (Naciones Unidas, 2000).<sup>11</sup>

<sup>10</sup> En esta resolución se incluye a los migrantes como grupo vulnerable, junto con los refugiados, desplazados internos, niños, jóvenes, personas con discapacidad, personas que viven con el VIH/SIDA, personas de edad y pueblos indígenas (Ver § 23).

<sup>11</sup> A diferencia de la Agenda 2030, la Declaración del Milenio solo se menciona a los migrantes y a los trabajadores migratorios de manera escueta en el apartado V relativo a los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno. Igualmente, solo se nombra de pasada a los refugiados y desplazados internos en el apartado VI relativo a la protección de las personas vulnerables, pero no se les asigna ninguna meta ni objetivo concreto. Otra importante diferencia con respecto al nuevo programa es que en el año 2000 Naciones Unidas no incluyó expresamente a los migrantes internacionales como colectivo vulnerable.

Siguiendo la hoja de ruta marcada en la Agenda 2030, en septiembre de 2016 la Asamblea General de la ONU reunió a los Jefes de Estado y de Gobierno de sus Estados miembros para discutir temas relacionados con la migración y los refugiados e intentar alcanzar un acuerdo global. En esta sesión se aprobó la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, la cual reconoció la necesidad de un enfoque global en este tema (Naciones Unidas, 2016).<sup>12</sup> Esta declaración es el origen del polémico Pacto Mundial sobre Migración, del que se retiraron varios países en su presentación oficial en la Conferencia Intergubernamental celebrada en Marruecos en diciembre de 2018 (Naciones Unidas, 2018). El último país en abandonar el pacto, incluso después de haberlo ratificado, ha sido Brasil el pasado enero de 2019.<sup>13</sup>

Colombia es uno de los Estados que ha firmado y ratificado este acuerdo, pero también es uno de los pocos países de Latinoamérica que todavía no cuenta con una ley migratoria revisada que ofrezca cobertura para las actuales urgencias y necesidades nacionales e internacionales. Como se verá más adelante, la normativa vigente sobre la materia es anacrónica en muchos aspectos, estando enfocada en la emigración y no en la inmigración, lo que redundo en la falta de previsión de órganos con la adecuada capacidad técnica y operativa. Este contexto constituye el marco legal a nivel internacional en el que se enfoca la presente investigación, el cual será el telón de fondo con el que se comparará el diagnóstico del marco institucional, jurídico y de políticas públicas en materia de migración con la situación real que se vive en Colombia.

A los efectos de clarificar algunos conceptos, seguiremos la definición de *gobernanza migratoria* que ha dado la OIM, considerándola como “las tradiciones e instituciones en virtud de las cuales un país ejerce su autoridad

---

<sup>12</sup> El anexo II de este documento lleva por título “Hacia un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular”, estableciendo que el mismo se concretaría en 2018.

<sup>13</sup> Se trata del primer acuerdo negociado entre los gobiernos de los países miembros de Naciones Unidas que cubre todas las dimensiones de la migración internacional.

sobre la migración, la movilidad y la nacionalidad, incluida la capacidad del gobierno de formular e implementar con eficacia políticas adecuadas en esos ámbitos” (OIM, 2015). Asimismo, seguiremos la definición de *migrantes internacionales* dada por la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Naciones Unidas, 1990), y entenderemos por migrante en situación administrativa irregular o “migrante irregular” aquella persona que por haber ingresado ilegalmente, infringido las normas de admisión, o cuyo visado ha expirado, carece de estatuto legal en un país de tránsito o receptor. La definición incluye también a quienes entran en un país de tránsito o de acogida legalmente, pero permanecen por un periodo más largo que el autorizado.

La OIM presentó en 2015 el Marco de Gobernanza sobre la Migración para ayudar a los Estados a definir los elementos esenciales que constituyen la base necesaria para una política de migración bien gestionada. Se trata del documento que establece las bases para monitorear el número de países que han implementado leyes y políticas públicas que han mejorado notablemente la gobernanza migratoria, y que a su vez identifica los indicadores que medirán el progreso en el cumplimiento de la meta 10.7 de los ODS hasta el año 2030. El MGsM contiene alrededor de noventa Indicadores de Gobernanza Migratoria (IGM) agrupados en seis dimensiones claves de políticas públicas y actualmente cubre treinta y nueve países (OIM, 2015). El capítulo 5 de este libro se referirá a los IGM a escala local, la cual ha sido otra de las aplicaciones de estos indicadores.

En 2018, la OIM publicó un manual para profesionales sobre la implementación de los ODS proclamados en la Agenda 2030 (OIM, 2018). Entre los aspectos esenciales que se sugieren para la implementación de iniciativas integrales en el campo de la migración está la participación de los gobiernos locales y la necesidad de que los diferentes niveles de gobierno se coordinen y adopten un enfoque sectorial. Este planteamiento se basa en dos de los principios rectores transversales e interdependientes establecidos en el Pacto Mundial sobre Migración, a saber: enfoque integral del gobierno (*Whole-of-government approach*) y enfoque integral de la sociedad (*Whole-of-society approach*). Se considera que la migración es una realidad multidimensional que no puede ser abordada por un solo nivel del gobierno

de un país, sino que para desarrollar e implementar políticas y prácticas migratorias efectivas es necesaria una cooperación intergubernamental que garantice la coherencia de las políticas horizontales y verticales entre todos los sectores y niveles de gobierno (Guild, & Grant, 2017).

El MGsM se construye sobre el análisis de las estructuras de la gobernanza migratoria, la cual ofrece recomendaciones a los países para ayudarlos a evaluar sus políticas migratorias e identificar las áreas que se deben mejorar. Su objetivo es llevar el diálogo sobre la gobernanza de la migración más allá del enunciado de la séptima meta del décimo ODS (Parshotam, 2017). Los lineamientos que propone la OIM en este documento del año 2015 para que un sistema migratorio promueva la movilidad y gestione la migración en beneficio tanto de los migrantes como de la sociedad son tres: 1. Debe estar sujeto a las normas internacionales y respetar los derechos de los migrantes; 2. Debe formular políticas contrastadas y utilizar un enfoque integrado de gobierno; y 3. Debe asegurar la colaboración efectiva con sus socios. Aunque este documento es anterior, volvemos a encontrar aquí los elementos que se mencionaban más arriba en relación con el enfoque integral del gobierno y el enfoque integral de la sociedad.

Las leyes y políticas relacionadas con los flujos migratorios abarcan múltiples aspectos como las fronteras y visados, los tipos de autorizaciones, la nacionalidad, la seguridad, el mercado laboral, la cohesión social, el desarrollo económico, los servicios sociales, la salud, la educación, la vivienda, entre otros (Crawley & Hagen-Zanker, 2018). De esta forma, la perspectiva que adopte un Estado de cara a su sistema migratorio tendrá incidencia en otras esferas de gobierno, principalmente en las regiones y los municipios. Para que la gobernanza de la migración sea adecuada es necesario adoptar un enfoque integrado que involucre a todos los entes gubernamentales cuyas competencias y responsabilidades estén relacionadas con el movimiento de las personas (Piper & Grugel, 2015).

Por otra parte, la naturaleza misma de las migraciones implica a diversos interlocutores no gubernamentales cuya participación es determinante en las políticas y acciones que deben conducir a una buena gobernanza. Algunos ejemplos serían los propios migrantes y sus familias, las diásporas, el

sector empresarial, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, asociaciones de migrantes, instituciones académicas, la iglesia y la sociedad civil. La buena gobernanza de la migración exige que se creen asociaciones entre los diferentes actores para indagar en la comprensión del fenómeno y desarrollar enfoques más precisos y eficaces (Ramos, 2016).

El MGsM enuncia varios principios y objetivos que, concretados en una serie de dimensiones clave de las políticas públicas, define los aspectos que los países deberían desarrollar para lograr una buena gobernanza de las migraciones. Para abordar esta tarea, la OIM encargó un estudio piloto a la Unidad de Inteligencia de *The Economist* que fue publicado en 2016, y cuyo modelo agrupaba cinco dominios clave desplegados en 23 indicadores y 73 subindicadores (The Economist Intelligence Unit, 2016).<sup>14</sup> Posteriormente el modelo ha evolucionado, y el que hoy se muestra en el Portal de Datos de la Migración recoge seis dimensiones desplegadas en noventa indicadores, cubriendo treinta y nueve países en el periodo 2015 a 2018, entre los cuales se encuentra Colombia.<sup>15</sup>

Es necesario tener en cuenta que los datos que permiten medir las políticas migratorias se basan generalmente en evaluaciones realizadas por exper-

---

<sup>14</sup> Este documento se estructura alrededor de cinco dominios que derivan de los lineamientos establecidos en el documento Marco de Gobernanza sobre la Migración (MGsM). Estos son: 1-Capacidad institucional; 2-Derechos de los migrantes; 3-Migración segura y ordenada; 4-Gestión de la migración laboral; 5-Cooperación regional e internacional y alianzas. En esta fase piloto participaron quince países: Bahrein, Bangladesh, Canadá, Costa Rica, Alemania, Ghana, Italia, México, Moldavia, Marruecos, Filipinas, Sudáfrica, Corea del Sur, Suecia y Turquía. Actualmente, son seis los dominios en los que se agrupan los Indicadores de Gobernanza Migratoria (IGM) del MGsM y que se muestran en el Portal de Datos de la Migración auspiciado por la OIM: 1-Derechos de los migrantes; 2-Enfoque de gobierno integral; 3-Alianzas; 4-Bienestar socioeconómico de los migrantes; 5-Movilidad en situaciones de crisis; y 6-Migración segura, ordenada y regular.

<sup>15</sup> Los países que han participado en el proyecto hasta el momento en que se escribían estas líneas son, además de los quince que lo hicieron en la fase piloto: Albania, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Kazakstán, Kenia, Kirguistán, Lesoto, Mali, Mauricio, Nepal, Portugal, Serbia, Sri Lanka, Uganda y Vanuatu.

tos en la legislación vigente de cada país que se compara. Sin embargo, las fuentes individuales (usualmente índices de políticas migratorias) no cubren la totalidad de las singularidades o dimensiones que de una u otra forma se relacionan con la migración. Por otro lado, los datos que muestran los informes sobre la gobernanza de la migración se centran en ciertas regiones, países o períodos de tiempo (Castles, 2014). Además, estos índices generalmente no miden la implementación de las políticas o sus resultados. Por ejemplo, un índice de políticas migratorias puede describir las disposiciones que regulan la inmigración irregular, pero no informa sobre las medidas que se aplican o cuántos inmigrantes irregulares ingresan o residen en el país. Estos son algunos de los motivos por los que los datos que se muestran y que informan la formulación de políticas sobre la migración resultan siempre un tanto limitados.<sup>16</sup> La presente investigación contribuye al debate académico en la medida en que se revisan las acciones concretas que se están aplicando en Colombia en cada uno de los ejes del MGsM y se plantean propuestas de mejora.

## Los indicadores de gobernanza migratoria en Colombia y su conexión con el Pacto Mundial sobre Migración

En este apartado se hace una revisión no pormenorizada de las estructuras de la gobernanza de la migración en Colombia siguiendo el esquema del MGsM y partiendo del diagnóstico de país que forma parte del proyecto de IGM de la OIM (The Economist Intelligence Unit, 2018). Se hará mención particular a los flujos migratorios procedentes de Venezuela y a los mecanismos y dispositivos adoptados por Colombia para su gestión, pues actualmente estos desplazamientos ocupan el primer lugar, muy por delante de la segunda nacionalidad de inmigrantes más presente en este país, que es la estadounidense (Pedroza & Palop-García, 2017).

<sup>16</sup> Ver el apartado *Snapshots by country* en el Portal de Datos de la Migración. Centro de Análisis de Datos de la Migración Global de la OIM. <https://migrationdataportal.org/>

La **tabla 1** muestra las nacionalidades de los principales flujos hacia Colombia del año 2016 al 2018. En las cifras totales se recogen todas las entradas, cualquiera que fuera el motivo alegado por el extranjero en el puesto fronterizo de control (turismo, negocios, eventos, capacitación, trabajo, residente, tratamiento médico, etc.). En todos los casos el turismo es el que supone un mayor porcentaje sobre el total.

**Tabla 1: Principales nacionalidades de entrada de extranjeros a Colombia. Flujos con uso de pasaporte**

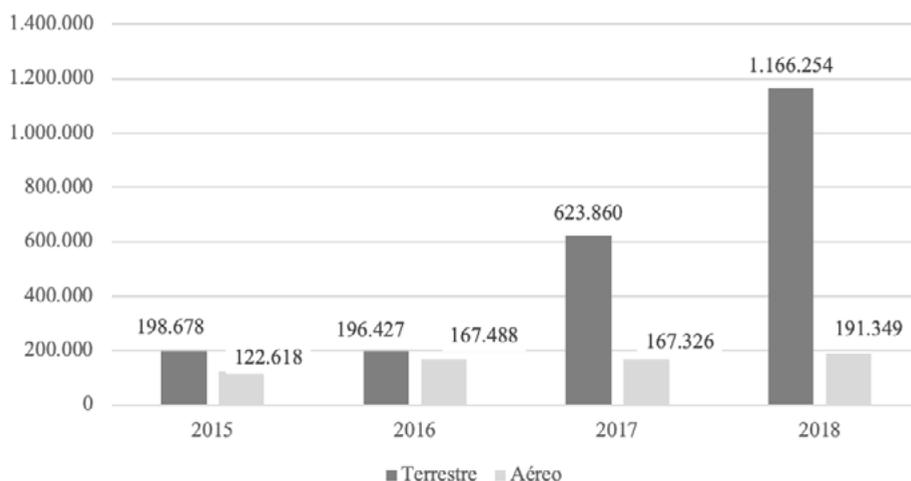
Año	2018		2017		2016	
	Turismo	Total	Turismo	Total	Turismo	Total
Venezuela	1.263.411	1.359.815	719.797	796.234	274.365	378.965
EE.UU.	517.453	650.464	409.474	530.974	381.333	499.338
Argentina	167.066	206.497	153.684	194.771	s/d	144.487
Brasil	143.919	204.030	156.226	215.484	136.944	186.280
México	104.773	186.152	97.899	175.997	91.154	163.703
Ecuador	120.589	168.301	s/d	172.993	130.419	171.127
Perú	106.727	156.008	s/d	145.575	s/d	144.649

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por Migración Colombia.

(\*) s/d = sin datos

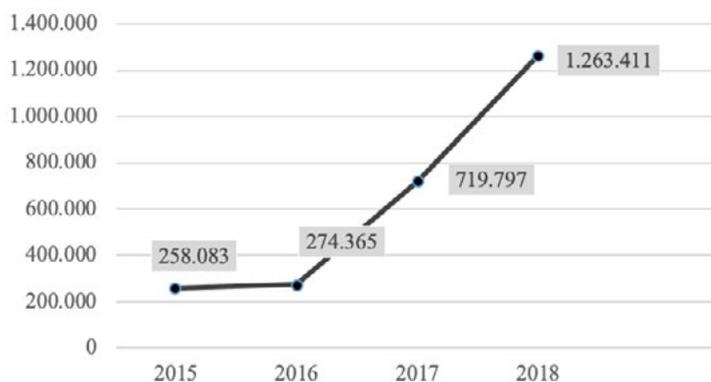
El motivo de centrar el análisis en los dispositivos y estrategias previstas (o adoptadas) para atender la afluencia masiva de flujos de nacionales venezolanos es el aumento exponencial de las llegadas que se produjo en los tres años previos al inicio de la pandemia causada por COVID-19 (2017, 2018 y 2019). Como se ha observado en el capítulo 1 de este libro, es un hecho constatable que Colombia en la actualidad es el país de la región que recibe un mayor número de personas procedentes de Venezuela, no habiéndose registrado este fenómeno al alza de una forma tan significativa con ninguna otra nacionalidad.

**Tabla 2: Entradas de venezolanos(as) a Colombia con uso de pasaporte según tipo de transporte utilizado**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por Migración Colombia.

**Tabla 3: Entradas de venezolanos(as) a Colombia con uso de pasaporte alegando turismo como motivo de la entrada**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por Migración Colombia.

Todas las cifras de las tablas y gráficos anteriores muestran las entradas legales, es decir, por puestos fronterizos habilitados. Sin embargo, no hay estadísticas de las personas de nacionalidad venezolana que acceden al país vecino por otro tipo de accesos sin control. Tampoco existe un registro exacto y fiable de cuántos de ellos permanecen en Colombia sin autorización de residencia. En junio de 2018 se presentó oficialmente el primer registro de migrantes irregulares que se trasladaron desde Venezuela a Colombia (UNGRD, 2018). Los resultados mostraron que más de 800.000 inmigrantes venezolanos vivían en ese momento en este país.

Cabe recordar que, como se ilustró en el capítulo 2, desde su fundación, las relaciones económicas y culturales entre ambos países siempre han favorecido el libre tránsito de personas, pero la migración masiva es un hecho sin precedentes en Colombia (Freier & Parent, 2019). Las autoridades colombianas tienen amplia experiencia en la gestión de flujos o movimientos individuales de personas desplazadas por el conflicto armado interno, aunque muy escasa en relación con la migración transnacional (Fernández-Nino & Bojorquez-Chapela, 2018). Esta circunstancia hace que sea necesario abordar si los dispositivos desplegados hasta la fecha en torno a esta nueva situación económica, política y social son adecuados para construir una gobernanza migratoria que pueda responder a las responsabilidades internacionales adquiridas en el Pacto Global sobre Migración en un país en el que todavía no existe una ley migratoria que proporcione un marco jurídico a todo el sistema.

Pese a tratarse de cifras oficiales publicadas periódicamente por el organismo competente (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia), en este país se afirma desde múltiples instancias que las estadísticas entregadas por los diferentes estamentos y agencias gubernamentales especializadas no se ajustan de manera exacta a la realidad por diversos motivos.<sup>17</sup> El aumento progresivo y constante de estos flujos migratorios,

---

<sup>17</sup> Es importante señalar que la operación estadística de "Entrada y salida de personas del país" de la Unidad Administrativa Migración Colombia, recibió la certificación de calidad estadística del DANE, con base en los requisitos de la Norma Técnica de la Calidad del Proceso Estadístico NTC-PE 1000-2017.

la gran cantidad de entradas y salidas por los puestos de control migratorio terrestres no registradas en las bases de datos, el cruce de miles de personas por trochas y caminos no autorizados, la inexistencia de una ley migratoria acorde con la realidad presente, y la desarticulación y falta de coordinación entre los organismos gubernamentales con competencias en la materia han originado una situación de enorme incertidumbre en el país. Además, desde el ámbito de las asociaciones y organizaciones no gubernamentales se ha denunciado la ausencia de planes estratégicos y programas serios y articulados para enfrentar el problema.<sup>18</sup>

En 2018 el Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia (CONPES), perteneciente al Departamento Nacional de Planeación, aprobó la Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CONPES 3918) y la Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela (CONPES 3950), en la que identificó acciones a 2021 por un costo estimado de 422.779 millones de pesos.<sup>19</sup> La tercera sección de este segundo documento se refiere al diagnóstico, pero en él se reconocen las dificultades para establecer cifras que respondan fielmente a la realidad. Entre estas dificultades se resalta en el informe el desconocimiento del número de movimientos de miles de venezolanos que pueden entrar y salir varias veces al día, bien por puestos de control migratorios (PCM) o bien por trochas, por ahorrarse las filas; también de quienes entran por puntos fronterizos no controlados y no vuelven a salir del país; de quienes eran titulares de un permiso de residencia o de un permiso especial de permanencia (PEP) pero no lo renovaron a tiempo; o de quienes están en Colombia y nunca han obtenido una autorización de permanencia o de residencia. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores admite que la cifra declarada de inmigrantes venezolanos irregulares en el país se calcula teniendo en cuenta únicamente la suma de aquellos que superaron el tiempo de permanencia

<sup>18</sup> Camilleri, M.J. & Hampson, F. (2019): "Hermanos en la frontera. Responsabilidad colectiva y la respuesta regional a la crisis migratoria venezolana", *Centre for International Governance Innovation*-El Diálogo para las Américas, febrero de 2019.

<sup>19</sup> Estos planes son, respectivamente, la "Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CONPES 3918)", de 15 de marzo de 2018, y la "Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela (CONPES 3950)", de 23 de noviembre de 2018.

y no renovaron su permiso, más los que han sido identificados cruzando por un paso fronterizo no autorizado.<sup>20</sup>

La extraordinaria complejidad para desarrollar planes estratégicos a futuro y programas marco se ha visto aumentada a partir de junio de 2019, cuando otros países de destino en la región como Perú, Chile y Ecuador empezaron a exigir a las personas de nacionalidad venezolana una visa especial para entrar en sus territorios.<sup>21</sup> Ante este panorama, Colombia se estaría perfiló como el principal destino final de estos movimientos migratorios, y no como un país de tránsito como venía siendo hasta entonces.

En el perfil de gobernanza sobre la migración de Colombia publicado en 2018 en el marco del proyecto de IGM se afirma que “Colombia tiene un marco institucional sólido para gestionar la migración” y que “se han tomado medidas efectivas dirigidas específicamente a los migrantes venezolanos”. En este informe de carácter institucional se expone una descripción somera de los dispositivos y estrategias que declara tener el Estado colombiano, tanto los que considera bien desarrollados, como aquellos que requerirían un desarrollo adicional (The Economist, 2018). A continuación, se analiza el perfil de Colombia en cuanto al cumplimiento de los IGM en el marco del MGsM.

### **Adhesión a las normas internacionales y respeto por los derechos de los migrantes**

Las instancias consultadas en Colombia por la empresa encargada del informe (The Economist Intelligence Unit) afirman que, conforme a lo establecido en la Resolución 5797 de 2017, los inmigrantes venezolanos que

<sup>20</sup> Ver documento: Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). “Todo lo que quiere saber sobre la migración venezolana y no se lo han contado”. Bogotá, Colombia. Disponible en <https://acortar.link/ifGVL4>

<sup>21</sup> En Perú, la Resolución de Superintendencia No. 000177-2019, de 12 de junio, exige una visa humanitaria. En Chile, está vigente el Decreto No. 237, de 22 de junio de 2019, por el que se establece Visto Consular de Turismo a nacionales de la República Bolivariana de Venezuela (Diario Oficial No. 42.386). En Ecuador, rige el Decreto Ejecutivo No. 826, de 25 de julio de 2019, que también exige una visa humanitaria para acceder al país a los ciudadanos venezolanos.

obtuvieron un PEP pueden acceder a los servicios básicos que se prestan a cualquier ciudadano colombiano, al menos por dos años.<sup>22</sup> Pero estas mismas instancias omiten lo que ocurre una vez transcurrido este periodo, pues nada de esto estaba previsto en la vigente Ley 1465 de 2011.<sup>23</sup>

Colombia es, junto con Chile, uno de los casos más sorprendentes en la región de falta de previsión en cuanto a la conformación de un marco legal migratorio. De hecho, todo el entramado jurídico del sistema migratorio colombiano se está construyendo a base de decretos, resoluciones, circulares y otras normas menores de carácter meramente ejecutivo que no requieren la concurrencia del poder legislativo y que, por tanto, pueden modificarse “a la carta”. Esta discrecionalidad a la hora de regular en materia migratoria hace que la aproximación al fenómeno sea temporal y *ad hoc*, lo que inevitablemente conduce a una deriva normativa que complica la coordinación interinstitucional e impide un diagnóstico de la situación realmente fiable.

### **Políticas basadas en datos y aplicación de enfoques de gobierno integrados**

Los organismos competentes en materia migratoria en Colombia son múltiples. Por mencionar algunos, tienen competencias el Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería), la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, que es una dependencia de la anterior, el Grupo de Gestión de la Política de Migración Laboral (adscribido al Ministerio de Trabajo), la Comisión Intersectorial para el Retorno, y la Comisión Nacional Intersectorial de Migración (CNIM). Esta última estaría integrada por los ministros de Interior y de Justicia, de Relaciones Exteriores, de Defensa Nacional, de la Protección Social, y el de Comercio, Industria y Turismo. Todos estos órganos conforman, a su vez, el Sistema Nacional de Migraciones (SNM), el cual no se revisa desde 2011, el mismo año en el que fue creado. No es

<sup>22</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017). Resolución 5797, de 25 de julio, por medio de la cual se crea un permiso especial de permanencia. Bogotá, Colombia.

<sup>23</sup> Congreso de la República. (2011). Ley 1465, de 29 de junio, por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior. Bogotá, Colombia.

difícil deducir lo poco o nada operativos que pueden llegar a resultar unos órganos exclusivamente integrados por políticos del más alto nivel, pero sin ninguna capacidad técnica y operativa, ni contacto con los agentes y organizaciones no gubernamentales que trabajan en la realidad del terreno. De hecho, desde varios sectores se denuncia que la CNIM jamás se ha dotado de un reglamento ni se ha reunido en ocho años.<sup>24</sup>

Meses después de concluirse el informe de indicadores de gobernanza migratoria en Colombia, en octubre de 2018 se instaló en Bucaramanga la primera mesa migratoria para atender a migrantes venezolanos. Las entidades que formaban parte de este acompañamiento eran la Cancillería y los ministerios de Salud, Trabajo y Educación, más el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otras. Esta mesa solo se reunió una vez, no habiendo constancia de otras actuaciones en 2019. Recientemente, se ha retomado y oficializado su funcionamiento con el Decreto No. 52 de 2020 de la Alcaldía de Bucaramanga, por el cual se crea la Mesa de Coordinación de Asuntos Migratorios.<sup>25</sup> Aunque el Gobierno colombiano tenía estipulado abrir nuevas mesas de articulación migratoria en los departamentos de Cesar, Atlántico, Antioquia, Valle del Cauca y Cundinamarca, por el momento no se ha reanudado la iniciativa en otras ciudades.<sup>26</sup>

Un dato curioso en este apartado del perfil de Colombia en el proyecto de IGM es la mención a las nueve Oficinas de Atención al Migrante, como una iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores y distintas gobernaciones y personerías municipales. Se explica que se trata de oficinas para “atender, orientar y referenciar las solicitudes de la población migrante, población retornada y sus familias en Colombia”. En principio, estos dispositivos

<sup>24</sup> Colombianos en el Exterior y Retornados-COLEXRET. (2018). “Comisión Intersectorial para las Migraciones y Mesa Migraciones”, recuperado de <https://acortar.link/BMOCRy>

<sup>25</sup> Decreto No. 52, de 14 de febrero de 2020, de la Alcaldía de Bucaramanga, por el cual se crea la Mesa de Coordinación de Asuntos Migratorios.

<sup>26</sup> Fuente: Presidenta de la Fundación Entre dos Tierras, Bucaramanga, Colombia. Por motivos de privacidad la persona entrevistada que proporcionó esta información prefiere no dar a conocer su identidad.

tendrían la finalidad de formar una red de apoyo, atención y servicios en temas de educación, salud, asesoría jurídica, ayuda humanitaria de emergencia y urgencias. Pero si miramos en el sitio web de esta red de oficinas, vemos que los únicos que pueden beneficiarse de estos servicios de información son los colombianos que retornan al territorio nacional, las familias de migrantes colombianos, y los colombianos que estén interesados en viajar o radicarse en el exterior. Es decir, olvida por completo a los extranjeros inmigrantes en Colombia.<sup>27</sup>

### **Alianzas duraderas para abordar la migración y las cuestiones conexas**

En este apartado las autoridades gubernamentales colombianas hacen un despliegue de ejemplos de áreas bien desarrolladas, sin reconocer en ningún momento el fracaso y la falta de efectividad de las alianzas conformadas. En este sentido, se hace alusión a varios procesos consultivos regionales sobre cooperación en materia de políticas migratorias en los que Colombia se supone que participa, a saber: la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), que desarrolla el Observatorio Suramericano sobre Migraciones (OSUMI), la Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias (RIAM), la Conferencia Regional sobre Migración o Proceso Puebla y el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo.

También se alude al MERCOSUR como un proceso de integración regional que incluye la movilidad humana. Pero no se recuerda en ningún momento que, como Venezuela está suspendido del acuerdo, sus beneficios migratorios no les son aplicables a los inmigrantes venezolanos. Colombia también es miembro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y pertenece a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Igualmente, es parte de la Alianza del Pacífico, y ha firmado acuerdos migratorios bilaterales con otros países como España, la República Dominicana, Ecuador, Panamá, Chile y Perú. Sin embargo, no existe actualmente ninguna normativa

<sup>27</sup> Para más información ir al sitio <https://acortar.link/znc1ow>

conjunta de carácter regional aplicable en Colombia que beneficie de alguna manera a las personas con nacionalidad venezolana.

Asevera el informe de perfil de gobernanza migratoria que Colombia “involucra a la sociedad civil, así como al sector privado y académico y a organizaciones de la diáspora en el desarrollo de iniciativas relacionadas con la migración”. De hecho, la Ley 1465 de 2011 establece la conformación de una “Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones” que, en principio, debería implicar a todos estos agentes según el tenor literal de la disposición (Ley 1465, art. 5).<sup>28</sup> Pero una vez más, nos encontramos con declaraciones de buenas intenciones sin ninguna materialización real en la práctica, pues pese a que este mandato legal es del año 2011, el primer encuentro para la conformación de esta Mesa tuvo lugar casi cinco años después, el 29 de abril de 2016, y desde entonces no ha realizado otra actividad que haya tenido alguna repercusión en la configuración de la política migratoria colombiana.<sup>29</sup>

El último ejemplo que se expone en el apartado de “alianzas duraderas” es la creación de las “Incubadoras de Diásporas de los Saberes para América Latina” (CIDESAL). Sin embargo, puede constatarse el fracaso de esta iniciativa, la cual se pensó en un principio para ayudar a los colombianos en el exterior, pero no para los extranjeros en Colombia.<sup>30</sup>

## Bienestar socioeconómico de los migrantes y de la sociedad

Como un ejemplo de área bien desarrollada de gobernanza migratoria en Colombia, el informe destaca los procesos para supervisar el mercado

<sup>28</sup> Ver el sitio: <https://www.colombianosune.com/mesa-nacional-de-la-sociedad-civil>

<sup>29</sup> Cancillería de Colombia. (2016). “Concluyó el primer encuentro para la conformación de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones”, disponible en <https://acortar.link/CTH1sA>

<sup>30</sup> Para más información sobre el proyecto CIDESAL ir al sitio: <https://www.redescolombia.org/cnu/destacados/>

laboral, para medir las variaciones en la oferta y la demanda de empleo para inmigrantes, así como los mecanismos y políticas para garantizar su trato ético. Precisamente, es el Grupo de Gestión de la Política de Migración Laboral, mencionado más arriba, el ente encargado de formular, proponer, implementar y evaluar la política en materia de migraciones laborales, en coordinación con otras entidades competentes. Una de sus funciones es hacer seguimiento a las ofertas de empleo para los extranjeros que están en el país o para los nacionales que están en el exterior, y ello en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Esta labor es esencial, pues estas ofertas pueden ser el medio a través del cual se produce la trata de personas con fines de explotación laboral.

En este bloque se presenta, por primera vez en todo el texto, un área con potencial para un desarrollo adicional. Se reconoce que en Colombia se ha empezado a evaluar el efecto de la migración laboral de manera muy reciente, y que todavía no existen estimaciones que den cuenta del estado actual de este tema en el país. El dato es sorprendente, pues los venezolanos que llegan a Colombia son inmigrantes laborales en su mayoría, es decir, vienen en busca de un trabajo. Teniendo en cuenta que los grandes desplazamientos hacia Colombia empezaron en 2015, y que no han dejado de crecer de manera exponencial, no es comprensible que todavía no exista una política pública clara que aborde esta cuestión trascendental de la gobernanza.

### **Aspectos relativos a la movilidad en situaciones de crisis**

En este bloque se reconoce otra área con potencial para un desarrollo adicional, y es la de la estrategia para gestionar desastres establecida por el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, de la cual se afirma que “no incluye disposiciones que aborden los temas migratorios en cuanto a la prevención y preparación frente a situaciones de crisis”.<sup>31</sup> Pese a esta realidad, cabe destacar que fue precisamente la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres el organismo que se hizo cargo en 2018

---

<sup>31</sup> Para mayor información ir al sitio web: <https://acortar.link/SObPWB>

del registro administrativo de migrantes venezolanos (RAMV),<sup>32</sup> el cual permitió a quienes se enteraron a tiempo de su breve existencia (un total de 442.462 personas), obtener el PEP con posterioridad al límite inicialmente establecido.<sup>33</sup>

Al respecto de la dimensión de la gobernanza migratoria referida a las situaciones de crisis, es necesario recordar que Colombia integra el pequeño grupo de países de Latinoamérica que han adoptado marcos legislativos en materia migratoria y de refugio que son conformes o superiores a los estándares internacionales. En definitiva, es uno de los que ha incorporado la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena de 1984. Pero en la otra cara de la moneda, también forma parte del grupo de países que en la práctica no aplica esta definición ampliada (Jarochinski, Machado, & Giménez, 2017)

Este instrumento de alcance regional amplía la definición restrictiva de refugiado contenida en la Convención de Ginebra de 1951, en el sentido de incluir a las personas que huyen de su país “porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el

<sup>32</sup> Presidencia de la República. (2018). Decreto No. 542, de 21 de marzo, por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria. Ver, además, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD. (2018). Registro Administrativo de Migrantes venezolanos. Recuperado de: <https://acortar.link/F4VHme>

<sup>33</sup> Migración Colombia. (2018). Resolución No. 2033, de 2 de agosto, por la cual se implementa la expedición del PEP para su otorgamiento a las personas inscritas en el RAMV, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución No. 6370 del 1 de agosto de 2018. Ver también: Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). Resolución No. 6370, de 1 de agosto, por la cual se reglamenta la expedición del PEP, para su otorgamiento a las personas inscritas en el RAMV, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1288, de 25 de julio de 2018.

orden público" (Berganza, Blouin, & Freier, 2018). Este párrafo exacto lo encontramos en el artículo 1.b) del Decreto 2840 de 2013, pero, como fue también analizado en el capítulo 1, lo cierto es que hasta la fecha no se ha concedido en Colombia ni un solo estatuto de refugiado por estos motivos a ningún venezolano. Se trata de una situación anómala, pues la crisis socioeconómica, política y humanitaria de Venezuela cumple tres de los criterios recogidos en este enunciado, a saber, violencia generalizada, vulneración masiva de derechos humanos y otras circunstancias que han perturbado gravemente el orden público.<sup>34</sup>

### Migración segura, ordenada y digna

Este último punto del informe resalta la labor de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, la cual ha optimizado desde 2012 los procesos de control, verificación y extranjería, incorporando conceptos de innovación, transparencia y eficiencia. Un ejemplo de ello sería el buen funcionamiento del sistema de solicitud de visas en línea, así como la posibilidad efectiva para los venezolanos de solicitar la tarjeta de movilidad fronteriza (TMF) o renovar el PEP y el PEP-RAMV online, o de utilizar la plataforma del Ministerio de Exteriores para solicitar un duplicado del PEP-RAMV. Como es habitual, la realidad muestra una cara menos amigable. Este servicio es exclusivamente en línea, por lo que aquellos que no disponen de acceso a esta plataforma o encuentran algún obstáculo en la tramitación solo pueden poner una queja en una dirección electrónica o a través de una línea telefónica que remiten a funcionarios sin suficiente capacidad de respuesta.<sup>35</sup>

Finalmente, se destaca en el informe del perfil de Colombia la Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas 2016-2018, adop-

<sup>34</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores. (2013). Decreto 2840, de 6 de diciembre, Por el cual se establece el Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

<sup>35</sup> Para ampliar la información sobre estos trámites y verificar las afirmaciones vertidas se puede consultar este enlace: <https://acortar.link/wXjBzv>

tada mediante el Decreto 1036.<sup>36</sup> Sin embargo, no existe en este momento ninguna normativa específica contra el tráfico ilícito de migrantes.

## Conclusiones

Colombia es ahora un país tanto emisor como receptor de grandes flujos de migrantes internacionales, lo que le obliga a hacer frente a las exigencias que la justicia global impone a los actores globales que participan de este fenómeno. La firma y ratificación del Pacto Global sobre Migración es muestra de ello.

Somos conscientes de que quedan muchos aspectos por abordar en esta materia, y uno de ellos se refiere a las críticas que ha recibido el Pacto Global sobre Migración. Su carácter asimétrico (Santi, 2020) es, tal vez, el punto de mayor discordia. El pacto, no obstante, ha sido asumido por Colombia como una posible vía para realizar la justicia global y, aplicado de la manera correcta, podría dar algunos frutos. Es en esta línea que asumimos el análisis aquí propuesto. Sin embargo, todavía estamos lejos de concretar las buenas intenciones en estrategias coordinadas y medidas concretas que viabilicen en la práctica los compromisos adquiridos con la comunidad internacional.

En definitiva, Colombia todavía necesita recorrer un largo camino para poder hablar de una migración segura, ordenada y digna, específicamente en el caso de los flujos provenientes de Venezuela. Los gobiernos sucesivos al frente del Sistema Nacional de Migraciones han tomado algunas medidas que han resultado más o menos efectivas para resolver problemas puntuales, pero no han demostrado una capacidad real para resolver de manera definitiva una situación que se agrava día a día. Partiendo de que todavía no

---

<sup>36</sup> Ministerio del Interior. (2016). Decreto No. 1036, de 24 de junio, Por el cual se adiciona un capítulo al Libro 2, Parte 2, Título 3 del Decreto No. 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Interior, con el fin de adoptar la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, 2016-2018. Bogotá, Colombia.

existe una ley ni un sistema migratorios como tal, tampoco existe ningún dispositivo fronterizo que se ocupe de la aplicación de medidas sanitarias transfronterizas eficaces, ni del reforzamiento de las estrategias de salud pública para prevenir la propagación de enfermedades y proteger la salud de los inmigrantes y de la sociedad. No hay una buena coordinación intersectorial ni interinstitucional, ni tampoco capacidad instalada en las instituciones colombianas con competencias migratorias para detectar la inmigración irregular y prohibir las actividades transfronterizas ilícitas. Actualmente siguen apareciendo, casi mensualmente, nuevas disposiciones que ofrecen soluciones temporales y parciales a un problema permanente y estructural.

Cualquier aspiración de cumplir con las responsabilidades adquiridas por Colombia en el Pacto Global sobre Migración y con algunos de sus deberes de justicia global pasa necesariamente por la aprobación urgente de un marco legal lo suficientemente amplio y flexible que sirva para mejorar la gobernanza. Pero no solo en el momento puntual que vivimos ahora, sino también para afrontar un comportamiento variable de los flujos a futuro y situaciones de inmigración no temporal, sino estable. Para ello, la primera recomendación es continuar con los espacios de diálogo abiertos con todos los actores relacionados con las migraciones para elaborar una ley migratoria consensuada y garantista de derechos que recoja las autorizaciones humanitarias y los permisos de trabajo y residencia circulares; que viabilice la reagrupación familiar; que contemple la integración; que simplifique los trámites de solicitud de las autorizaciones; que revise el sistema sancionatorio; que garantice a los inmigrantes el derecho a la educación, a la salud y al trabajo; que intensifique los controles en los pasos fronterizos no autorizados; que dote los pasos terrestres controlados de más personal con la formación adecuada, de mejores infraestructuras y de equipos informáticos modernos para poder dar cuenta de todos los movimientos migratorios; y que refuerce los mecanismos de cooperación interministeriales, interadministrativos e intersectoriales.

En el plano de la construcción de políticas públicas que acompañen al marco legal se hace necesario manejar cifras más ajustadas a la realidad que permitan la elaboración de planes maestros más efectivos; extender automáticamente la vigencia de los permisos temporales si se cumplen de-

terminados requisitos laborales; implementar políticas de integración de inmigrantes que deriven directamente de la ley migratoria; dotar de suficientes medios económicos a las entidades públicas, personerías, municipalidades, asociaciones y ONGs que actualmente trabajan con inmigrantes; establecer pactos entre los partidos políticos por los que se prohíba el discurso del miedo a la inmigración; así como pactar con los *mass media* estrategias de comunicación que no criminalicen al inmigrante.

Parece utópico plantear todos estos cambios en tiempos de pandemia, pero el futuro de cientos de miles de personas que han elegido quedarse en Colombia para salvar a sus familias de la precariedad y la incertidumbre depende de ello.

## Referencias

- Banco Mundial. (2019). Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>
- Beitz, C. (2005). Cosmopolitanism and Global Justice. *The Journal of Ethics*, 9(1/2), 11-27. <https://doi.org/10.1007/s10892-004-3312-0>
- Berganza, I., Blouin, C. & Freier, L.F. (2018): La aplicación de la definición de Cartagena a las personas venezolanas en el Perú, Documento de Discusión, Lima, Universidad del Pacífico.
- Brock, G., & Hassoun, N. (2023). Global Justice. En E. Zalta (Coord.), *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/entries/justice-global/>
- Castles, S. (2014). Las fuerzas tras la migración global. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 220, 235-260. [http://doi.org/10.1016/S0185-1918\(14\)70806-2](http://doi.org/10.1016/S0185-1918(14)70806-2)
- Crawley, H., & Hagen-Zanker, J. (2018). Deciding Where to go: Policies, People and Perceptions Shaping Destination Preferences. *International Migration*. <http://doi.org/10.1111/imig.12537>
- De Genova, N. (2003). La producción legal de la "ilegalidad" migrante mexicana, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 17(52), 519-554.
- Fernández-Nino, J. A., & Bojorquez-Chapela, I. (2018). Migration of Venezuelans to Colombia. *The Lancet*, 392(10152), 1013-1014. [http://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)31828-2](http://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31828-2)

- Flikschuh, K., Forst, R., & Moellendorf, D. (2013). On the Role of the Political Theorist Regarding Global Injustice (entrevista realizada por Beck, V., & Culp, J.). *Global Justice: Theory, Practice, Rhetoric*, 6, 40-53.
- Freier, L. F. & Parent, N. (2019): The Regional Response to the Venezuelan Exodus, *Current History*, 118 (805), 56-61.
- Gammeltoft-Hansen, T., Guild, E., Moreno-Lax, V., Panizzon, M., & Roele, I. (2017). What is a compact? Migrants' Rights and State Responsibilities Regarding the Design of the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3051027>
- Gaspar, D. & Sinatti, G. (2016). Investigating Migration within a Human Security Framework. *Migración y Desarrollo*, 27, 3-42.
- Gilabert, P. (2012). From Global Poverty to Global Equality: A Normative Framework. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199639717.001.0001>
- Guild, E., & Grant, S. (2017). Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and What does it mean? (Legal Studies Research Papers No. 252/2017). Londres.
- Gosepath, S. (2001). The Global Scope of Justice. *Methaphilosophy*, 32(1/2), 135-159. <https://doi.org/10.1111/1467-9973.00179>
- Habermas, J. (2005). Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft? *Kritische Justiz*, 38(5), 222-247. <https://doi.org/10.5771/0023-4834-2005-3-222>
- Habermas, J. (2006). Does the Constitutionalization of International Law Still Have a Chance? En C. Cronin (Coord. y Trad.), *The Divided West* (pp. 115-193). Malden: Polity.
- Lorca, R. (2018). Explotación y justicia global. *Revista de ciencia política*, 38(1), 105-123. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2018000100105>
- Miller, D. (2005). Against Global Egalitarianism. *The Journal of Ethics*, 9(1/2), 55-79. <https://doi.org/10.1007/s10892-004-3319-6>
- Miller, D. (2007). National Responsibility and Global Justice. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199235056.001.0001>
- Naciones Unidas. (2019). *Glossary on Migration*. Recuperado de [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf)
- Naciones Unidas. (2019). *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders*. Recuperado de <https://acortar.link/tvj9l5>
- Naciones Unidas. (2019). *International Migrant Stock 2019*. Recuperado de <https://acortar.link/Lh6pQd>

- Naciones Unidas. (2018) Asamblea General. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Proyecto de documento final de la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, a celebrar en Marrakech (Marruecos), los días 10 y 11 de diciembre de 2018 [A/CONF.231/3].
- Naciones Unidas. (2017). Asamblea General. Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de julio de 2017 [A/RES/71/313].
- Naciones Unidas. (2016) Asamblea General. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016 [A/RES/71/1].
- Naciones Unidas. (2015). Asamblea General. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 [A/RES/70/1].
- Naciones Unidas. (2013). Asamblea General. Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo. Declaración aprobada por la Asamblea General el 1 de octubre de 2013 [A/68/L.5].
- Naciones Unidas. (2000). Asamblea General. Declaración del Milenio. Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2000 [A/RES/55/2].
- Naciones Unidas. (1998). *Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1*. Recuperado de <https://acortar.link/1gORsp>
- Naciones Unidas. (1990) Asamblea General. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Resolución aprobada por la Asamblea General el de 18 de diciembre de 1990 [45/158].
- Nussbaum, M. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.
- OIM. (2018). *La migración en la Agenda 2030. Guía para profesionales*. Estudio encargado por la OIM y financiado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.
- OIM. (2015). Consejo. Marco de Gobernanza de la Migración. Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. Centésimo sexta Reunión del Consejo. C/106/40, de 4 de noviembre de 2015.

- OIM. (2009). Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM. No-nagésima octava reunión [MC/INF/297]. Recuperado de <https://acortar.link/v1S4vi>
- O'Neil, O. (2016). *Justice across Boundaries. Whose Obligations?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Parshotam, A. (2017). The UN Global Compacts on Migration and Refugees: a new solution to migration management, or more of the same? *South African Institute of International Affairs*, occasional paper 273, November 2017.
- Pedroza, L., & Palop-García, P. (2017). Diaspora policies in comparison: An application of the Emigrant Policies Index (EMIX) for the Latin American and Caribbean region. *Political Geography*, 60, 165-178. <http://doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.07.006>
- Piper, N. & Grugel, J. (2015). Global Migration Governance, Social Movements and the Difficulties of Promoting Migrant Rights. En Schierup, Munck, Likic-Brboric, y Neergaard (Eds.) *Migration, Precarity, and Global Governance: Challenges and Opportunities for Labour*, Oxford University Press, 261-278. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198728863.003.0014>
- Picozza, F. & Castillo, G. (2020). Producción de fronteras poscoloniales, ilegalidad migrante y la política de la incorregibilidad (entrevista a Nicholas De Genova), *Desinformémonos*, <https://acortar.link/IVBgR7> (acceso 14/5/2022)
- Pogge, T. (2008). ¿Qué es la justicia global? *Revista de Economía Institucional*, 10(19), 99-114.
- Pogge, T. (2009). Propuesta para un dividendo sobre recursos globales. En D. Álvarez (Coord. y Trad.), *Hacer justicia a la humanidad* (pp. 193-226). México: UNAM, Comisión de los Derechos Humanos, Fondo de Cultura Económica.
- Pogge, T. (2010). *Politics as Usual: What Lies Behind the Pro-Poor Rhetoric*. Cambridge/Malden: Polity.
- Pogge, T. & Álvarez, D. (2010). Justicia global: dos enfoques. *Isegoría*, 43, 573-588.
- Pogge, T. (2011). *Weltarmut und Menschenrechte. Kosmopolitische Verantwortung und Reformen*. Gotinga: De Gruyter.
- Pogge, T. (2017). Injusticia y deberes frente a los refugiados (M. Ochoa, Trad.). En J. Dávila (Coord.), *Moral, justicia y derechos humanos* (pp. 119-152). Medellín: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.
- Ramos, J. M. (2016). Gobernanza y seguridad : Hacia una redefinición de la política migratoria mexicana, 2012-2014. *Migraciones Internacionales*, 8(3), 65-94.
- Rawls, J. (1999a). *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, J. (1999b). *The Law of Peoples*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Rippon, S. & Zalas, M. (2018). The Importance of Ideal and Non-ideal Theory (working paper). En van den Brink, B., Rippon, S., Theuns, T. & Zala, M. (coords.) *Report on the workshop "Ideal and non-ideal theories of justice": Towards a non-ideal theory of justice in Europe* (48-65). Recuperado de [https://ethos-europe.eu/sites/default/files//docs/d2.2\\_loaded\\_website\\_version.pdf](https://ethos-europe.eu/sites/default/files//docs/d2.2_loaded_website_version.pdf)
- Risse, M. (2012). *On Global Justice*. Princeton: Princeton University Press.
- Sanger, A. (2012). The Implications of Migration Theory for Distributive Justice. *Global Justice: Theory, Practice, Rhetoric*, 5, 56-70.
- Santi, S. (2020). ¿Qué es la "migración ordenada"? Hacia el multilateralismo asimétrico como motor de las políticas de control migratorio global. *Colombia Internacional*, 104, 3-32.
- Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Singer, P. (2019). *The Life You Can Save*, 19ª ed., New York: Random House.
- The Economist Intelligence Unit. (2016). *Measuring well-governed migration: The 2016 Migration Governance Index*. Estudio encargado por la OIM a The Economist Intelligence Unit, 2 de mayo de 2016, Londres.
- The Economist Intelligence Unit. (2018). *Perfil de gobernanza sobre la migración: la República de Colombia*.
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD. (2018). *Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos*. Informe final de 8 de junio de 2018. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://acortar.link/F4VHme>
- Valentini, L. (2011). Coercion and (Global) Justice. *American Political Science Review*, 105(1), 205-220. <https://doi.org/10.1017/S0003055410000559>
- Valentini, L. (2012). Ideal vs. Non-ideal Theory: A Conceptual Map. *Philosophy Compass*, 7(9), 654-664. <https://doi.org/10.1111/j.1747-9991.2012.00500.x>
- Wiesner, Martha L. & Basok, Tania. (2018). "Legalidad ilegal" y precariedad: la perspectiva desde el sur de México, *Sociologías*, 22(55), 74-103. <https://doi.org/10.1590/15174522-101813>
- Williams, H., & Death, C. (2017). *Global Justice: The Basics*. New York/Oxon: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315746197>
- Wollner, G. (2013). The Third Wave of Theorizing Global Justice. A Review Essay. *Global Justice: Theory, Practice, Rhetoric*, 6, 21-39.
- Ypi, Lea. (2008). Justice in Migration: A Closed Borders Utopia? *The Journal of Political Philosophy*, 16(4), 2008, 391-418. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2008.00326.x>

# Capítulo 4

## La migración laboral: Un fenómeno económico, empresarial y humano

Por: Luz Dary Botero Pinzón

En este capítulo abordaremos la migración laboral desde tres pilares de observación: el factor económico, el factor empresarial y el factor humano. Alternaremos reflexiones sobre los antecedentes de este fenómeno en diferentes contextos, geográficos e históricos, que nos lleven a realizar una mejor interpretación respecto a las migraciones modernas. Especialmente a la migración que se produce a raíz de los movimientos de la población venezolana que se desplaza por diversos países de América Latina y, puntualmente, la que arriba a Colombia. Lo anterior, con el fin de comprender mejor los retos que la migración laboral representa para distintos actores: gobierno, empresarios y sociedad.

Se busca ampliar la comprensión sobre los impactos que las prácticas migratorias tienen como dinamizadoras de las economías de origen y de destino del migrante, reconociendo los debates que estos impactos suelen producir. Se realiza también una reflexión con base en la revisión general de las políticas migratorias en el ámbito nacional e internacional, las cuales pueden generar un exitoso proceso de inclusión y aprovechamiento de la fuerza laboral extranjera o por el contrario pueden agudizar problemas de exclusión que agudizan situaciones de crisis humanitaria en muchos casos.

Desde la perspectiva empresarial se revisan elementos asociados a los mecanismos de contratación multicultural, incluyendo procesos de expa-

triación y repatriación de trabajadores, se aborda el fenómeno de migración de talentos y las tendencias en la contratación internacional.

En cuanto al contexto humano, se da una mirada al individuo desde su condición de trabajador extranjero que enfrenta dificultades asociadas a la obtención de un trabajo remunerado con equidad y conforme a la ley; se observan también otras situaciones derivadas de los procesos de adaptación, género y trayectoria migratoria de la persona que migra.

El enfoque de investigación utilizado fue cualitativo, con alcance descriptivo. Se realizó mediante la revisión y análisis de documentación proveniente de fuentes secundarias tales como artículos publicados en bases de datos científicas indexadas y otros estudios e informes de múltiples organizaciones nacionales e internacionales de carácter gubernamental y multilateral.

## Contexto e impactos

En distintos momentos los flujos migratorios han estado atravesados por fenómenos geopolíticos y geoeconómicos muy diversos. “Los desplazamientos territoriales del hombre han sido parte de su propia historia; agudizados en determinados periodos, atenuados en otros; han estado condicionados por diferentes factores de naturaleza ambiental, demográfica, económica, cultural, religiosa y sociopolítica” (Bueno et. al. 2004).

Aunque hoy en día muchos procesos de movilidad poblacional tienen su explicación en la búsqueda de oportunidades laborales, es interesante ver de qué forma en otras épocas los detonantes de la migración han sido diversos, por ejemplo: la gran migración europea de los periodos de conquista y colonia en América Latina, África y Europa no estaba dominada por la búsqueda de empleo, sino por el acceso directo a recursos productivos (tierra, minerales) que permitieran obtener un enriquecimiento repentino (Roldán, 2012). Igualmente, la migración europea durante buena parte del siglo XX estuvo marcada por un proceso de desplazamiento forzoso producto de las dos grandes guerras mundiales y otros conflictos con los fenómenos de persecución, genocidio y depresión económica que los acompañaron.

Para abordar los fenómenos migratorios desde una perspectiva laboral y empresarial necesitamos contextualizarlos en su evolución, tipologías y causas. Roldán (2012) señala la imprecisión que puede hallarse en algunas de las teorías que se enfocan en explicar las migraciones laborales focalizándose en "las diferencias geográficas de la oferta y la demanda de trabajo, en los diferenciales en salarios y condiciones de empleo" y plantea la existencia actual de "flujos migratorios más heterogéneos, anteriormente había migraciones sur a norte, pero hoy en día se puede dar migración sur-sur y multicausalidad de los flujos migratorios".

Quiere decir que hoy no somos testigos únicamente de la migración de países pobres hacia países desarrollados, sino que también presenciemos la migración entre países pobres o en vía de desarrollo, inclusive cuando el país de destino puede ser en sí mismo un país con amplias problemáticas económicas, sociales y de seguridad, como es el caso de la migración venezolana, haitiana, cubana y de varios países centroamericanos en el ámbito de la región latinoamericana, hacia destinos como Colombia y México, por ejemplo. Esto da cuenta de que, en muchos casos, variables como modelos de gobierno y condiciones de seguridad en los países de origen, aunados a la pobreza de los territorios que resultan de dichos modelos, pueden convertir a otros países en destinos elegibles por la población, a pesar de que las problemáticas que se puedan encontrar allí tengan algún grado de similitud con las de sus países de origen.

Hoy en día las principales regiones de origen de las de las migraciones corresponden a Asia, África y América Latina que buscan como destino a Europa y Norteamérica, lo cual representa un cambio de dirección en el vector, que como ya se mencionó desde las posturas de Roldán (2012) fue exactamente contraria: desde Europa hacia estos mismos continentes en diferentes épocas de la historia, como en los períodos de colonización y conquista de hace varios siglos o en los períodos de las grandes guerras del siglo XX.

También ha sido frecuente en la historia el desarrollo de fenómenos migratorios de expulsión con posterior re-patriación de ciudadanos. Un ejemplo de esto se ha observado en Colombia en donde, a partir de la segunda mitad

del siglo XX, se observó un incremento significativo de salida de colombianos al exterior. No obstante, en medio de la crisis económica de 2007 y 2008 se incrementa el retorno, que conlleva a la necesidad de reconocer las dinámicas del fenómeno y caracterizar la población que regresa, para promover políticas, acciones y estrategias que propendan a la reintegración y visibilización de lo que el retorno implica, desde lo individual, familiar, social y cultural (Mejía, 2012).

En el caso de la evolución histórica del proceso migratorio colombo-venezolano, también podemos observar unas etapas muy singulares en las cuales cada país ha sido tanto receptor como expulsor de migrantes para la economía vecina, siendo décadas atrás Venezuela el país receptor y Colombia el país expulsor. Recordemos que, inicialmente, Venezuela atrajo colombianos que se vinculaban a los puestos de trabajo ofertados por su sector empresarial, seguido por la oferta de puestos de trabajo del sector económico basado en industria petrolera y finalmente consolidado por empresarios colombianos que vieron la oportunidad de generar inversión extranjera directa mediante el traslado de capitales a ese país para invertir en las industrias venezolanas o para crear nuevas empresas en dicha nación.

En las dos últimas décadas este proceso se ha revertido y el flujo migratorio ha cambiado de dirección mediante procesos de retorno de ciudadanos colombianos y sus descendientes nacidos en Venezuela y por los ciudadanos de ese país que ingresaron a Colombia. Este proceso también estuvo marcado por etapas interesantes: en un primer momento se observó el flujo de empresarios tanto venezolanos como colombianos, que ante el cambio de régimen de gobierno en Venezuela tuvieron una rápida percepción del riesgo político y del riesgo económico derivado de esa transición de modelo, con lo cual la estrategia de salvamento de su capital consistió en una movilización temprana y urgente para repatriar capital a Colombia e incluso, en el caso de los empresarios venezolanos, para instalarse con sus familias e invertir en la creación de empresa en suelo colombiano.

Una segunda oleada se produjo por la repatriación masiva de colombianos y sus descendientes y finalmente una tercera oleada caracterizada por un proceso masivo de ciudadanos venezolanos huyendo de las condiciones

precarias y amenazantes en términos políticos y económicos que estos ciudadanos tenían en su país, generando con ello un éxodo con características de crisis humanitaria internacional.

Sin embargo, desde una perspectiva de país de acogida y en términos de procesos laborales, hay aspectos que pueden ser de gran utilidad para el país si se realiza una adecuada tipificación de la población migrante, la cual, como es sabido, representa grandes desafíos para Colombia en virtud de que muchos fenómenos que caracterizan este desplazamiento de venezolanos dificultan un proceso estadístico riguroso. Las cifras son muy imprecisas, fundamentalmente, porque el proceso ha estado mediado por canales de entrada al país de miles de ciudadanos indocumentados que no utilizaron los puntos migratorios oficiales como vía de acceso a la nación, por lo cual ha sido imposible su registro. Sin embargo, a partir de los datos con los que se cuenta oficialmente aparecen algunos patrones poblacionales en este flujo migratorio que podrían conducir, de la mano de una buena política migratoria, al aprovechamiento del capital humano que está ingresando a Colombia.

### **Impactos Económicos: Ventajas y Debates**

Los procesos migratorios tienen impactos diversos en lo económico, en lo político y en lo socio-cultural que se producen tanto en los países emisores como en los receptores. Es importante anotar que cada país representa un caso particular, sin embargo, algunos efectos tanto positivos como negativos son observables en todos ellos.

Roldán (2012) plantea que las economías desarrolladas necesitan mano de obra foránea para ocupar puestos de trabajo mal remunerados, esa migración se puede dar por desequilibrios económicos generados por el capitalismo en sus países de origen y plantea también que las fuerzas económicas que dan lugar a las migraciones son, por un lado, las necesidades de mano de obra barata en los países industrializados y, por el otro, la incapacidad del mercado laboral de los países expulsores para absorber su fuerza de trabajo.

No se puede tipificar como positivo o negativo el impacto migratorio, ya que está condicionado a factores diversos como el momento histórico en el que se produce, las causas del flujo poblacional, el ciclo económico que esté viviendo la economía receptora, el nivel de empleo disponible, la cantidad y perfil de la población migrante que llegue especialmente si este desplazamiento se produce por condiciones de solicitud de ayuda humanitaria o en condición de refugiados de guerra por ejemplo, o si los migrantes llegan sin recursos, sin un nivel educativo elevado, sin conocimiento de la cultura receptora o del idioma, todo lo cual convierte a este tipo de migrante en un foco de atención pública que puede ser percibido como una carga económica para el Estado o como un elemento de presión y competencia laboral para la población nacional del país receptor.

También están los migrantes cuyo aporte es bienvenido en todas las economías; por ejemplo, el migrante empresario que arriba a un territorio aportando su capital personal para la inversión o la creación de empresa en los países de acogida, con lo cual pueden contribuir al desarrollo económico, la creación de empleo y la reducción de la pobreza. El vínculo entre migración y emprendimiento es importante. Es necesario saber más sobre cómo puede funcionar este vínculo para integrar socialmente a los residentes y migrantes. El espíritu empresarial migrante es una herramienta importante para el desarrollo económico; algunos estudios realizados en distintos continentes, especialmente en África, lo han demostrado (Mago, 2020).

Según (Kohlmeier y Schimany, 2005) los inmigrantes traen sus preferencias por los productos de sus países de origen, lo que genera una demanda de cierta variedad de productos extranjeros. Crean cada vez más sus propios negocios y mantienen relaciones comerciales con sus países de origen, como consecuencia de esto, el volumen de comercio se expande y la tasa de consumo puede aumentar. Por ejemplo, en Alemania, los hogares turcos de inmigrantes registran un consumo mayor que los alemanes, lo que muestra la tendencia de un consumo elevado debido a la migración, introduciendo una tipología de migración llamada "empresariado étnico", la cual es definida por autores como Portes, Guarnizo y Haller (2002) como un fenómeno social nutrido por capitales y recursos que circulan a través de redes étnicas y sociales susceptibles de adoptar una dimensión transnacional.

También en esta línea de migrantes bienvenidos está el flujo de turistas que contribuyen a la dinamización de este sector y la cadena de negocios conexos a él, en todos los países. En algunos lugares de alta tradición como destinos mundiales de preferencia para turismo recreativo esto es muy evidente. En este grupo se cuentan muchos países de Europa y Norteamérica. Pero también se han popularizado grandes destinos de Turismo de Negocios, Salud y Académico, entre otras formas de innovación en el sector, que han abierto una puerta interesante de negocios para diversos países, sobre todo de economía emergente, que están empezando a aprovechar estas posibilidades para el mejoramiento de las dinámicas económicas locales. Un ejemplo muy llamativo es Colombia, que ha visto un crecimiento exponencial en el ingreso de este tipo de turistas durante los últimos años.

Las innovaciones en turismo y otras formas de negocios arrastran consigo no sólo la migración tanto temporal como permanente de personas, sino que también influyen en la toma de decisiones de inversión mediante la expansión de empresas a nuevos mercados, que en muchos casos corresponden a los países desde donde se está produciendo un flujo alto de visitantes. En este proceso se requiere que los gobiernos tomen medidas que garanticen estabilidad: "Si se reduce la incertidumbre con respecto a los mercados de acogida, las empresas pueden entonces controlar de manera más eficiente las inversiones en los países de origen de los inmigrantes (Kunzer et al., 2019).

Bienvenidos son también los migrantes que representan enriquecimiento del talento humano local mediante la transferencia de conocimiento. En este grupo están los científicos, ingenieros y profesionales del alto grado de formación académica y experiencia profesional de todas las áreas que se incorporan a la economía receptora, aportando un talento generador de nuevas riquezas para un territorio que no ha invertido ningún recurso en su formación, puesto que esta inversión la ha realizado el país de origen, pero que sí va a ser capitalizada por el país de acogida por su efecto en la dinamización económica del territorio.

No hay que olvidar también que en muchos casos, la explicación dada a los problemas locales, tanto en lo económico como en lo social, se atribuyen a

la población migrante y estas explicaciones con frecuencia son dadas a la ligera por sectores de la población que sin fundamentación técnica o sin datos oficiales claros culpan al fenómeno migratorio de problemas que históricamente se han vivido en el territorio, especialmente en los casos de migración sur-sur, es decir, migración entre países pobres o en vías de desarrollo en los cuales parece haber un sesgo perceptual sobre la propia historia.

Para el caso colombiano, lo anterior puede ejemplificarse con un estudio elaborado desde Fedesarrollo por Reina et. al (2018) respecto al impacto de la migración venezolana y su efecto en términos de presión sobre el mercado laboral colombiano. Allí se señala que respecto a la tasa de desempleo alta en Colombia, la migración venezolana por sí sola no puede explicarla, sino que surge de varios factores. Por ejemplo, la disminución del comercio, la falta de posibilidades para los jóvenes de acceder al mercado laboral, así como la escasa creación de nuevas empresas; ya que Colombia posee una de las economías informales más grandes de la región con un 47,2% de la población trabajando en empleos precarios.

Considerando la alta tasa de informalidad laboral en Colombia, a pesar de cubrir a los nacionales con todas las posibilidades legales para trabajar, se puede deducir que incluso documentos legales no garantizan automáticamente a los venezolanos un empleo.

Más allá del debate humanitario, de la estigmatización de la población y de las implicaciones en términos de costos para el Estado, en la que muchas veces está centrada la discusión sobre el proceso de migración, hay que evaluar también las ventajas, como lo proponen diversas organizaciones. La OIT (2017), en su informe "Migración laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza", plantea las siguientes ventajas territoriales de los procesos migratorios:

- Los migrantes participan en la economía como consumidores, ahorradores, trabajadores, contribuyentes y emprendedores. El creciente número de inmigrantes con estudios superiores tiene consecuencias importantes para la productividad, la innovación y la iniciativa empresarial. Los

- migrantes también contribuyen a facilitar las corrientes de comercio e inversión y a transferir conocimientos y tecnología entre países.
- La migración permite incrementar la productividad al enriquecer y diversificar el suministro de mano de obra y generar incentivos para la competencia. Las personas migrantes complementan las habilidades existentes y, en el largo plazo, incluso crean nuevos mercados para diferentes productos a partir de la demanda generada por los propios migrantes.
  - Lejos de la idea de que la migración se roba los empleos a la población nativa, los estudios muestran que el efecto es limitado, tanto en el número de empleos como en los salarios. Si bien es posible que en un momento los migrantes de determinado sector ocupen puestos de trabajo que pertenecían a trabajadores nativos, la experiencia muestra que estos últimos logran moverse a otro tipo de empleos.
  - La migración puede contribuir al bono demográfico. Las personas que más tienden a migrar tienen entre 20 y 40 años de edad, considerados como los años más productivos en la vida de una persona. Los trabajadores migrantes cumplirán una función importante para contribuir a los fondos de protección social.
  - Las empresas creadas por migrantes son una gran fuente de creación de empleos. Más empresas significan más empleos, no solo para los migrantes, sino también para los ciudadanos del país receptor.
  - La inmigración contribuye a las labores de cuidado. Al llevar a cabo servicios de limpieza, preparación de alimentos, cuidado de niños y adultos mayores, la creciente presencia de inmigrantes ha permitido que un número importante de mujeres se puedan incorporar al mercado laboral o trabajen un mayor número de horas. Es importante mencionar que en muchos casos los trabajos del cuidado no son remunerados apropiadamente, ni regulados laboralmente, se realizan muchas veces bajo explotación y servidumbre.

### **Remesas: factor clave en el impacto económico**

Diversas organizaciones como la ONU, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Banco Mundial, la OCDE, la CEPAL, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otras, así como múltiples autores,

han realizado estudios en los que convergen las conclusiones sobre las ventajas de la migración laboral no solo para el país receptor, sino para el país emisor en términos del impacto al desarrollo, mediante la reducción de las asimetrías en el nivel de ingresos y la conveniencia que representa para los países desarrollados permitir la acogida de migrantes y el flujo de remesas a los territorios de origen de los trabajadores. Veamos una síntesis de las ideas sobre las cuales estas organizaciones y autores han fundamentado estas ventajas.

Desde el punto de vista familiar las remesas pueden contribuir a la reducción de la pobreza, logrando el desarrollo del capital humano a través de la inversión en educación y en el mejoramiento de las condiciones de vida, también a través del cuidado de la salud y la generación de bienestar. A nivel macroeconómico, para los países de origen las remesas llegan a representar un porcentaje en el PIB nacional y conllevan efectos multiplicadores que estimulan la demanda, proporcionando un poder adquisitivo a los habitantes y por tanto potencializando el mercado interno (CEPAL, 2019).

Los países más ricos podrían gastar menos en ayuda al desarrollo si permitieran un crecimiento del 3% en el tamaño de su fuerza laboral a través de reducir las restricciones a la inmigración, los beneficios para los ciudadanos de los países pobres serían de unos 300.000 millones USD (230.000 millones USD más que la ayuda internacional que estos países destinan a los países pobres). Las remesas en los hogares receptores son ingresos que constituyen un recurso económico fundamental para el sostenimiento de sus miembros. Muchos de estos hogares correrían el riesgo de caer en situación de pobreza si no contaran con estos recursos, los cuales se destinan principalmente a la satisfacción de necesidades básicas (alimentación, vestido, calzado, etc.) y otros tipos de consumo doméstico, incluyendo, en ocasiones, aquellos gastos que en realidad son inversiones en capital humano (educación, salud, etc.) e infraestructura (compra, mejora, ampliación o construcción de la vivienda) (Banco Mundial, 2018).

De acuerdo con datos del Banco de México, las remesas constituyen uno de los principales rubros en la balanza de pagos y fungen como una inyección de recursos a la economía nacional. Su monto supera los ingresos prove-

nientes del turismo e inversión extranjera directa, y desde 2008 ocupa el segundo lugar como fuente de divisas en el país después de los ingresos generados por las exportaciones de petróleo. Dado lo anterior, desde la sociedad civil e instancias gubernamentales se ha hecho énfasis en la necesidad de generar políticas públicas y acciones que, a partir de las remesas, potencien el desarrollo económico de las comunidades de origen. Tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales han buscado acercarse cada vez más a la población mexicana residente en Estados Unidos, así como a las asociaciones y/o clubes de migrantes para fomentar su participación en proyectos productivos y de generación de infraestructura (Méndez, 2017).

Colombia había sido, durante varias décadas, uno de los países en América Latina con mayor tasa de flujo de migración hacia distintos destinos; con énfasis en Estados Unidos y España. Especialmente en los periodos caracterizados por una fuerte violencia interna. Esta situación podría ser comparada con México, ya que la cifra de los ingresos anuales, por remesas en Colombia, estuvo también señalada como una de las de más alto impacto para la dinámica económica del país.

Otro fenómeno, similar al caso de México, que se puede pensar para casi todos los países latinoamericanos es el papel de las asociaciones de migrantes. Es muy llamativo observar las acciones de asociatividad de migrantes venezolanos en Colombia, EEUU y España o la de cubanos en EEUU y España, por mencionar solo algunas. Es interesante entender qué tipo de acciones desempeñan este tipo de organizaciones, provenientes de toda Latinoamérica en pro de los migrantes, de la transformación en las políticas internacionales de migración y en términos de la presión política que pueden hacer al visibilizar los problemas económicos, sociales y políticos de sus países de origen frente a la Unión Europea y a otros países desarrollados, una función que en términos de impacto, sin duda tiene tanto valor como los flujos monetarios que esos migrantes pueden hacer como contribución a sus países de origen mediante remesas.

“Con las remesas nace la posibilidad de crear empresas y negocios a partir de las inversiones que realizan los migrantes que laboran en el extranjero, quienes también optan por ahorrar para posteriormente invertir en su

país de origen" (Moré, 2005). Estudios realizados sobre el caso de Rusia y repatriados en Kirguistán "revelaron algunos aspectos muy positivos en cuanto al aprendizaje de nuevas habilidades; generación de autoempleo; utilización de remesas como inversión, todo lo cual refleja para este caso que la migración laboral tiene un impacto en el desarrollo" (McLean, 2010). Un aspecto necesario para revisar es que la política pública promueva la inversión productiva de los flujos financieros provenientes de los emigrantes, estimule su mejor organización y reduzca los costos de envío por transacción. Las transferencias de dinero de emigrantes a sus países de origen se pueden convertir indirectamente en una alternativa de financiación de la inversión productiva, para lo cual se requeriría volver más competitivos los mercados de remesas, reducir los costos de transacción y hacer una mayor difusión de la información sobre el uso y beneficios del sistema financiero legal (Ratha, 2003; 164-165).

## Migración laboral: perspectiva empresarial y humana

En este apartado abordaremos la relación entre los procesos migratorios y el capital humano en las empresas desde la perspectiva de los mercados laborales internacionales, pero también desde lo que esta relación representa para el contexto económico de los países receptores.

Para esto revisaremos algunas consideraciones implícitas en el proceso de vinculación de una fuerza laboral internacional, el rol que ésta puede tener en la creación de empresas locales, el efecto del capital humano extranjero en la empresa y otros fenómenos colaterales tales como la contratación multicultural, la expatriación y repatriación de trabajadores.

Desde la perspectiva de la empresa, con relación a la gestión del trabajador migrante hay que considerar múltiples aspectos tales como:

- **Contexto laboral:** Identificación del capital humano, procesos de selección, requerimientos sobre nivel de formación, experiencia, mecanismos equitativos de medición de eficiencia en desempeño, equidad salarial,

ambiente laboral propicio para el mejor aprovechamiento de las capacidades del trabajador extranjero.

- **Legalidad:** Acompañamiento del Estado, formalización del empleado, derechos laborales, modalidades de contratación, requisitos en el proceso de contratación, costo de mano de obra extranjera (o en el extranjero, cuando se trata de un proceso de expatriación temporal o permanente de empleados locales).
- **Retos para la empresa:** Agudeza y efectividad de los directivos en las actuaciones frente a dificultades percibidas, tales como: discriminación social y prejuicios, insuficiencia de programas de inclusión, integración de trabajadores y mecanismos de adaptación, programas de capacitación, mecanismos para favorecer la estabilidad laboral, prácticas de vigilancia y control frente a la explotación laboral del trabajador migrante.

## Política de Recepción - Migración de talentos

Las tendencias mundiales y regionales de la migración laboral y movilidad regional de la mano de obra altamente calificada, muestran flujos en los cuales quienes más se benefician son los países altamente desarrollados, como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Japón y algunas potencias de la Unión Europea, no sólo por tener una mayor capacidad de generación de empleo, sino también por ofertar sistemas de remuneración más atractivos para los aspirantes a posiciones laborales, especialmente en el segmento de empleados de alta cualificación.

“El fenómeno migratorio, ha provocado una política generalizada de los países (sobre todo los más desarrollados) que consiste en la selectividad para la admisibilidad de los migrantes. Las condiciones de demanda de trabajo en los países de recepción y también las políticas de migración tienden a acentuar esa selectividad. También hay que considerar que la migración es intrínsecamente selectiva, en la medida que los que emigran suelen tener incorporada alguna forma de capital humano que la diferencia de su comunidad de origen ya sea en términos de nivel educativo, de capacidad de asumir riesgos o de enfrentar situaciones nuevas” (CEPAL, 2001).

En la migración de recursos humanos calificados se pueden utilizar criterios de clasificación utilizando diversos conceptos descriptivos, tales como *fuga de cerebros*, *ganancia de cerebros* y *circulación de cerebros*. La fuga de cerebros hace referencia a la movilidad de estudiantes y profesionales. La ganancia de cerebros se relaciona con mecanismos de atracción que ofrecen los sistemas inmigratorios. La circulación de cerebros es la migración de regreso de los recursos humanos calificados para reintegrarse a la vida económica del país de origen. En algunos casos se observa que los talentos regresan para emprender y dirigir negocios transnacionales (Bazán y Galván 2013).

Los migrantes calificados afrontan diversos problemas en las sociedades receptoras debido a barreras múltiples en la integración a la sociedad de destino cuando el idioma oficial no es el materno (Sardana, et. al. 2016), pero, también, se enfrentan a la discriminación para obtener un trabajo deseado. Por lo general, obtienen salarios bajos e insatisfacción laboral, principalmente por los sistemas de acreditación y reconocimiento de estudios. Los migrantes aceptan trabajos inferiores a sus calificaciones, a pesar de ser considerados como "capital humano apropiado" para el desarrollo nacional en el marco de la competitividad global (Méndez, 2017).

La migración de mano de obra calificada tiene un alto costo para el desarrollo de los países emisores y su pérdida repercute en sus sociedades de origen. Para que estos países puedan aprovechar su potencial e incorporar esta mano de obra calificada a las tareas del desarrollo nacional y regional, es necesario reconocer la existencia de una emigración compuesta cada vez más de población con elevados niveles de escolaridad y con entrenamiento especial, e impulsar políticas públicas tanto para retenerla, como para estimular su retorno y aprovecharla en el mercado nacional. Hay países que se convierten en expulsores de su mano de obra cuando no logran establecer políticas o garantías para el capital humano dentro del territorio nacional y por tanto obligan a que esta fuerza laboral se desplace hacia economías que presenten mayores beneficios y mejores condiciones. (Ratha, 2003; 164-165)

Un caso muy interesante para observar de cara a la singularidad de las políticas migratorias es el caso japonés, que, a diferencia de las potencias

occidentales, tiene una firme política de selectividad migratoria enfocada en la atracción de talentos.

El proceso de inmigración en Japón se centra en la población calificada que brinda beneficios a la economía y a la sociedad japonesa. En materia de recursos altamente calificados, Japón es competitivo, según revelan los indicadores académicos: número de patentes, número de artículos, premios Nobel, número de centros de investigación y número de investigadores. Japón es un centro de atracción de recursos humanos calificados, tanto en su modalidad de estudiantes internacionales como de trabajadores, entre los cuales se destaca la presencia de China, Corea y Vietnam. El patrón de inmigración cierra las puertas a la migración no calificada. Muchos países desarrollados brindan becas a estudiantes de países subdesarrollados con la idea de promover el mecanismo de fuga de cerebros, generando así una migración selectiva. En Japón, la inmigración de mujeres es notoria en el ámbito de estudiantes internacionales, quizá sea debido a la reciente incorporación de las mujeres japonesas al mercado de trabajo que no se observa aún el fenómeno de inmigración de mujeres para realizar las tareas domésticas, como se presenta en otros países desarrollados; por ejemplo, en Singapur y en algunos países de Europa como España donde es notoria la inmigración de mujeres para el cuidado doméstico (Méndez, 2017).

### **Contratación Multicultural: procesos de Expatriación y Re-patriación**

Es muy interesante analizar el efecto del capital humano en la empresa desde la perspectiva de la contratación multicultural, ya que ésta puede resultar ampliamente ventajosa para todo tipo de organizaciones al ofrecer “acceso a un grupo de talentos más amplio que el que estaría disponible sin los migrantes, los cuales proporcionan habilidades adicionales o complementarias y desempeñan puestos de trabajo con escasez de solicitantes” (BIS, 2015). Esto es así no sólo considerando las tradicionales labores en las que se requiere mano de obra poco calificada, muy común en el esquema migratorio sur-norte, sino también dentro de las nuevas tendencias migratorias donde estamos empezando a ver fenómenos como el de mano de obra altamente calificada en algunos sectores profesionales europeos,

especialmente de España, donde jóvenes posgraduados se están desplazando a países latinoamericanos en los cuales hay desempleo generalizado, pero sobre-oferta de puestos de trabajo especializados que la mano de obra local con niveles más bajos de educación no puede cubrir.

Esta migración de personas altamente calificadas ocurre en todas direcciones: países desarrollados entre sí, países con bajo nivel de desarrollo hacia economías desarrolladas y también desde economías desarrolladas hacia países de más bajo nivel de desarrollo, pero muy especialmente hacia economías emergentes. En todos los casos se puede observar que el aumento de cerebros, o "Braingain", como efecto de la migración que explica la llegada de personas educadas con formación profesional a otro país ocasiona una mejora en la eficiencia económica. Los flujos migratorios no solo representan un flujo de personas físicas, sino también el flujo de habilidades, conocimientos, ideas, culturas e idiomas que pueden fortalecer el desarrollo intelectual del país de acogida y favorecer el entendimiento político y cultural entre el país de origen y el país de destino (Abu-Warda, 2008, p. 41).

También es importante considerar otros impactos derivados de la interacción que resulta al combinar equipos en los cuales el factor multicultural genera diversos valores agregados para las dinámicas de la organización, por ejemplo:

"la transferencia de conocimiento de los migrantes puede mejorar las habilidades de los compañeros de trabajo y ampliar la base de conocimientos de una empresa. Los diferentes antecedentes técnicos e industriales de los migrantes y los trabajadores nativos mejoran la capacidad del equipo para resolver problemas rápidamente adoptando o combinando los mejores enfoques, lo que a su vez puede impulsar innovaciones. (BIS, 2015)

Un aspecto con el cual los empresarios deben estar particularmente alertas en la gestión de talento humano multicultural es que

"la inserción e integración de nuevos grupos sociales en los ámbitos laborales puede generar situaciones de competencia entre los tra-

bajadores nacionales y los inmigrantes que por lo general produce una actitud negativa y de rechazo hacia la inmigración en la sociedad receptora" (Solé et al., 2000, pp. 132-133).

Desde el punto de vista gerencial, esto representa un desafío que puede ser afrontado desde el establecimiento de una cultura organizacional no discriminatoria y en la que, desde las directivas de la organización, se estructuren entornos laborales donde la colaboración intercultural tenga un mayor reconocimiento y beneficio para los equipos de trabajo que la competencia intercultural. Esto favorecerá un clima organizacional de más aceptación frente a las diferencias en términos de costumbres y habilidades diversas.

La estrategia de gerencia del talento humano multicultural debe considerar también lo que esta experiencia representa profesionalmente para el empleado, especialmente en el caso de los fenómenos de expatriación o repatriación de aquellos que ya estaban previamente contratados por la empresa y que esta haya asignado para el desempeño de funciones en el extranjero, en cuyo caso hay que asegurar las condiciones para que estos empleados maximicen la experiencia de aprendizaje profesional en su período de labores en el extranjero y que a su regreso, cuando se realice la repatriación, se les pueda incorporar no solo desde el punto de vista funcional sino desde la transferencia de sus experiencias para beneficio de la organización. "Las empresas se enriquecen con un flujo de personas y habilidades; los ejecutivos en ascenso avanzan en sus carreras a través de la experiencia internacional, muchos empleados adquieren habilidades valiosas en asignaciones en el extranjero" (Groysberg, 2011).

Lo mismo ocurre con aquellos empleados que, siendo nacionales, al momento de ser contratados ya habían pasado por un proceso de experiencia laboral en el extranjero bien sea desempeñando funciones asignadas por otras compañías o bien por iniciativa personal, en estos casos, de cara al desarrollo de la carrera profesional hay que examinar el efecto a largo plazo de la migración en las carreras, comparando el impacto de la experiencia laboral internacional en el éxito profesional de los migrantes asignados y autoiniciados. Se ha encontrado que los impactos a largo plazo de la experiencia laboral internacional en el éxito profesional son generalmente

positivos, entonces es importante que las empresas vean a todos aquellos con experiencia internacional como elementos importantes de su fuerza laboral (Tornikoski, 2017).

## Tendencias en la contratación internacional

Una gran pregunta que nos podemos hacer de cara a las transformaciones mundiales que estamos presenciando en el entorno laboral es ¿qué pasará con las migraciones laborales en el futuro próximo, cuando la economía esté realmente basada en el conocimiento y el trabajo virtual esté realmente instalado como una práctica masificada en todos los países, especialmente en aquellos que en la actualidad tienen una brecha tecnológica derivada de la asimetría económica?

Es interesante poner en perspectiva esta pregunta de cara a las transformaciones aceleradas de las capacidades y competencias desarrolladas recientemente a nivel mundial por los trabajadores, las empresas y los Estados, que han sido aceleradas por la situación de la Pandemia COVID-19. Todos estos actores asociados al mundo laboral han dado un gran salto en el aprendizaje de herramientas y nuevas habilidades para el teletrabajo.

Los empleados han aprendido no solo el uso de herramientas tecnológicas, también han generado capacidades en términos de la gestión de su vida laboral desde espacios diferentes; las empresas han percibido oportunidades para su rediseño operativo y los Estados han realizado un mejoramiento forzado, vía inversión en infraestructura tecnológica de telecomunicaciones, para dar soporte a la transformación laboral, educativa y de todos los sectores con el fin de aminorar el impacto negativo en la economía y garantizar la continuidad en el funcionamiento de las diversas estructuras sociales.

Todo lo anterior crea un nuevo contexto que nos obliga a reflexionar sobre cómo se desarrollarán los próximos esquemas de movilidad laboral si el desplazamiento físico ya no es necesario para mejorar las condiciones de empleabilidad y de ingresos que podrán seguir siendo alcanzados desde el lugar de origen sin las consecuencias no deseadas de la migración tales

como la ruptura o separación familiar, la ilegalidad en el proceso migratorio y las redes de criminalidad que en muchos casos envuelve este proceso, o la saturación de flujos migratorios en unos cuantos destinos de acogida.

¿Ayudará la distribución mundial de los empleos virtuales al desarrollo de múltiples oportunidades para balancear la brecha pobreza-riqueza en el mundo, a la vez que se reduzcan sustancialmente las crisis migratorias que se observan en cada continente? ¿Se reducirán también aquellos procesos de desplazamiento del campo a las grandes ciudades y se propiciará un incremento notable en el retorno de muchos empleados ciudadanos al campo, en busca de un entorno más tranquilo desde el cual continuar desempeñando sus mismas actividades laborales utilizando para ello las opciones de telepresencia y virtualidad, como se ha ido evidenciando en los últimos tiempos?

¿Será entonces que además de trabajadores desarrollando labores desde cualquier lugar del mundo, tendremos “empresas migrantes” buscando el mejor talento humano en cualquier sitio del planeta en el que éste se encuentre?

## **La migración laboral: El trabajador extranjero y su proceso migratorio**

En este apartado abordaremos algunas de las circunstancias individuales que debe afrontar el sujeto que migra por razones laborales. Entre los aspectos que revisaremos desde una perspectiva humana están las dificultades, costos, el factor educativo, la migración en clave de género, las oportunidades y desafíos, el escalamiento de posiciones, las modificaciones y adaptaciones sociales, culturales y de convivencia que en situaciones laborales pluriculturales el trabajador debe afrontar.

### **Problemas asociados a la migración laboral**

Muchos son los retos que debe afrontar un trabajador que migra. A continuación, señalaremos algunos de ellos:

- **Aspectos sociales y culturales:** Integración, adaptación al territorio y a sus costumbres, brecha social entre migrantes de una misma nacionalidad o de distintas nacionalidades, compañerismo, discriminación social, prejuicios, plan de vida, horizonte de tiempo en el proceso migratorio.
- **Contexto laboral:** Explotación, mayores dificultades de acceso a puestos de trabajo, versatilidad en relación a la profesión y a la historia laboral, conocimiento de ofertas en el territorio, situaciones de acoso laboral, validación de estudios previos, obstáculos para acceso al trabajo, nivel de formación, movilidad sectorial, procesos de selección.
- **Legalidad:** Inversión en proceso de legalización, Formalidad vs. Informalidad.
- **Cuidados y atención:** Solidaridad, acompañamiento del Estado, planes de capacitación, redes de acompañamiento y soporte para la protección de la familia, contactos para establecerse.

Uno de los primeros desafíos tanto para el empresario como para el migrante tiene que ver con el proceso de legalidad tanto en el ingreso al país como en el proceso de contratación, en este sentido ambos pueden caer en prácticas que están en contra de la ley y que además son agravadas por redes de criminalidad: una característica que ha tomado un fuerte protagonismo dentro del fenómeno migratorio ha sido el tráfico ilícito de trabajadores migrantes que se entiende como el apoyo al traspaso ilegal de una frontera, atentando así contra las leyes del Estado al que se ingresa irregularmente. A pesar de que en los últimos años gracias a los avances en cuestión del DD. HH, fenómenos como la esclavitud y trata de personas, han sido prohibidos, este es un fenómeno que todavía está presente en la sociedad contemporánea, donde miles de personas sufren este flagelo, que implica la explotación sexual, trabajos forzados, esclavitud o extirpación de órganos para fines ilícitos. (Bueno, et. al. 2004).

Frente a esta situación los Estados e incluso la sociedad civil empiezan a trabajar intensamente y a crear conciencia y acciones para evitar este círculo delictivo que afecta profundamente a todos: Estados, migrantes y sociedad en general. Los Estados crean leyes y políticas de control, entre las cuales se cuentan sanciones serias a las empresas que caen en prácticas de contratación ilegal y por su parte la sociedad civil empieza a generar

presiones por la vía de la denuncia directa y la selectividad en el consumo frente a empresas que tienen estas malas prácticas.

### **Dificultades para obtener un trabajo remunerado**

Las organizaciones internacionales tienen un papel fundamental en el señalamiento de las situaciones extremas y las malas prácticas que desde el punto de vista empresa-empleado sufren los migrantes.

Según la Organización Panamericana de la Salud, (2016) los migrantes están expuestos al abuso sexual, trata de personas, trabajo infantil y condiciones de indocumentación, que los lleva al desempeño en trabajos inseguros. Donde se resalta la discriminación asociada a la gestación, sin acceso a servicios de atención, sin licencias de maternidad y sin atención durante el proceso del embarazo, produciendo mayor incidencia de muerte fetal, muerte neonatal, parto prematuro y bajo peso al nacer. También se presentan en algunos casos situaciones de patrones abusivos que amenazan a sus trabajadores con realizar acciones que pueden conducir a su deportación si presentan demandas.

Uno de los factores que es determinante en el proceso migratorio, desde el punto de vista laboral, es el nivel educativo de la población migrante, especialmente si consideramos que los países utilizan los procesos migratorios para atraer personal calificado y aprovechar el personal con alta capacidad intelectual. Los migrantes en busca de trabajo pueden ser altamente o menos calificados, permanentes o temporales. La migración permanente por razón de trabajo es principalmente una característica de los países de ingresos altos y medios. Los migrantes laborales permanentes se trasladan principalmente a los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que tienen los mayores beneficios y cuentan con políticas para atraer migrantes altamente calificados. Desde lo laboral, las características educativas y ocupacionales de las poblaciones latinoamericanas migrantes son bastante heterogéneas predominando los trabajadores con menor calificación. Respecto a la emigración hacia los Estados Unidos y Canadá, los migrantes latinoamericanos tienen, en su

conjunto, un nivel educativo promedio inferior al de la población nativa de esos países. (Cox y Posner, 2009).

“Los trabajadores migrantes, sobre todo los menos calificados, siguen sufriendo a causa de déficits de trabajo decente, incluidas vulneraciones de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, cuando buscan empleo en el extranjero. En muchas ocasiones la vivencia en esos países genera maltrato y racismo hacia los migrantes. Es importante recordar que estos inmigrantes debido a las condiciones están motivados por la supervivencia más que por la búsqueda de oportunidades. Un ejemplo de esto lo constituye en algunos países, especialmente en los desarrollados, el mercado laboral desatendido por las mujeres nativas, (cuidadoras de niños, adultos y labores del hogar), aunque en ocasiones las migrantes tienen mejor formación académica que las mujeres que las emplean. También existe el temor de denunciar los abusos; es allí donde toma importancia la divulgación de las normas internacionales del trabajo, labor que debe ser emprendida por las cancillerías de los países y evaluadas periódicamente por las embajadas de los países de destino” (Silva et. al., 2018).

La situación de los migrantes venezolanos en Colombia es un ejemplo claro de las implicaciones y dificultades derivadas del nivel educativo de éstos para desarrollar posibilidades de vinculación y adaptación al sistema laboral colombiano:

Según la OIM (Organización Internacional para las Migraciones),

“Colombia es el país del mundo que más venezolanos alberga, con un incremento del 92% de migrantes entre el año 2015 y 2017, haciendo la claridad que es difícil cuantificar la migración irregular y la población en tránsito. De los migrantes inscritos y en edad para trabajar, el 62,43% alcanzó formación académica secundaria, mientras que el 14,65% llegó hasta primaria; situación que dificulta su vinculación laboral si se toma como referencia además que no tienen documentación que soporte experiencia y competencias adquiridas. El restante 22,92% corresponde a migrantes venezolanos con algún

nivel de formación académica y con formación universitaria, técnica, tecnológica, especialización y doctorado" (OIM, 2018)

"Del 22,92% citado, el 20% tiene educación superior sin soporte documental para convalidar el título profesional en Colombia, no tienen un medio efectivo para hacerlo, uno de los problemas es la comunicación con las universidades venezolanas y otro los costos del trámite, adicionalmente, de la población en edad para trabajar, el 49,5% son jóvenes y de éstos, el 47,34% son mujeres, que corresponden a dos grupos de población de difícil empleabilidad. Es importante mencionar en relación a las personas que al migrar poseen títulos académicos profesionales o de postgrado, que al no ser reconocidos ni convalidados, se genera una situación en la cual los migrantes quedan insertos en nichos laborales donde están sobrecalificados y expuestos a explotación laboral" (Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, 2018)

También es importante considerar que la brecha salarial entre la fuerza laboral del migrante y la nacional puede llegar a ser considerable, se da especialmente por la falta de experiencia y educación. Otro problema es la discriminación que puede darse entre los mismos trabajadores por falta de aceptación de grupos diferentes o por empresas que pagan de manera diferente a una persona de características sociales y culturales con la misma productividad en comparación con los grupos no discriminados. (Autor, 2003, p 2).

A las dificultades anteriormente mencionadas hay que adicionar el hecho de la precaria situación económica que caracteriza a gran parte de la población migrante, que en muchos casos inicia este proceso con una situación de fuerte endeudamiento en su país de origen para costear distintos elementos asociados al viaje, entre los cuales se cuentan los costos de documentos como pasaporte y trámite de visas, costos de transporte, gastos de supervivencia como alojamiento y alimentación en el país de acogida mientras logran obtener algún tipo de trabajo. Esta precariedad en las condiciones iniciales es otro de los principales factores que lleva al migrante a someterse a cualquier tipo de trabajo y en condiciones que muchas veces afectan

sus expectativas y que además pueden vulnerar su salud, su seguridad y hasta su dignidad.

## Procesos de adaptación, trayectoria migracional y género

La migración laboral, bien sea que se produzca por una necesidad extrema de obtención de empleo para mejorar condiciones de vida o bien porque se produzca a partir de asignación empresarial en procesos de expatriación, puede generar transformaciones sociales profundas al tocar estructuras como la familia, que tradicionalmente ha sido considerada la base de la sociedad. Estas transformaciones están asociadas a distintos aspectos entre los cuales están los roles de los miembros de la familia, las tipologías familiares y el establecimiento de relaciones con configuraciones espaciales particulares.

“Diversos estudios realizados en contextos de origen de los migrantes han documentado que la migración promueve la formación de hogares con jefatura femenina, así como de hogares ampliados o extensos; además, ha contribuido a la creación de formas inéditas de organización y convivencia. Como consecuencia de la migración, cada vez son más frecuentes los hogares en que los miembros viven en al menos dos países distintos. Ello ha dado origen a un nuevo tipo de arreglo denominado familias transnacionales. Se trata de unidades familiares cuyos miembros viven una parte o la mayor parte del tiempo separados, siendo capaces de crear vínculos que permiten que sus miembros se sientan parte de una unidad y perciban su bienestar desde una dimensión colectiva, a pesar de la distancia física.” (CONAPO, 2007)

Dentro de las situaciones emocionales y físicas que enfrenta un migrante, hay modelos como el de *problema -afrentamiento conductual*, que es la conducta dirigida a confrontar la realidad, manejando sus consecuencias. Desde la solución del problema, la inmigración supone una reorganización interna caracterizada por la búsqueda de un equilibrio entre la asimilación de lo nuevo y la reubicación de lo dejado atrás así como también enfrentar situaciones cotidianas que implican la toma de decisiones. Es aquí donde las teorías del afrontamiento cobran su importancia, en la medida que a

través de ellas el inmigrante puede desarrollar alternativas que superan las emociones negativas y permiten actuar de manera proactiva, lo que facilitará su proceso de adaptación y ajuste a la nueva sociedad. Este tipo de personas tendrá un mejor comportamiento en su proceso de adaptación y aculturación, vista esta última desde el entendimiento e interacción con las nuevas costumbres sin perder las del país de origen. En este proceso se destaca la importancia de las redes sociales como una herramienta de oportunidades para el migrante, sin embargo, se debe tener especial cuidado en su manejo para no convertirlas en guetos dentro de los países de destino, deberán ser herramientas de apoyo con interacción ocasional (Ferrer et. al. 2014).

El proceso migratorio, en términos laborales, tiene diferentes etapas que marcan diversas trayectorias para un individuo. Pueden ser consideradas en relación al tipo de decisiones y acciones que enfrenta el migrante en cada una de ellas. Está, por ejemplo, la etapa anterior al evento migratorio que está caracterizada por la identificación plena de las causas que la motivan ya sea que se trate de un proceso de expatriación generado por parte de la empresa con la cual se tenga activo un contrato o bien por las circunstancias personales y de entorno que motiven la búsqueda de una posibilidad laboral fuera del país.

También está la etapa de información y decisión migratoria en la cual hay una caracterización de destinos posibles, identificando oportunidades, posibilidades, requisitos, tiempo estimado de permanencia, redes de contacto y apoyo en el lugar de destino, costos, etc., según sea la duración y el motivo de instalación fuera del país.

Una vez que se produce el evento de movilidad internacional aparece otra etapa: la de conocimiento y adaptación al nuevo entorno, con todos los fenómenos culturales, sico-sociales, laborales, económicos, etc., que el proceso adaptativo implica y finalmente puede haber una etapa opcional: la re-emigración, que puede darse a un tercer país o bien mediante el retorno al país de origen, que también puede ir acompañada de otra re-emigración para aquellos que no logran adaptarse a las circunstancias que encuentren al momento de retorno.

Respecto a las trayectorias laborales, dentro de las experiencias migratorias se deben tener en cuenta los casos de migrantes que retornan a su país de origen, para los cuales existen factores macro que inciden en la decisión de migrar y de regresar, y factores micro, que también han incidido significativamente en su proceso migratorio: las familias, cambios, experiencias. Estos migrantes tienen en general tres tipos de orientaciones en cuanto a su estatus laboral al retornar a sus países de origen: retornados vinculados laboralmente como asalariados, retornados constituidos como trabajadores independientes o pequeños empresarios y retornados laboralmente inactivos. El análisis de trayectorias laborales de mujeres y hombres retornados representa un aporte importante en el propósito de comprender la heterogeneidad y la complejidad de los eventos, de los recorridos laborales y los cambios que reorientan y definen la posición en la estructura ocupacional de un grupo poblacional (Bermúdez Rico y Zapata, 2019).

En el proceso de re-emigración, el factor de género parece tener una singular importancia, tal como lo mencionan Bermúdez Rico y Zapata (2019) en un estudio sobre migración de colombianos a dos de los destinos más tradicionales para los migrantes de este país en las últimas décadas: Estados Unidos y España, en el cual encontraron que algunas mujeres se reincorporan a sus antiguas empresas recuperando su lugar social con desempeño de un trabajo calificado. Por otro lado, se evidencia un número de mujeres con edades cercanas a la etapa de consolidación de la vida laboral y productiva, para las cuales la atmósfera no es muy alentadora ya que el reintegro se presenta bajo contratación inestable, flexible y sin garantías de protección social, presentando una situación laboral incierta, poco satisfactoria y difícil de sobrellevar a esta edad en la que lo hacen, dando una percepción de una experiencia migratoria fallida, obligándolas a empezar de nuevo y adaptarse a los cambios ocurridos durante la ausencia. Estos autores encontraron que muchas mujeres no están interesadas en volver a emigrar pensando en la estabilidad de los hijos, en especial en la culminación de sus proyectos académicos, los cuales ya habían sido interrumpidos con el evento del retorno. Por lo tanto, la re-emigración no se presenta como una opción en el mediano plazo, sin descartarlo. Mientras que los hombres formulan que una nueva migración al mismo país de destino es una alternativa para reorientar sus trayectorias laborales hacia proyectos que les permita revertir

las condiciones de precariedad que hasta el momento han predominado en su ubicación como asalariados en Colombia.

## **La migración laboral: Perspectiva desde la normativa internacional**

En este apartado abordaremos algunos elementos esenciales para comprender el marco normativo que cubre el proceso de migración laboral en los ámbitos mundial, regional y nacional. Revisaremos los elementos principales de algunos acuerdos multilaterales, así como de las agendas políticas en clave de impacto social y económico que permiten a muchos países desarrollar una normativa propia en cuanto al proceso de recepción de migrantes y examinaremos de qué manera la normatividad colombiana, en materia de migración, recoge los aspectos fundamentales de la experiencia internacional y por supuesto, de los acuerdos bilaterales y multilaterales de los cuales es firmante.

### **Políticas migratorias internacionales: Agendas políticas y acuerdos internacionales**

En el ámbito internacional, las organizaciones multilaterales como Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones - OIM, han liderado las reflexiones, esfuerzos y desarrollo de acuerdos y normativas a nivel mundial que permiten generar un marco básico de entendimiento entre los países, con el ánimo de establecer lineamientos para atender el constante proceso migratorio que se produce en todo el planeta, considerando la muy variada tipología que este contempla en virtud de los motivos individuales y circunstancias territoriales que la generan.

La migración es uno de los temas de mayor interés en el mundo y siempre es protagonista de las agendas políticas en muchos países. Son intensos los esfuerzos que día a día se hacen para garantizar los derechos y proteger a los trabajadores migrantes, pero lastimosamente estos esfuerzos no son suficientes, y trabajadores como empleadas de servicio doméstico, construc-

ción y en general trabajos operativos (poco calificados) son los más afectados, a pesar de que los migrantes representan una contribución positiva al crecimiento y al desarrollo sostenible en los países. Una migración laboral organizada y bien encauzada reviste un enorme potencial para gobiernos, comunidades, migrantes, empleadores y otros interlocutores en los países de origen y de destino. En los países de destino que sufren de una escasez de mano de obra, la migración laboral puede aliviarla, facilitar la movilidad y acrecentar el contingente de capital humano. El proceso de migración implica desafíos complejos en términos de gobernanza, de protección de los trabajadores migrantes, de vínculos entre migración y desarrollo y de cooperación internacional (OIM, 2020).

Un conjunto de instituciones han asumido la responsabilidad de liderar esfuerzos en pro de una migración que genere impactos positivos para la humanidad y que ayude a Estados y a empresas a crear las condiciones para su implementación en el ámbito laboral. Esto por supuesto redundaría en beneficio de los trabajadores migrantes de todo el mundo ya que se ha establecido un marco normativo para este propósito: Las Normas Internacionales Del Trabajo (NIT), que son normas de derecho internacional público, generalmente contenidas en tratados o acuerdos internacionales vinculantes, que una vez incorporadas al ordenamiento interno estatal, crean derechos subjetivos o comprometen internacionalmente al respectivo Estado a adoptar las medidas necesarias para crearlos. Las NIT son desarrolladas por la OIT y otros organismos a través de documentos como la Carta de Naciones Unidas, la Declaración de Filadelfia, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Humanos, la Carta de la OEA, entre otros. Estas normas son el producto de la inevitable internacionalización del trabajo. Es de interés de los organismos internacionales que las condiciones de trabajo gocen de similares características en cualquier lugar del planeta, no siendo conveniente que las legislaciones laborales operen separadamente entre un país y otro, con normas casuísticas y sometidas al vaivén de cada país según sus intereses privados y públicos (Molina, 2005).

## Políticas de migración laboral en el ámbito regional latinoamericano

Los acuerdos bilaterales y multilaterales sobre la migración laboral han contribuido positivamente en la consecución de derechos y obligaciones de los migrantes. Los países latinoamericanos y del Caribe, a través de su historia han realizado un trabajo conjunto para establecer normas y acuerdos que protejan los trabajadores migrantes, garantizando su derecho al trabajo con todas las garantías a pesar de ser extranjeros.

América Latina ha desarrollado un trabajo muy articulado, aprovechando los espacios de diálogo diplomático, en los diversos acuerdos de regionalización entre los cuales podemos citar: la Comunidad Andina de Naciones - CAN, el Mercosur, la CARICOM, la Alianza del Pacífico, entre otros, recogen los elementos fundamentales planteados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en documentos como el "Convenio sobre los trabajadores migrantes" y Naciones Unidas, mediante la "Convención Internacional sobre la Protección de Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares".

Algunos de los principales elementos de política migratoria en el ámbito laboral planteado por los organismos multilaterales y que han sido adoptados por los países latinoamericanos en sus diversos acuerdos de regionalización, se citan a continuación:

- Contribuir al enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país, al logro de las políticas demográficas que establezca el Gobierno Nacional con respecto a la magnitud, tasa de crecimiento y distribución geográfica de la población.
- Promover la inserción e integración laboral de los inmigrantes que residan en forma legal para el mejor aprovechamiento de sus capacidades personales y laborales a fin de contribuir al desarrollo económico y social.
- Garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar.
- Promover y difundir las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, los

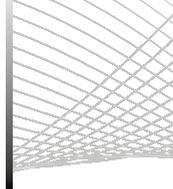
compromisos internacionales y las leyes, manteniendo en alto su tradición humanitaria y abierta con relación a los migrantes y sus familias.

- Todos los migrantes y sus familias, independientemente de su condición migratoria, tienen derecho al acceso a la educación, especialmente los niños y adolescentes, a la atención de la salud y, bajo responsabilidad del empleador, a los beneficios que se desprenden del cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales concernientes a la relación de trabajo.
- Lucha contra la discriminación, la xenofobia y el racismo respecto a los migrantes.

A los trabajadores migrantes en situación regular se les aseguran los mismos derechos y las mismas garantías de los trabajadores nacionales: prestaciones económicas de seguridad social, de invalidez, vejez, supervivencia, accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

- Convenios de movilidad: residencia, laborales, tránsito fronterizo, libre circulación de personas, intercambio de pasantes, autorización a familiares de personal diplomático a ejercer labores remuneradas.
- Igualdad de derechos civiles y libertades sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, derecho a trabajar, derecho de petición ante las autoridades; derecho de entrada y salida del territorio de las Partes y libertad de culto.
- Derecho a transferir remesas.

Todo este marco legislativo internacional plantea para América Latina retos y desafíos, pues es necesario que en los países se apliquen políticas públicas que sepan extraer efectos positivos de la migración, ya que es seguro que en las próximas décadas los flujos migratorios aumentarán de forma sustancial. La adopción de políticas equivocadas puede hacer que los beneficios nunca lleguen. Las políticas de no discriminación sobre los inmigrantes son beneficiosas para asegurar la maximización de la productividad y las contribuciones de ellos a la economía local. Lo mismo cuenta para las empresas: se tienen que abrir hacia los migrantes porque incorporarlos bien y saber usar sus conocimientos es una ventaja comparativa para el futuro (Clemens et al., 2019).



## Normatividad colombiana respecto a la migración

Para el caso colombiano, el tema de legislación migratoria ha representado un ejercicio dinámico en el cual se han tenido que articular diferentes instituciones del gobierno nacional, no solamente para revisar las normas ya existentes sino para crear el marco normativo que permita al gobierno nacional y a diferentes organismos en el ámbito territorial y a la sociedad civil, hacer frente a la profunda variación de tendencia que ha tenido el país en las últimas décadas, en las cuales se ha enfrentado a procesos muy importantes de re-patriación de nacionales, pero además se ha convertido en un punto central para la migración tanto permanente como transitoria de distintos países latinoamericanos y de otras partes del mundo: Venezuela, Cuba, Haití y migración proveniente de algunos países asiáticos se encuentran entre las naciones de origen de buena parte de la migración de tránsito por razones políticas, humanitarias y económicas.

Pero también hay una muy importante afluencia de migrantes en el ámbito turístico (recreativo, de negocios y educativo) provenientes de otros países, principalmente europeos: Alemania, Suiza, Francia, España, entre otros, o de otros países latinoamericanos: México, Perú, Argentina, Brasil. También se tiene el fenómeno de migrantes re-patriados fundamentalmente regresando de destinos como Venezuela, España, Estados Unidos, entre otros.

Una de las necesidades más grandes del país, de cara a la migración laboral, es poder optimizar los sistemas de información para tipificar la población migrante y así crear el marco legislativo apropiado. Según Sanabria (2017), en Colombia, la migración se ha caracterizado por ser de carácter regional, principalmente proveniente de Venezuela y Ecuador. La llegada de viajeros extranjeros al país ha crecido en los últimos años. Pero el ingreso irregular no permite tener estadísticas confiables sobre la verdadera cantidad de extranjeros ocupando puestos de trabajo.

Toda esta variación ha generado la necesidad de revisión del marco normativo colombiano a fin de facilitar el esquema para atención de migrantes por razones humanitarias, pero también para implementar las condiciones de retorno de nacionales y además crear las condiciones para el aprovecha-

miento de uno de los negocios internacionales más dinámicos y rentables: el turismo internacional. Esto ha implicado un fuerte trabajo de diversas instituciones, como ya se mencionó, entre las cuales obviamente la Presidencia de la República, diversos ministerios, el Congreso de la República, la Cancillería Colombiana, Migración Colombia, embajadas, consulados, gobernaciones y alcaldías y, desde luego, organizaciones internacionales como la Cruz Roja y muchas otras instituciones de la sociedad civil han aunado esfuerzos para la revisión y aplicación de las normativas que el país requiere.

Colombia definió los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares adoptando políticas aprobadas por el Congreso de la República mediante la ley 146 de 1994, acogiendo la Convención sobre la protección de todos los trabajadores migrantes y sus familiares efectuada en Nueva York en 1990. Esta ley recoge instrumentos fundamentales de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, principios establecidos de la Organización Internacional del Trabajo y los tratados regionales o bilaterales para la protección de los derechos de los trabajadores migratorios. En la ley colombiana se contempla la declaración de la no discriminación en el reconocimiento de los derechos, se describen los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Con respecto a la seguridad social, se establecen los mecanismos de acceso a los servicios sociales de salud y de pensión (Congreso de Colombia, 2019; Ministerio de Salud y Protección Social, 2016).

El hecho de ser Colombia el principal receptor de la migración venezolana en los últimos años generó la necesidad de crear un marco legislativo específico: El gobierno colombiano implementó el Permiso Especial de Permanencia (PEP) de manera que se pueda regularizar la situación de los migrantes venezolanos. Igualmente, se ha ido haciendo un proceso de modificación a la legislación migratoria mediante la aparición del nuevo estatuto migratorio. Sin embargo, ha sido difícil su vinculación laboral debido al desconocimiento por parte del empresariado colombiano de los requisitos y procedimientos para contratar extranjeros y a contratos que realizan sin las garantías correspondientes. Pese a lo anterior, el éxodo venezolano

podría generar beneficios en la economía colombiana si la población que ingresa se logra vincular formalmente al mercado laboral, lo que incidiría positivamente en el sistema de seguridad social colombiano y tendría efectos positivos en el consumo, la productividad y el emprendimiento (FEDESARROLLO - ACRIP, 2018).

Pero también otros países del ámbito latinoamericano, que comparten con Colombia la condición de ser receptores de migración venezolana, reportan sus propias dificultades, por ejemplo: en Perú se ha presentado sobreoferta de mano de obra que ha aumentado la presión sobre empleos de baja calificación y han aumentado los casos de acoso laboral y de acoso sexual a trabajadoras venezolanas (Koechlin, 2019). En Ecuador, al migrante venezolano se le ha dificultado encontrar un trabajo calificado, y obtener un empleo legal es muy complejo por la demora en el trámite de permisos, sumado al tiempo que demora conseguir un empleo (Mancheno, 2018). En Chile, la vinculación laboral formal de los migrantes venezolanos está supeditada a la convalidación de títulos académicos entre dos países que no tienen convenio de cooperación académica alguno. Por lo anterior, el migrante se ve abocado a la informalidad (Torres, 2019).

Como puede observarse, el reto de consolidar y aplicar un marco normativo que realmente haga posible un proceso migratorio provechoso para todos los actores involucrados y que de manera muy especial considere y atienda las diversas situaciones humanitarias sigue siendo un reto nacional, regional y mundial. Tal como lo expresa el Consejo Nacional de Población de México,

“Las migraciones resultan un factor fundamental para comprender la dinámica poblacional a cualquier escala: nacional, regional, estatal o local. Su conocimiento es básico para establecer el aporte de esta variable al crecimiento y redistribución espacial de la población, y resulta a su vez indispensable para la preparación de las proyecciones de población y para la elaboración, ejecución y evaluación de los programas y proyectos de desarrollo” (CONAPO, 2007).

## Conclusiones

Visto el impacto del fenómeno migratorio en tantas variables de carácter económico y social, es muy importante que, a escala internacional, los actores más implicados en el diseño de normativas, programas y propuestas continúen realizando esfuerzos profundos para que la dimensión laboral pueda evolucionar en un marco más amplio y provechoso de modo que el trabajador migrante pueda insertarse exitosamente en el tejido productivo. La articulación y apropiación de las normativas internacionales, programas y propuestas, en cada país puede constituir un enorme aporte en el marco de Cooperación Internacional en el que, como se vio previamente, tanto los procesos de cooperación vertical (Norte-Sur) como los de cooperación horizontal (Sur-Sur) puedan materializarse. Es importante resaltar que, desde el punto de vista de la voluntad política de todos los países, el marco diplomático para este ejercicio ya existe y está plasmado en el gran número de acuerdos bilaterales y multilaterales que están vigentes en todas las regiones del planeta.

Finalmente, es importante recalcar la importancia de desarrollar una visión ampliada del fenómeno migratorio en el ámbito laboral de cara al futuro y considerar seriamente las tendencias en la transformación de los mercados laborales, especialmente en lo relacionado con la espacialidad y la transnacionalidad que las plataformas tecnológicas posibilitan en la actualidad y que han permitido romper fronteras en el plano de la contratación.

Las fronteras físicas y políticas establecidas oficialmente entre los Estados han sido ampliamente desvanecidas por las fuerzas multinacionales del mundo laboral, constituidas por el dúo empresa-trabajador que han desbordado las fronteras clásicas de la territorialidad para buscar satisfacer las necesidades respectivas de talento y oportunidad en cualquier lugar de la Tierra donde puedan ser satisfechas.

En esta nueva realidad, le queda a los Estados la responsabilidad de buscar la manera de armonizar los sistemas internacionales de contratación que puedan contribuir ampliamente a la formalización de la dinámica de migración laboral en escenarios donde no necesariamente tenga que existir

un proceso de migración física de la población, con lo cual muchos de los impactos negativos que se han observado en ésta podrían ser minimizados o desvanecidos, mientras que, en paralelo, se puede generar una distribución más equitativa de oportunidades para el desarrollo que reduzcan las asimetrías, en términos de ingreso y pobreza, entre países del primer mundo y los países en vías de desarrollo.

Para Colombia, en un contexto histórico de profundas transformaciones, con un alto flujo de personas provenientes especialmente de Venezuela, pero también de muchos otros países, se visualiza un reto que tiene múltiples dimensiones: adaptarse económica, jurídica y socialmente a una amplia gama de variables connaturales al proceso de migración laboral. Esta adaptación del país, en particular desde su tejido empresarial y gubernamental, debe permitirle considerar el valor intrínseco de esta forma de migración, así como de las dificultades que representa, lo cual puede crear oportunidades para el desarrollo y también para la cooperación con otros Estados de la región y del mundo.

## Referencias

- Abu-Warda, N. (2008). Las migraciones internacionales. 'Ilu. Revista de Ciencias de las Religiones, 33-50.
- Autor, D (2003). Lecture Note: The economics of discrimination - Theory. MIT 14.661 Fall 2003. pp 1-18. MIT reference. <https://economics.mit.edu/files/553>
- Autor, D. (2014) "Lecture Polanyi's Paradox and the Shape of Employment Growth. pp 129-177. MIT reference. <https://economics.mit.edu/files/9835>
- Banco Mundial. (2018). Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo. Washington. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30651>
- Bazán-Ramírez, A. y Galván-Zariñana, G. (2013), "Incorporation of Migrant Students Returning From the United States to High Schools in Mexico", International Migration, vol. 53, núm. 1, 3-13. doi:10.1111/imig.12085
- Bermúdez R. y Zapata L. (2019). Trayectorias laborales de migrantes calificados retornados a la ciudad de Cali, Colombia. Migraciones 46 (2019). ISSN: 2341-0833, DOI: [mig.i46y2019.002](https://doi.org/10.146y2019.002)

- Bueno Sánchez, E., García Quiñones, R., Montes Rodríguez, N. y Valle Rodríguez, G. (2004). Apuntes sobre la migración internacional y su estudio. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- CEPAL, (2001). Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina.  
[https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7158/S2001719\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7158/S2001719_es.pdf)
- CEPAL, (2019), Alicia Barcena. Impacto social, económico y cultural de la Migración. Recuperado de: <https://acortar.link/eoMRBu>
- Clemens, M., Huang, C., Graham, J., Gough, K. (2019). La migración es lo que hacemos de ella. Política exterior, ISSN 0213-6856, Vol. 33, No. 187, 46-66.
- Consejo Nacional de Población de México - CONAPO, (2007) "Algunos efectos de la migración internacional en los lugares de origen y destino - La migración calificada de mexicanos a Estados Unidos", Boletín sobre migración internacional, año X, Núm. 22, 2007, pp. 1-20. <https://acortar.link/LiLcEG>
- Congreso de Colombia. (2019). [www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co). Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0043\\_1993.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0043_1993.html)
- Consejo Nacional De Política Económica y Social - CONPES. (2018). Estrategia Para La Atención De La Migración Desde Venezuela. Bogotá.
- Cox, A. y Posner, E. (2009). «The rights of migrants: An optimal contract framework», New York University Law Review, vol. 84, núm. 6, págs. 1403-1463
- FEDESARROLLO - ACRIP. (2018). Informe Mensual Mercado Laboral - Migración Venezolana a Colombia.
- Ferrer, R.; Palacio, J.; Hoyos, O.; Madariaga, C. (2014). Proceso de aculturación y adaptación del inmigrante: características individuales y redes sociales. Psicología desde el Caribe, vol. 31, núm. 3, septiembre-diciembre, 2014, pp. 557-576. Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia
- Groysberg, B. (2011). El dilema de los expatriados. Recuperados de <https://path.mba/el-dilema-de-los-expatriados/>
- International Labour Organisation, Organisation for Economic Co-operation and Development, World Bank Group. (2014). The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth. Joint paper for G20 Labour and Employment Ministers' Meeting Ankara, Turkey, 3-4 September 2015
- Izcara, S (2009). La situación sociolaboral de los migrantes internacionales en la agricultura: irregularidad laboral y aislamiento social. Estudios sociales. Enero-Junio 2009, pp. 85-109

- Kohlmeier, M. und Schimany, P. (2005). Der Einfluss von Zuwanderung auf die deutsche Gesellschaft. S.25-45. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Koehlin Costa, X. S.-M. (2019). Impacto de la inmigración venezolana en el mercado laboral de tres ciudades: Lima, Arequipa y Piura. Universidad Antonio Ruiz de Montoya. <https://peru.iom.int/sites/peru/files/Documentos/IMPACTOINM2019OIM.pdf>
- Kunzer, V., Lindner, T., Puck, J. (2019). Benefitting from immigration: The value of immigrants' country knowledge for firm internationalization. Disponible en: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/s42214-019-00034-9.pdf>
- Mago, (2020). Emprendimiento migrante, integración social y desarrollo en África. Migrant entrepreneurship, social integration and development in Africa, Journal of Small Business & Entrepreneurship, DOI: 10.1080/08276331.2020.1794666. Obtenido de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08276331.2020.1794666>.
- Mancheno, C. I. (2018). La Migración Calificada de Venezolanos al Ecuador. Universidad San Francisco de Quito USFQ. Obtenido de <http://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/7894/1/141092.pdf>
- McLean. (2010). Labour migration and National Human Resource Development in the context of post-Soviet Kyrgyzstan. . Obtenido de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13678868.2011.558316>
- Mejía Ochoa, (2012). Colombia y las migraciones internacionales: evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras. William Mejía Ochoa REMHU: Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana, Brasília, Ano XX, Nº 39, p. 185-210, jul./dez. 2012
- Méndez R. Alejandro (2017). Migración de talentos como estrategia de desarrollo: México-Japón. Revista Problemas del Desarrollo, 190 (48), julio-septiembre 2017, <http://probdes.iiec.unam.mx>
- Ministerio de Salud y Protección Social, (2016). Afiliación al sistema general de seguridad social en salud de extranjeros y colombianos retornados <https://acortar.link/illekC>
- Molina M., Carlos E. Las normas internacionales del trabajo y su efectividad en el derecho colombiano. Bogotá, Ed. Temis, 2005, pag.19
- Moré, I. (2005). Las remesas de los emigrantes en España: una oportunidad para la acción exterior. Real Instituto Madrid: El Cano de estudios internacionales y estratégicos
- Organización Internacional para las Migraciones - OIM. (2018). Tendencias migratorias en las Américas-República Bolivariana de Venezuela. [www.refworld.org](http://www.refworld.org). Obtenido de <https://www.refworld.org/es/pdfid/5aeca2bc4.pdf>

- Organización Internacional para las Migraciones - OIM. (2020). Informe sobre las migraciones en el mundo 2020. <https://acortar.link/AJJ7u>
- Organización Internacional del Trabajo, OIT. (2017). Conferencia Internacional del Trabajo, 106°. Informe "Migración laboral: nuevo contexto y desafíos de gobernanza" Obtenido de <https://acortar.link/cHqfeG>
- Organización de las Naciones Unidas - ONU. (2013). 10 Mitos y estereotipos sobre la migración laboral. <https://acortar.link/GgoDiU>
- Organización de las Naciones Unidas - ONU. (2018). Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Hacia un pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada. New York.
- Organización Panamericana de la Salud, (2016). La salud de los migrantes. 55.o Consejo Directivo 68.A Sesión Del Comité Regional De La OMS para Las Américas. Washington, D.C., EUA, del 26 al 30 de septiembre del 2016. [www.paho.org](http://www.paho.org). Obtenido de <https://acortar.link/1iRwrM>
- Portes, A. (ed.) (1995). The Economic Sociology of Immigration. Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Portes, Alejandro, William J. Haller y Luis E. Guarnizo (2002), «Transnational Entrepreneurs: An Alternative Form of Immigrant Adaptation», en *American Sociological Review*, núm. 67 (abril), pp. 278-298.
- Quinn, M. A. (2006). Relative Deprivation, Wage Differentials and Mexican Migration. *Review of Development Economics*. Año 10, número 1, febrero 2006, pp. 135-153.
- Ratha, Dilip. (2003) Workers Remittances: An important and stable source of external development finance, *Global Development Finance 2003*, World Bank.
- Reina, M., Mesa, C., y Ramírez, T. (2018). Elementos para una política pública frente a la crisis de Venezuela. Bogotá: Fedesarrollo.
- Roldán Roldán, Genoveva. (2012). Una aportación ignorada de la teoría neoclásica al estudio de la migración laboral. *Migración y desarrollo*, 10(19), 61-91. Recuperado en 17 de septiembre de 2021, de <https://acortar.link/2neudZ>
- Sanabria, C. (2017). El panorama de la migración laboral en Colombia. Obtenido de <https://acortar.link/xHdeZc>
- Sardana, y. Zhu, R. Veen (2016), Unlocking the Talents-in-Waiting: Case Study Analysis of Chinese and Indian High-skilled Migrants in South Australia. *International Migration* pp. 1-20, 10.1111/imig.12294. CrossRefView Record in ScopusGoogle Scholar

- Silva J. ; Ramirez F. y Zapata P. Experiencias laborales de mujeres migrantes afrocolombianas en el norte de Chile. *Interciencia*, vol. 43, núm. 8, pp. 544-551, 2018. Asociación Interciencia
- Solé, C., Parella, S., Alarcón, A., Bergalli, V., y Gibert, F. (2000). El impacto de la inmigración en la sociedad receptora. CEDIME (Centre d'Estudis sobre Immigració i Minors Ètniques) de la Universidad Autónoma de Barcelona. *Reis*, 131-157.
- Tornikoski. (11 de 2017). The Effect of International Work Experience on the Career Success of Expatriates: A Comparison of Assigned and Self-Initiated Expatriates. Obtenido de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/hrm.21827>
- Torres, L. Z. (2019). Organización Venezolana en Chile. Universidad de Chile. Obtenido de <https://anales.uchile.cl/index.php/ANUC/article/download/54738/57833/>
- UK Department for Business, Innovation & Skills- BIS, (2015). Impacts of migrant workers on UK businesses. Disponible en: <https://acortar.link/dSwyKM>

# Capítulo 5

## Gobernanza urbana sostenible para la migración venezolana en Medellín

*Por: Luis Horacio Botero Montoya, Liliana Lotero Álvarez, Diego Alejandro Girón Holguín y Santiago Toro Jurado*

### Introducción

El fenómeno de las migraciones no es un asunto nuevo. El hombre, dada su condición de animal político, expresión acuñada por Aristóteles para diferenciarlo del resto de animales (Campillo, 2014), se mueve y se agrupa con otros, bien sea para satisfacer sus necesidades básicas (fisiológicas, higiene y seguridad social) o bien para satisfacer sus necesidades de asociación, reconocimiento-autoestima y autorrealización (Maslow, 2014). Las migraciones son tan antiguas como el hombre mismo. El hombre siempre ha migrado; el nomadismo, y no el sedentarismo, ha sido y será una constante en la humanidad.

Moverse de un lugar de origen a otro responde a varias causas, pero una de ellas está estrechamente relacionada con la dimensión económica. El migrante se mueve hacia un país receptor y ajeno como la única salida para aumentar sus oportunidades de ingreso, o bien tener acceso a más servicios de educación y salud. Sin embargo, esta decisión, caracterizada por alta incertidumbre, no siempre es la mejor y el migrante no encuentra solución a sus problemas ni las oportunidades para cambiar sus condiciones de vida en el país receptor, son a veces dichas condiciones con las que se

encuentra, tanto para él como para los familiares cercanos, quienes suelen acompañarlo o, en su defecto, lo siguen después y a los que se quedan atrás (Castillo, 2015; PNUD, 2009).

La migración afecta tanto al espacio receptor de población, con demandas de servicios de salud, educación y trabajo, entre otros, y al expulsor, dado que el migrante deja un territorio y bienes urbanos o rurales abandonados sin que el Estado pueda garantizar su protección. “No hay una teoría coherente y única sobre la migración internacional; solamente un conjunto fragmentado de teorías que se han desarrollado en buena medida aisladas unas de otras, algunas veces, pero no siempre, segmentadas por fronteras disciplinarias” (Massey *et al.*, 1993a, p. 6). Además, la movilidad de la población, y su distribución en el espacio, no puede evadirse o aislarse de su condición histórica y estructural (Arango, 2003).

El estudio del tema, para una mayor comprensión, pasa también por la crisis generada por el COVID-19 a nivel global y que ya comienza a producir impactos, tales como la crimi-migración que aplicó el gobierno de Donald Trump a los migrantes, sobre todo, latinos, en territorio de los Estados Unidos. Con la crisis de la COVID-19 o Coronavirus, se ha visto un endurecimiento de las políticas migratorias de los países receptores en contravía de la Convención para los Refugiados de 1951.

Este fenómeno, que se ha agudizado a nivel mundial en los últimos años, ha generado diversas manifestaciones y, entre ellas, procesos xenofóbicos y posturas radicales extremas. Según El Vaticano en un informe (2017), los migrantes, en la mayoría de los casos, sufren el rechazo de quienes temen a los “recién llegados”, lo que evidencia el impacto de su presencia sobre las dimensiones culturales y las actitudes de las personas en las sociedades de recepción.

Según las estimaciones de la Organización Internacional para las Migraciones –OIM– (2019), hay 272 millones de migrantes internacionales en el mundo, equivalentes al 3,5% de la población mundial. El número total de desplazamientos se encuentra en un nivel sin precedentes, con 41 millones de desplazados internos y casi 26 millones de refugiados.

En el ranking de países del mundo con mayor recepción de migrantes, Colombia ya tiene un lugar entre los primeros. Para 2016, por ejemplo, y según datos de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR–, Turquía había recibido a más de 3.1 millones de personas, expulsadas por la guerra civil en Siria. De manera similar, el Líbano registraba una población de 996.000 refugiados provenientes del mismo país.

De acuerdo con un informe de la BBC (2017), los registros históricos de las Naciones Unidas muestran que Estados Unidos duplicó la cantidad de inmigrantes que alberga en los últimos 25 años; tenía 23,3 millones en 1990 y registró 46,6 millones en la medición de 2015. En segundo lugar se encuentra Alemania, donde residen 12 millones de migrantes, debido, principalmente, a que se convirtió en el principal destino de las familias que intentan huir de las guerras de Oriente Medio. En la estadística también resalta que Reino Unido pasó de estar en el puesto 12 en 1990 al quinto lugar en 2015. Son 8,5 millones de inmigrantes los que residen en territorio británico. En el ranking de países con mayor número de migrantes también se encuentran Rusia, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Catar, Canadá, Francia, Australia y España.

En este contexto, y de acuerdo con Reina, Mesa y Tobón (2018) y al análisis que se ha hecho a lo largo de este libro, una de las migraciones que más incide para que Colombia esté en los primeros puestos de países con población migrante obedece a la migración venezolana de los últimos años. Importante señalar que Colombia es país de tránsito de la migración sur-norte intra y extra continental desde hace por lo menos dos décadas.

Como se vio en el capítulo 2, entre Colombia y Venezuela ha existido un importante nivel de intercambio económico a través de los años, así como también una alta movilidad de factores de producción, especialmente de trabajo, propiciado por los 2.219 km que comparten de frontera, la más grande que tienen ambos con cualquier otro país. Históricamente, Colombia había sido un país principalmente de emigrantes y, en los años 80 y 90, medio millón de colombianos migraron con destino a Venezuela por las buenas condiciones laborales que ofrecía (Echeverry, 2011).

Ciudadanos de uno y otro lado han cruzado la frontera a lo largo de la historia impulsados por la coyuntura política y económica de cada país, buscando mejores condiciones laborales que eleven el nivel de vida de sus hogares. Por esa razón, durante buena parte de finales del siglo XX e inicios del presente siglo, muchos colombianos migraron hacia Venezuela durante las bonanzas de ese país. Así mismo, los lazos históricos y culturales han facilitado la interacción de sus habitantes (Reina, Mesa y Tobón, 2018a, p. 100).

El rompimiento diplomático entre los dos países y la crisis venezolana generaron una serie de particularidades que incentivaron a varios sectores de la población venezolana a migrar a Colombia u otro país de la región o del continente (en particular, Perú, Estados Unidos, Ecuador, Chile, Argentina y algunas islas del Caribe).

Los primeros en salir del país, entonces, fueron las empresas de capital extranjero junto con los venezolanos de altos ingresos que, por sus relaciones o por tener suficientes ingresos para establecerse en el exterior, emigraron con el fin de evitar una afectación de su patrimonio por parte del Gobierno venezolano (Reina, Mesa y Tobón, 2018b, pp. 104-105).

De acuerdo con informes de prensa, y citando a la plataforma de coordinación de migrantes y refugiados venezolanos –R4V– de ACNUR, para el 4 de agosto de 2020, alrededor de 6.5 millones de venezolanos se habían desplazado de su país. En otros términos, Venezuela, un país cercano a los 28.8 millones de habitantes, tiene el 22% de su población migratoria (El Colombiano, 2020). Esta cifra representa 2.6 veces la población de Medellín (Reina, Mesa y Tobón, 2018c).

La misma plataforma R4V señala que se han gestionado 1.407 millones USD para atender la población migrante de venezolanos en Colombia, dineros provenientes de Alemania, Estados Unidos, la Unión Europea, ACNUR y la OIM, pero de esta cifra solo se habían desembolsado a los países suramericanos cerca de 276.000 USD. Muchos montos son promesas de

dinero que aún no llega. Con esas ayudas solo se ha alcanzado al 34 % de la población (R4V, 2020).

Colombia es el país más atractivo para los migrantes venezolanos debido a varias razones y, entre las existentes, citados por Reina, Mesa y Tobón (2018), se encuentran: 1. La cercanía geográfica y el tamaño de la frontera; 2. Es un paso obligado para dirigirse a otros países de la región como Ecuador o Perú; 3. Tanto la cercanía como la similitud cultural permiten a los venezolanos resguardarse de la crisis sin perder contacto con su país y, 4. Finalmente, existen relaciones familiares entre personas que residían en ambos países. A pesar de estas características, Colombia no había sido un destino preferido para venezolanos. En su lugar, España, Italia, Portugal y Estados Unidos ocupaban hasta el 2000-2005 los primeros lugares en destino.

Lo anterior, sin embargo, genera para las autoridades de los gobiernos nacional, regional y local una alta incertidumbre para el manejo de la problemática del migrante venezolano, puesto a que que el número que ha emigrado no tiene precedentes.

Si bien las cifras de la migración venezolana no son unívocas y estas varían, entre otras, por las condiciones particulares de una migración irregular y clandestina por parte de algunos de los migrantes provenientes de Venezuela, Migración Colombia (cifras a febrero de 2020), señalaba que el número de migrantes venezolanos en Colombia era de 1.825.687, mientras que para mayo de 2020, el número registrado era de 1.764.883, es decir, una diferencia de 60.804 se debió a los retornos humanitarios que facilitaron diferentes gobiernos para que los migrantes retornaron a su país, pese a que los pasos fronterizos se encuentran cerrados por la pandemia desde el 14 de marzo de 2020 (Migración Colombia, 2020). Los informes oficiales señalaban que 96.317 migrantes pidieron permisos a las autoridades nacionales para hacer tránsito temporal por el país y 1.450.003 cruzaron por el territorio para dirigirse hacia un tercer destino.

La Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, a diciembre de 2019, registraba que el 58% de los venezolanos que habían ingresado al país se encontraban en situación irregular.

“Esta situación implicaría considerar que, si más de un millón y medio de personas migrantes y refugiadas no son tomadas en cuenta en los planes de prevención y atención en la emergencia por el coronavirus, constituirán una población de alto riesgo”. (El Colombiano, 2020).

De acuerdo con las últimas cifras de la entidad para agosto de 2021, un total de 1.842.390 venezolanos residían en territorio colombiano, de los cuales 344.688 son regulares, 315.643 son irregulares y 1.182.059 se encontraban en proceso de regularización a través del Estatuto Temporal de Protección (Migración Colombia, 2021).

De estas cifras, el 14.34 % reside en Antioquia, así: 264.148 están en el conjunto de municipios del departamento de Antioquia; 148.714 en Medellín; 23.862 en Bello, 13.586 en Itagüí, 10.150 en Rionegro y así sucesivamente en orden descendente sin que haya municipio del departamento en el que no residan venezolanos (Migración Colombia, 2021; Gil Gutiérrez, 2020).

De acuerdo con el CONPES N° 3950 (2018), “el fenómeno migratorio venezolano da cuenta de un número de ciudadanos colombianos retornados que se estima es superior a 250.000 personas y de una población pendular que registra más de 40.000 movimientos diarios en zona de frontera” (p. 12). Dicha migración que ha persistido durante más de una década, se ha agudizado en los últimos años y, principalmente a partir del año 2011, debido a las dificultades económicas, políticas y sociales y al recrudecimiento de la crisis humanitaria en la República Bolivariana de Venezuela (Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, 2017).

El Ministerio de Relaciones Exteriores, con el apoyo de datos de Migración Colombia, señala que más de 700.000 ciudadanos venezolanos han utilizado a Colombia como lugar de tránsito para llegar a otros países de la región. Se estima que 2.3 millones de personas han salido de Venezuela y, de estos, hay varios que son colombianos. “El Registro Único de Víctimas (RUV) ha recibido 2.017 solicitudes desde Venezuela, siendo este el segundo país con mayor concentración de colombianos en el RUV con un 19%” (CONPES N° 3950, 2018, p.12).

En este contexto, el proceso migratorio en Medellín es particular, ya que esta es una de las regiones del país con mayor crecimiento económico y aporte al Producto Interno Bruto –PIB– de Colombia, así como sede de varias corporaciones multilatinas, lideradas por el Grupo Económico Antioqueño –GEA<sup>1</sup>. La migración venezolana se ha convertido en una problemática de gobernanza local, lo que implica que el fenómeno sea abordado de forma integral por las autoridades locales y los diferentes actores de la sociedad dadas las condiciones de conurbación del territorio.

Si bien la literatura es prolija en el concepto de gobernanza y existen investigaciones puntuales que desarrollan el concepto de gobernanza local para las migraciones, estas son más para ciudades ubicadas en contextos internacionales distintos al caso que ocupa la atención de este capítulo (Allen *et al.*, 2018; Braz, 2018; Bygnes & Flipo, 2017; Doomernik & Ardon, 2018; Ferris & Bergmann, 2017; Gisselquist & Tarp, 2019; Hennebry & Petrozziello, 2019; Hujo, 2019; Khadria *et al.*, 2019; Malakhov, 2019; Máté *et al.* 2018; Rother & Steinhilper, 2019; Schwertl, 2017 y Truzzi & Monsma, 2018). El rastreo documental da cuenta de la inexistencia de investigaciones similares en Medellín. Por ello, resulta pertinente explorar la gobernanza local para las migraciones en esta zona geográfica territorial.

## Gobernanza para las migraciones

### Gobernanza, tipologías y política pública

La raíz etimológica de la palabra gobernanza viene de la palabra latina “*gubernare*”, que significa pilotear (en el sentido de conducir o manejar) una nave, pero también el manejo de los asuntos públicos (Launay, 2005). El concepto de gobernanza se ha abordado desde hace más de 400 años. Dufour (2009) indica que el término ha trascendido desde el poder autoritario

<sup>1</sup> El Grupo Económico Antioqueño -GEA- es un conglomerado de empresas colombianas, compuesto por cerca de 125 compañías, la mayoría de ellas basadas en Antioquia. Está conformado por un conjunto de empresas, enfocadas en tres sectores: financiero, alimentos e infraestructura, con una propiedad entrecruzada y una filosofía corporativa común.

y centralista a la visión posmoderna, donde se entiende como una nueva modalidad horizontal de gestión del poder, tomando fuerza y convirtiéndose en un modelo de gestión pública.

Las variaciones que se han presentado contemplan cambios en las formas de poder y del sistema de relaciones con agentes públicos y privados; por lo que Moulaert, Parra & Swyngedouw (2014) indican que la gobernanza debe trascender en el cambio de las relaciones sociales y estructuras de poder, incluyéndose prácticas sociales inclusivas y democráticas.

El concepto de gobernanza va más allá de aquel que lo relaciona únicamente con gobierno o con gobernabilidad. El primero se refiere al acto de gobernar, que es, en esencia, un acto de poder, mientras que el segundo se relaciona con alinear diferentes actores en torno al gobierno y, sobre todo, a las decisiones de poder. Sin embargo, ninguno de los dos corresponde al concepto de gobernanza.

Para efectos de este capítulo, la gobernanza se asume como el ejercicio de dar participación a los actores del sector público, privado y de la sociedad, en los asuntos que los afectan y empoderarlos para que tomen las decisiones que correspondan a la solución de aquellos (Loterio *et al.*, 2019). Luego, en la gobernanza subyace un modelo de gestión para lo público y lo privado y surgen múltiples acepciones o connotaciones en sus tipologías, tales como gobernanza participativa, gobernanza en red, gobernanza privada, gobernanza positiva y gobernanza democrática, entre otras, que, independientemente del contexto al que se refieren, están atravesadas por la intención del fortalecimiento de interacciones de múltiples actores públicos y privados en asuntos públicos, sin dejar de lado la sociedad civil. Los mismos que, en acciones de cooperación mutua, trabajan por el desarrollo y el restablecimiento de los derechos y, en el caso de este capítulo y de la investigación de la que parte, por la observancia del derecho de la población migrante venezolana, localizada en Medellín.

Entre los tipos de gobernanza, y según autores y entidades de carácter internacional, se encuentran:

- **Gobernanza corporativa:** se refiere a cualquiera de las políticas y procesos que controlan una empresa (Schroeder, 2017). Este tipo de gobernanza está dirigida al ámbito empresarial y aporta un ambiente justo y transparente dentro de las organizaciones empresariales.
- **Gobernanza global:** supone la regulación de relaciones interdependientes ante la ausencia de una autoridad política global, por ejemplo: la relación entre los estados independientes (Unión Europea –UE–, 2015a). Una clara muestra de este tipo de gobernanza es las relaciones entre diferentes estados que se componen en el sistema internacional.
- **Gobernanza de mercado:** este tipo de gobernanza, jalonada por el Neoliberalismo, busca imponer las lógicas del mercado en el gobierno y promueve la desmonopolización de las empresas estatales (UE, 2015b). El gobierno no es el único agente que realiza cierto tipo de acciones dentro de la sociedad.
- **Gobernanza por redes:** existe una red de interés con actores claves. El gobierno se considera un nodo más y las decisiones se negocian con los actores involucrados. Existen mecanismos que autorregulan la red y el control se realiza por resultados (UE, 2015c).
- **Gobernanza cultural:** abarca los marcos normativos, las políticas públicas, las infraestructuras, la capacidad institucional y los procesos destinados a fomentar el desarrollo cultural inclusivo, la estructuración de sectores culturales dinámicos y la promoción de la diversidad (UNESCO, s.f.)
- **Gobernanza jerárquica:** en esta, el gobierno es directamente responsable y tiene la autoridad para orientar las acciones en búsqueda de la gobernanza (UE, 2015d).
- **Gobernanza económica:** hace referencia al sistema de instituciones y procedimientos establecidos para lograr objetivos en el ámbito económico, es decir, la coordinación de las políticas económicas a fin de fomentar el progreso económico y social (UE, 2020).

Además de las anteriores tipologías, merecen especial atención la gobernanza urbana y la gobernanza sostenible, las cuales serán abordadas en los numerales 2.3 y 2.4, respectivamente.

A partir de estas acepciones de la gobernanza y sus tipologías, Aguilar (2010) señala que es fundamental la interdependencia y la corresponsabilidad de

los actores involucrados. Lo anterior lo corrobora Aller (2009) cuando afirma que “la gobernanza se entiende como un proceso que toma en cuenta los actores implicados en las decisiones del gobierno local, regional o nacional, ligados por un conjunto de interrelaciones”. No obstante, para garantizar la generación de interrelaciones y su permanencia, es necesaria la implementación de mecanismos regulatorios y de control que faciliten el engranaje los acuerdos establecidos, por lo que Valdés Ugalde (2008) expresa que la gobernanza se debe concebir como escenarios, donde concurren mecanismos y reglas de control y autocontrol por parte de los actores involucrados. En este orden de ideas, es indispensable la generación de espacios de concertación y negociación que faciliten la construcción de acuerdos certeros, para lo cual Michelinini (2010) plantea que la gobernanza hace referencia a mecanismos de negociación en la implementación de políticas públicas. Al respecto, Cano Blandón (2008) explica que lo público implica romper con la política tradicional, estableciéndose la necesidad de generar alternativas viables de participación y cohesión entre actores. En la **tabla 1**, y tras considerar varios autores, se registra una relación entre gobernanza y políticas públicas, a partir de diferentes rasgos y alcances, a saber:

**Tabla 1.** Gobernanza y políticas públicas

Autores	Gobernanza y rasgos asociados	Políticas Públicas y alcances	Acciones conjuntas
Prats (2001)	Interdependencia	Construcción con actuación de actores interdependientes	Interdependencia entre actores
Meny, Thoenig y Morata (1992); Ye (2014) y Minnery <i>et al.</i> (2013)	Planificación	Las políticas públicas deben ser planificadas.	Planificación de las políticas públicas
Berrones (2011) y Botero & Henao (2013)	Acuerdos	Coaliciones y establecimiento de acuerdos.	Formalización de acuerdos entre actores, a partir de la iniciativa del sector público-estatal
Prats (2005); Minnery <i>et al.</i> (2013); Meny, Thoenig y Morata (1992); Pacheco Pedraza (2013) y Cano Blandón (2011)	Articulación	Articulación y coordinación (El Estado se considera actor líder, para la articulación y coordinación de las políticas públicas)	Articulación y coordinación de políticas públicas

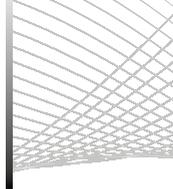
Autores	Gobernanza y rasgos asociados	Políticas Públicas y alcances	Acciones conjuntas
Prats (2005); Zurbriggen (2011) y Canto Chac (2008).	Cooperación	Cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales.	Cooperación para la construcción de políticas públicas
Michellini (2010).	Negociación	Negociación para el establecimiento de acuerdos.	Procesos de negociación
Benítez (2007)	Toma de decisiones	Empoderamiento de los actores para la toma de decisiones.	Toma de decisiones para la construcción de políticas públicas
Aguilar (2010); Prats (2005) y Giraldo, Morales y Granada Vahos (2009)	Redes de gobernanza	Consolidación de redes interdependientes.	Consolidación y fortalecimiento de redes
Meny, Thoenig y Morata (1992); Restrepo Medina (2011).	Autocontrol	La política pública requiere de mecanismos de seguimiento y evaluación, con el fin de medir impactos.	Mecanismos de evaluación y seguimiento

Fuente: elaboración propia a partir de diferentes autores (2020).

## Gobernanza Urbana

En la sociedad actual, la gobernanza está estrechamente ligada al campo de lo urbano y de la definición de políticas públicas, dado que lo urbano es el escenario donde se ha hecho manifiesto y se ha tratado el problema de la actuación conjunta de actores públicos, privados y de la sociedad civil (Vásquez, 2013).

(...) el enfoque de la gobernanza referido al ámbito local y urbano, aparece en la década de 1990 como una aproximación que pretende dar cuenta de una serie de transformaciones que cubren un amplio espectro de asuntos, no todos de un claro tinte político, pero sí con una definitiva incidencia en los asuntos públicos de la ciudad y específicamente en las políticas públicas urbanas (Vásquez, 2013, p. 225).



Blanco (2009), por su parte, señala un enfoque crítico para la gobernanza urbana:

(...) la perspectiva teórica de la gobernanza urbana puede ser enriquecida en la medida que se identifiquen y caractericen diferentes modelos de gobernanza, tanto en su dimensión operativa (composición, estructura y dinámica de las redes) como en sus dimensiones sustantivas (elecciones políticas y resultados), generando hipótesis explicativas sobre la relación entre ambas dimensiones y sobre los factores que conducen hacia la adopción de unos modelos u otros (p. 132).

Por su parte, Delgado (2009) afirma que una de las preocupaciones propias de una postura crítica de la gobernanza se constituye en que existe una multiplicidad de centros de decisión e instituciones que concentran su poder en unas pocas manos (p. 70). Uno de los peligros de las redes de gobernanza es la obtención desequilibrada de capacidades de los actores privados para influir en la determinación de los destinos sociales desde sus intereses particulares.

La actividad de esa alianza sector público-sector privado es empresarial precisamente porque es de ejecución y diseño especulativos y, por lo tanto, está perseguida por las dificultades y los peligros adjuntos al desarrollo especulativo, en contraste con el desarrollo racionalmente planeado y coordinado. En muchos casos, esto significa que el sector público asume el riesgo y el sector privado obtiene los beneficios. (Delgado, 2009, p.73).

La perspectiva de la gobernanza en el ámbito urbano también debe ser entendida como un enfoque de análisis sobre asuntos de escala local que, si bien desbordan el campo de la política, tienen una influencia en la concreción de las políticas públicas urbanas (Vásquez, 2013). La gobernanza urbana en el contexto de América Latina presenta limitaciones, debido a la precariedad de los sistemas democráticos e, incluso, jurídicos, de la región. Estos, de forma lamentable, están caracterizados por procesos con alta inequidad y exclusión en el juego de poder (Polanco, 2010). A esto se le suma que los actores de la ciudadanía en esta parte de mundo están desinformados o son

apáticos a los procesos políticos, producto de un cansancio y desconfianza en el sistema democrático, lo que conduce, de forma inevitable, a que se reproduzcan referentes de cultura política de cacicazgos (Alzate y Romo, 2014).

La gobernanza urbana hace referencia a mucho más que el gobierno de lo urbano. Es desafortunado que buena parte de la bibliografía se concentre tanto en el segundo, cuando tan a menudo el verdadero poder para reorganizar la vida urbana radica en otra parte, o al menos en una coalición más amplia de fuerzas dentro de las cuales el gobierno y la administración urbanos solo desempeñan una función facilitadora y de coordinación. El poder para organizar el espacio deriva de todo un complejo de fuerzas movilizadas por diversos agentes sociales (Harvey, 2001, p. 372)

Para efectos de este capítulo, la gobernanza urbana permite sobrepasar la dimensión político-institucional del análisis de actores con el fin de superar los ámbitos procedimentales, propios de la normatividad, por asuntos más prácticos, conducentes a resolver los problemas que aquejan a los actores en territorio y, en el caso puntual de análisis, a los migrantes localizados en Medellín. Por tanto, una buena gobernanza urbana puede generar condiciones más favorables, para desarrollar acciones territoriales conjuntas que permitan conseguir un equilibrio en el territorio desde lo social, ambiental y económico, a través de las relaciones entre gobernanza territorial y cohesión territorial (Farinós, 2008).

## Gobernanza sostenible

Desde los enfoques que se establecen para la gestión y la decisión de políticas públicas, se pretende construir una visión compartida de desarrollo territorial con la participación de los diferentes actores. Por esto, desde el desarrollo sostenible, "surge la necesidad de gestionar el aprovechamiento de los recursos, abre la puerta a la participación de los ciudadanos en este objetivo colectivo (agendas locales), así la gobernanza se presenta entonces como la vertiente social del principio de sostenibilidad" (Farinós, 2008, p. 14). Así mismo, desde Agrawal y Lemos (2007):

(...) el término de gobernanza ambiental se refiere al conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores políticos y sociales influyen en las acciones y resultados medioambientales. Esto incluye a actores tales como el estado, comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil (p. 41).

La gobernanza, como un hecho social, es diferente a cada sociedad y, por lo tanto, cada sociedad desarrolla sus modos de gobernanza y sus sistemas de toma de decisiones entre sus miembros al tenor de sus normas e instituciones. Kardos (2012), Meadowcroft, (2009) y Sachs (2016), señalan que una *buena gobernanza* se corresponde como aquella propia del *desarrollo sostenible*, en la cual no es posible excluir los hechos sociales, generadores de conflictos, tales como la migración irregular existente en Medellín por parte de venezolanos.

En el marco del título que inspira este capítulo, es necesario señalar que la gobernanza debe estar alineada con la sostenibilidad, pues, como señalan Djalante & Djalante (2012):

(...) El desarrollo sostenible ha sido representado por la intersección de las agendas económicas, sociales y ambientales. Esto, sin embargo, refleja una visión fragmentada de la realidad y en la práctica diferentes actores han puesto de manifiesto cualquiera de los aspectos de acuerdo con sus propios intereses (p 1340).

La OIM reconoce el papel de las ciudades y los municipios en la gobernanza de la migración, tanto en la acogida como en la formulación de respuestas sostenibles a los asuntos relacionados con la migración. En un esfuerzo por apoyar la discusión entre los diferentes niveles de gobierno sobre la gobernanza de la migración, la OIM (2020) adoptó el indicador de la gobernanza de la migración local (MGI por sus siglas en inglés), el cual busca ofrecer una imagen más completa del panorama de la gobernanza de la migración de un país al yuxtaponer una dimensión local de las evaluaciones nacionales de MGI.

Al igual que su equivalente nacional, el MGI local se basa en un conjunto de 87 indicadores que ayudan a las autoridades locales a hacer un balance de las estrategias o iniciativas de migración local implementadas y a identificar buenas prácticas, así como áreas con potencial para un mayor desarrollo. El objetivo del ejercicio es fomentar el diálogo sobre la migración entre los gobiernos nacionales y las autoridades locales y permitir que las autoridades locales aprendan unas de otras discutiendo desafíos comunes e identificando posibles soluciones (OIM, 2020).

Sin embargo, y si bien el MGI local conserva los atributos del MGI Nacional, la OIM señala que cada gobierno local tiene la opción de adaptar la metodología y tener cierto grado de autonomía fiscal y política.

Dadas las diferencias entre el MGI a nivel nacional y local, el propósito del MGI local no es proporcionar una línea de base, sino más bien ser una herramienta para que las autoridades gubernamentales tengan una mirada introspectiva de las medidas que tienen para gestionar la migración, así como compartir sus experiencias. Además, se reconoce que las buenas prácticas pueden adoptar diferentes formas dependiendo de la división de competencias entre las autoridades locales y nacionales. Por tanto, el análisis del MGI local no debe interpretarse como una recomendación para cambiar la división de competencias, sino más bien como una herramienta para generar discusión sobre lo que las ciudades pueden hacer en materia de migración dentro del alcance de su mandato (OIM, 2020).

Sin embargo, los referentes de aplicación del MGI local han sido hasta ahora tres (3) ciudades, las cuales han participado como aliadas de cada investigación: Accra en India; Montreal en Canadá y São Paulo en Brasil. Para el caso puntual de Medellín y del resto de ciudades latinoamericanas, la Organización Internacional para las Migraciones no ha marcado los referentes de aplicación.

## Diseño metodológico

En el marco del proyecto de investigación “La Influencia en el Ámbito Social, Laboral, Económico y Ambiental de la Migración Venezolana en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá” de la Universidad Pontificia Bolivariana, se le presenta al lector este capítulo, que tiene como objetivo analizar si el fenómeno migratorio de venezolanos en Medellín cuenta con una gobernanza local sostenible para su intervención.

Para abordar esta temática se partió de una investigación del tipo descriptiva-relacional. Desde lo descriptivo se identifican nuevos conceptos, problemas y prioridades del tema, objeto de estudio, y mediante este se buscó “la caracterización de un hecho, fenómeno, individuo o grupo, con el fin de establecer su estructura o comportamiento” (Arias, 2012a, p. 72). Este diseño permite detallar rasgos o peculiaridades del fenómeno, para su adecuado análisis, ya que resulta ser “la tarea más fecunda en el proceso de investigación, en la medida en que, como consecuencia de esta, podemos acceder a resultados y conclusiones, profundizamos en el conocimiento de la realidad objeto de estudio” (Flores, Gómez & Jiménez, 1999a).

Entre tanto, el enfoque relacional permite identificar conceptos y correlacionarlos a través del desarrollo de los elementos constitutivos del problema (Abreu, 2012). Este enfoque está basado en las relaciones lógicas entre los datos que se obtienen a través de diferentes fuentes (Ruíz Santamaría, 2020).

El método es deductivo y el enfoque cualitativo, ya que “estudia la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando sacar sentido de, o interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas” (Flores, Gómez & Jiménez, 1999b, p. 1). Por este último aspecto, se apeló a la búsqueda de fuentes secundarias y terciarias de tipo intencional, tales como documentos, bases de datos, informes, artículos de prensa, los cuales ofrecen información para un mejor entendimiento o sentido de comprensión del fenómeno, objeto de estudio (Grajales, 2000), y que, en el caso puntual, corresponde a la migración venezolana en Medellín.

Bajo la premisa de establecer fuentes de contrastación de información, se realizaron nueve entrevistas semiestructuradas a personas que tuvieran relación con el fenómeno de la migración en Medellín. La selección de estos actores fue intencional y a conveniencia, y se prefirió entrevistar a migrantes venezolanos, hecho que no sesga la investigación ni la pregunta central de investigación. Precisamente, la pregunta correspondió al siguiente postulado: ¿En Medellín existe un proceso de gobernanza local sostenible, a partir de la percepción de los migrantes venezolanos?

La entrevista semiestructurada constó de una guía de preguntas, prediseñadas y, a partir de las respuestas de los entrevistados, se realizaron otras adicionales o bien contra-preguntas que indagaron por el fenómeno a estudiar (Arias, 2012b, p. 73). Este tipo de entrevistas se caracteriza por un diálogo o conversación, en la que hay un acuerdo tácito y explícito sobre el sentido de la dinámica, el cual se basa en turnos de preguntas y respuestas (Ardévol *et al.*, 2003) y lo convierte en un instrumento útil "por su profundidad, es decir, indaga de forma amplia en gran cantidad de aspectos y detalles" (Arias, 2012c, p. 73).

Las preguntas fueron realizadas a nueve personas y el tiempo de la aplicación de las encuestas inició a principios del mes de marzo de 2020, con una duración promedio entre 45 minutos a una hora. Sin embargo, se tuvo que interrumpir 15 días después por los efectos del COVID-19. En total, fueron realizadas siete preguntas, las cuales indagaron por varios aspectos que incidieran, directa o indirectamente, en la gobernanza para las migraciones desde lo local. El objetivo del cuestionario fue rastrear diferentes opiniones en torno al gobierno, la gobernabilidad, las políticas públicas y la gobernanza local, a partir de las percepciones de los migrantes mismos.

Los perfiles, edades y niveles sociodemográficos de los nueve entrevistados son asimétricos y poseen distintos niveles de formación y de ingresos. De los entrevistados, el 40% son mujeres y el resto hombres y, entre los criterios de selección, además de tener la condición de migrantes, era del tener nivel de liderazgo o representación de asociaciones en defensa de los derechos de los migrantes venezolanos. Es pertinente señalar que, dadas

las asimetrías en términos de formación de algunos de los entrevistados, fue necesario aclararles los alcances de la acepción de varios términos y, entre ellos, el de gobernanza (en particular, la urbana y local) y la apuesta puntual, señalada en el numeral 2 de este capítulo y citando a Lotero *et al.* (2019), así como señalar que cuando se pregunta por el gobierno, se hace referencia al gobierno del municipio de Medellín.

Para el enfoque del análisis de los datos, se apeló a la técnica del verbatim, la cual consiste en extraer fragmentos de la entrevista a partir de las variables de análisis relacionadas con la pregunta de investigación. Con esta técnica, primero se analizan las transcripciones y notas de campo como un todo, obteniendo una idea general de contexto (Jara & Valenzuela, 2009). Para las entrevistas transcritas se realiza un análisis línea por línea y luego frase por frase, buscando elementos descriptores.

Para efectos de facilitar una mayor comprensión del objetivo propuesto y de la pregunta orientadora, además de la Introducción (numeral 1. este capítulo está dividido en los siguientes apartados, a saber: a. Gobernanza para las migraciones; b. Análisis y Resultados; c. Discusión; d. Conclusiones y e. Referencias.

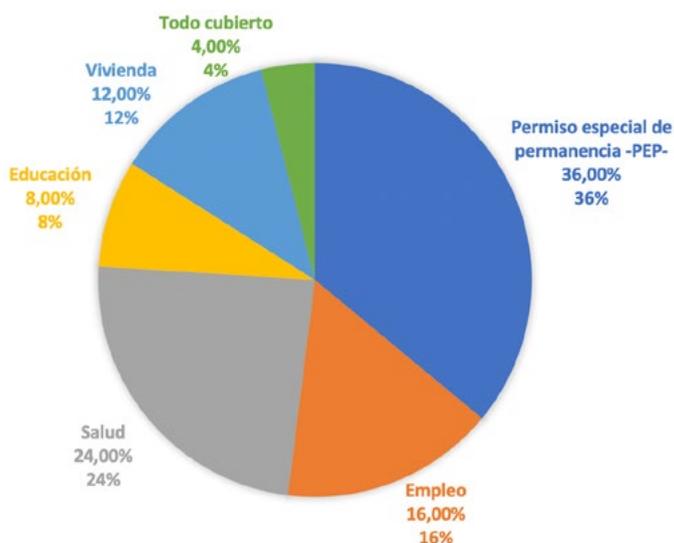
## Análisis y resultados

### Análisis de los datos cuantitativos

A continuación, se realiza el análisis de los resultados a partir de las preguntas que se formularon en la investigación y cuyos criterios y muestra fueron explicados en la parte introductoria de este capítulo.

**Pregunta 1.** *¿Cuáles son los asuntos prioritarios que demandan la población migrante venezolana de los diferentes actores de la sociedad (léase actores públicos, privados y sociedad civil)?* Ante esta pregunta, se obtuvieron 25 respuestas (derivadas de varias respuestas por pregunta), con las cuales se obtuvieron los siguientes resultados:

**Figura 1. Pregunta 1**

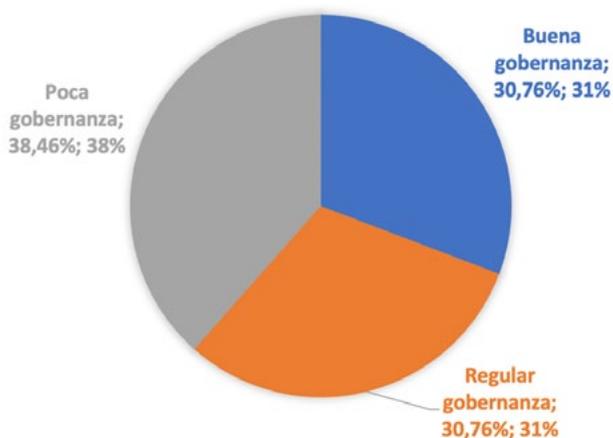


Fuente: Elaboración propia con información de trabajo de campo.

En los resultados arrojados, el Permiso Especial de Permanencia –PEP– obtuvo un puntaje del 36 %, donde los migrantes indican que, “*el PEP, hermano; desde que se encuentre en el PEP, yo podría dejar a un lado la venta ambulante y conseguir un mejor trabajo, ya que cuento con la experiencia*” (Testimonio, 2020). Como segundo asunto prioritario se encuentra la salud, debido a que los entrevistados consideran que “*con salud, todo lo demás se consigue*”. Un entrevistado declara: “*por lo que he conocido y hablado con muchos migrantes de mi país, lo más necesario es la salud, ya que el empleo, Gracias a Dios, aunque es difícil de conseguir, se puede, aunque sea informalmente*” (Testimonio, 2020).

**Pregunta 2.** *¿Existe una gobernanza para abordar el tema de la migración de venezolanos en Medellín?* En esta pregunta, se obtuvieron 13 respuestas (las respuestas son menos a la pregunta anterior, debido a que la pregunta da lugar a pocas respuestas), las cuales obtuvieron los siguientes resultados:

**Figura 2. Pregunta 2**



Fuente: Elaboración propia con información de trabajo de campo.

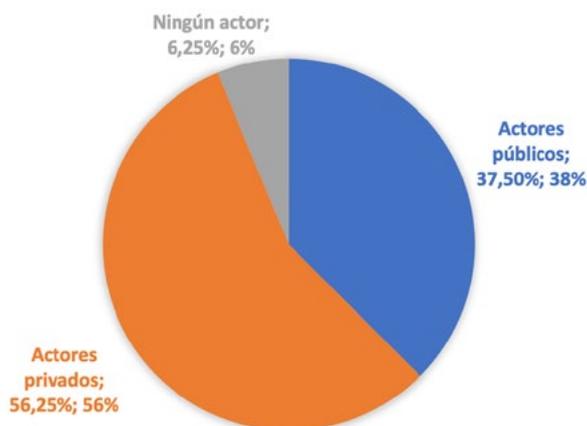
En la pregunta 2, el mayor porcentaje fue un 38,46 %, donde indican que existe poca gobernanza con relación a la migración de venezolanos. *“No existe, por lo menos yo no he contado con ayuda y la situación aquí en Medellín se vuelve más complicada, porque cada vez llegan más personas y nos estigmatizan a los que queremos trabajar”* (Testimonio, 2020). En cuanto a la calificación de una buena gobernanza, tuvo un porcentaje de 30.76 %, de la que se desprenden opiniones como la siguiente: (Testimonio, 2020) *“bueno, en realidad los gobiernos han hecho bastante. Me refiero al gobierno central, a la alcaldía municipal. Pienso que han hecho bastante, en unos municipios más que otros”*.

Cabe señalar que, para esta pregunta, se hizo claridad a cada participante sobre el significado de gobernanza, citado por Lotero et al. (2019) en el apartado 2 de este capítulo, en el que se enfatiza que *“esta se corresponde con el ejercicio de dar participación a los actores del sector público, privado y de la sociedad en los asuntos que los afectan y empoderarlos para que tomen las decisiones que correspondan a la solución de aquellos”*. Sin embargo, de las respuestas y testimonios, se corroboró que el concepto de gobernanza no está apropiado por los actores seleccionados, salvo

pocas excepciones y que suele ser entendido más como aquellas acciones del gobierno local (léase Medellín) con relación a los temas que afectan a la población migrante y, específicamente, en temas de atención en salud, empleo, vivienda y derechos humanos.

**Pregunta 3.** Para su caso ¿Usted considera que las acciones han sido realizadas más desde el gobierno que de las demás personas? Esta pregunta obtuvo 16 respuestas, las cuales arrojaron el siguiente resultado:

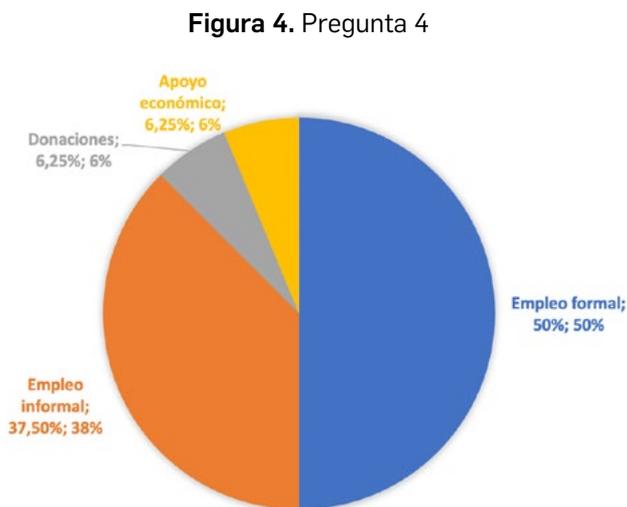
**Figura 3.** Pregunta 3



Fuente: Elaboración propia con información de trabajo de campo.

En esta pregunta los migrantes venezolanos encuestados contestaron con un porcentaje del 56.25% que los actores privados han contribuido más a su situación de migrantes. *“Me voy más por el lado privado, en él me encuentro trabajando y afiliada a la salud porque la pago. Sin embargo, con el permiso podría ahorrarme cierto dinero”* (Testimonio, 2020). Los actores públicos con una participación del 37.50% de donde se desprenden opiniones como la siguiente: *“desde mi experiencia creo que es el gobierno el que ha hecho más, porque desde las empresas privadas, no he recibido nada”* (Testimonio, 2020).

**Pregunta 4.** *¿Qué tipo de acciones ha reconocido desde su campo de acción?* Esta pregunta obtuvo 16 respuestas, las cuales tienen los siguientes resultados:

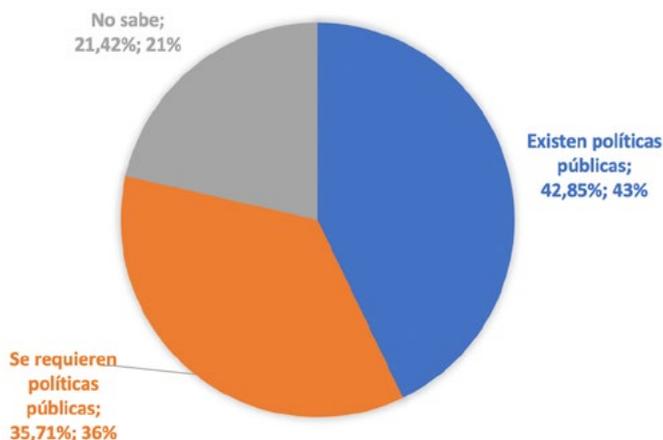


Fuente: Elaboración propia con información de trabajo de campo.

En cuanto a las acciones realizadas en favor de la población migrante, se encuentra el empleo formal con una participación del 50%, Dentro de los entrevistados con empleos formales dos afirmaron estar trabajando como cocineros, uno como técnico, una como vendedora y otro como cocinero (Testimonio, 2020). Sin embargo, también en una proporción mayor está con un 37,55% el empleo informal donde uno menciona estar trabajando como vendedor, otro en transporte y otro en ventas ambulantes (Testimonios, 2020).

**Pregunta 5.** *¿Es posible hablar de la existencia de una gobernabilidad en Medellín para abordar la problemática de los migrantes venezolanos?* Para esta pregunta se generaron 14 respuestas, las cuales se orientaron hacia las políticas públicas.

**Figura 5.** Pregunta 5

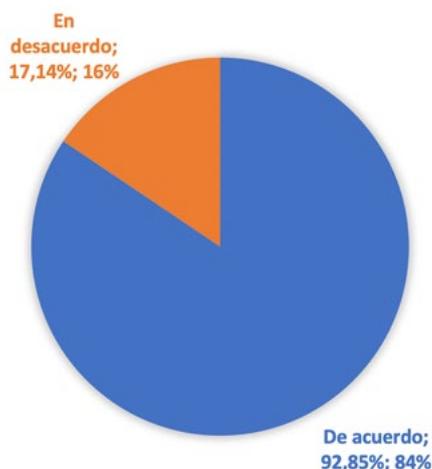


Fuente: Elaboración propia con información de trabajo de campo.

En cuanto a la mayoría de los entrevistados, expresan que existen políticas públicas alrededor de los migrantes. Un 42.85% opinan que existen políticas públicas, tal como lo manifiesta un entrevistado (Testimonio, 2020): *“La alcaldía y algunas entidades propias de la ciudad han ayudado”*. Sin embargo, se requieren políticas públicas concretas, tal como lo expresan el 35.71% de los entrevistados. *“La verdad no han hecho mucho. Las demoras con los trámites de legalidad... son muy demorados; hay mucho desinterés y esto causa un gran problema para nosotros”* (Testimonio, 2020).

**Pregunta 6.** *¿Usted estaría de acuerdo en que se considere contar con una política pública sobre migraciones para Medellín y su Área Metropolitana?* Se recolectaron 14 respuestas, las cuales arrojaron los siguientes resultados.

**Figura 6. Pregunta 6**



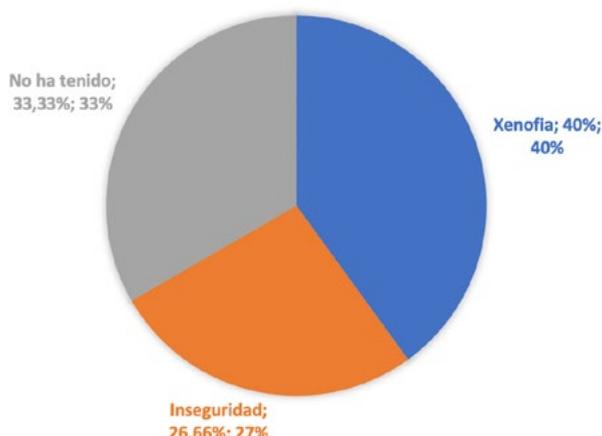
Fuente: Elaboración propia con información de trabajo de campo.

En esta pregunta, se obtuvo un acuerdo casi unánime de que se requieren políticas públicas propias para la migración de población venezolana; el 92,85% lo manifestó, lo cual se evidencia a través de los testimonios (2020). *“Sí, eso ayudaría mucho para la situación de miles de personas que vienen de Venezuela”* y (Testimonio, 2020):

Sí, claro, hace mucha falta, aparte como somos tantos habitantes venezolanos pues muchos, por ejemplo, yo soy una de las que no tengo el permiso, y muchos están como yo. Hay otros que ya han tenido el permiso y han logrado el trabajo que quieren, han logrado parte de la salud.

**Pregunta 7.** *¿Considera que debe existir algún enfoque particular en la política pública en términos de seguridad? ¿Ha sentido situaciones de inseguridad o xenofobia?* Aquí se obtuvieron 15 respuestas, las cuales fueron las siguientes:

Figura 7. Pregunta 7



Fuente: Elaboración propia con información de trabajo de campo.

En cuanto a situaciones de inseguridad y xenofobia, comunes a los migrantes en los diferentes lugares donde llegan, han declarado que el 40% de las situaciones de inseguridad derivadas de xenofobia. *“Bueno hace poco tuve un problema, con un taxista, por un problema de xenofobia, pero bueno, son cosas que pasan, pero no quisiera indagar más en el cuento (Testimonio, 2020).* En cuanto a que no han tenido situaciones de riesgo, uno afirma: *“En Medellín, me parece que la gente acá es muy receptiva a comparación de otros países. La gente lo quiere ayudar mucho a uno... he recibido buen trato y buena receptividad” (Testimonio, 2020).*

### **Análisis a partir de las entrevistas**

De las entrevistas a estos actores se infiere que falta mayor coordinación de los entes gubernamentales encargados del tema migratorio y que su gestión no ha estado acompañada de procesos de gobernanza local conducentes a solucionar, de forma integral, los problemas que los aquejan. Del mismo modo, por tratarse de un análisis de factores de percepción, puede hablarse tanto de dificultades de gestión como de falta de suficiente divulgación de la gestión y de los esfuerzos que sí se están haciendo en la población objeto de los mismos.

Como complemento al análisis de los testimonios anteriores, se realizó una recolección de opiniones, a través de fuentes terciarias, con el fin de darle mayor información al debate sobre la existencia de un proceso de gobernanza local sostenible en la ciudad.

**Tabla 2.** Testimonios

ACTORES	TESTIMONIOS	FUENTE
Toni Vitola, Vicepresidente de la colonia de venezolanos en Colombia	Sabemos que los venezolanos están repercutiendo muy fuerte en Medellín, desde el punto de vista gubernamental no está contemplado en el Plan de Desarrollo un aspecto específico para afrontar el éxodo. Desde la administración han intentado incluir a los venezolanos en los distintos proyectos ya existentes, pero estos no benefician a todo el mundo porque hay venezolanos que están de forma irregular.	(El Tiempo, 2019)
Federico Gutiérrez Zuluaga, Alcalde de Medellín (2016-2019)	La prioridad con los venezolanos que llegan es que todos los niños estén en el sistema educativo. Según la Administración Municipal, se registran 21.000 personas de origen venezolano en los sistemas de matrícula escolar de la ciudad, de las cuales 17.522 están en educación oficial, es decir el 70 %, 363 en no oficial y 3.120, el equivalente al 15 %, están cubiertos por el Programa Buen Comienzo.	
Mónica Alejandra Gómez Laverde, Secretaría de Inclusión Alcaldía de Medellín	Medellín instaló la Mesa de Gestión Migratoria para Medellín y Antioquia, la que permitirá actuar de manera conjunta y concentrar una oferta institucional que impacte positivamente sobre la población venezolana.	(El Tiempo, 2020)
Migración Colombia	Según Migración Colombia del total de venezolanos que hay en el país, 137.000 están en Antioquia y de ellos el 30 % ya tienen Permiso Especial de Permanencia. Los venezolanos, al contar con Permiso Especial de Permanencia, solicitan la encuesta del Sisbén y son afiliados junto con su grupo familiar al régimen subsidiado.	
Jesús Eugenio Bustamante, Gerente General Hospital General de Medellín	Los pacientes venezolanos no regularizados llegan con enfermedades en estados tan avanzados que casi todos requieren hospitalización. Llegan con VIH, cáncer, enfermedades cardiovasculares y degenerativas.	

ACTORES	TESTIMONIOS	FUENTE
Paula Suárez Roldán, Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Entre marzo de 2017 y febrero de 2018, se prestaron 234.000 atenciones en salud para un total de 45.600 migrantes. Además, los recién nacidos siempre son atendidos, independiente de si son hijos de padres en situación regular o irregular, con una atención integral mientras estén hospitalizados.	(El Mundo, 2019)

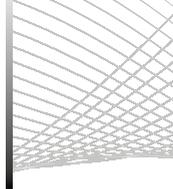
Fuente: elaboración propia.

### Resultados a partir de fuentes secundarias y terciarias

Colombia cuenta, como ha sido costumbre, con un compendio de normas sobre varias materias, de las cuales la migración no es la excepción. Sin embargo, y para este fenómeno en particular, dicha normativa ha sido reactiva, sin coherencia en su tratamiento y no integral, asunto que fue parte del análisis del capítulo 3 de este libro.

Los primeros avances en materia normativa no se dedicaron al tema de los derechos humanos de los migrantes, sino a la parte económica y, en particular, a su afán por contar con población migrante inversionista. En tal sentido, el país expidió un paquete de propuestas legislativas, tales como el Decreto N° 4000 de 2004, el Decreto N° 2622 de 2009 y el Decreto N° 3970 de 2008, todas ellas garantistas de la confianza inversionista.

El Plan Nacional de Desarrollo para los años 2006-2010 fue el primer intento del Estado colombiano para establecer una política migratoria integral, intento que se tradujo en la expedición del Documento CONPES N° 3603 del 24 de agosto de 2009, titulado "Política Integral Migratoria". Este documento cobijaba únicamente a los nacionales colombianos en el exterior y dejaba completamente de lado a los extranjeros radicados en Colombia. Posteriormente, se aprobó el PND para los años 2010-2014, el cual trajo consigo la ley más importante en materia de migración en Colombia: la Ley 1465 de 2011.



Mediante esta Ley se creó el Sistema Nacional de Migraciones –SNM– y se expidieron normas para la protección de los colombianos en el exterior. Llama la atención lo señalado en el artículo segundo:

Créase el Sistema Nacional de Migraciones, SNM, como un conjunto armónico de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas, desde el cual se deberá acompañar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Migratoria con el propósito de elevar el nivel de calidad de vida de las comunidades colombianas en el exterior, considerando todos los aspectos de la emigración y la inmigración (Congreso de Colombia, 2011).

Luego, y en el mismo nivel de importancia, el gobierno colombiano en respuesta al crecimiento exponencial de la migración venezolana, expidió una normativa con alcance al 2021 y que corresponde al documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES N° 3950, *Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela*, con un costo estimado de \$422.779.000.000.

Además, el gobierno colombiano avanzó en la regularización de esta población, a través del “permiso especial de permanencia”, la tarjeta de movilidad fronteriza, la nacionalidad para los hijos de migrantes nacidos en el país, su inclusión en la educación pública y en los programas de atención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, entre otros, como se ha mencionado en los capítulos 1 y 3 de este libro.

Si bien estas normas, emanadas desde el gobierno nacional, son esfuerzos importantes, estas no logran la integralidad y articulación planteadas, para dar respuesta a esta problemática. Al decir de Ronaldo Rodríguez, investigador del Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, citado en un artículo publicado por el periódico *El Colombiano* el 17 de agosto de 2020, las decisiones nacionales sobre migración se han valido de decretos y resoluciones. “El Estado colombiano continúa en la dinámica de medidas transitorias. No tenemos un aparato con política pública a largo plazo para la migración venezolana y ninguna otra migración” (*El Colombiano*, 2020).

El compendio de normas nacionales, sumado a aquellas desde la esfera de lo local, han sido diseñadas con enfoque de derechos y teniendo en cuenta principios y lineamientos con miras a la atención de los migrantes en el marco del acatamiento a mandatos constitucionales y legales, pero estos han tenido poca eficacia en su aplicación, debido a que aún no son prioritarias en la agenda política local, tal como se corroboró en las entrevistas realizadas a actores migrantes.

Lo anterior se evidencia en el rastreo a diferentes fuentes secundarias y terciarias en dimensión de una gobernanza para las migraciones a escala local. Las acciones para resolver las problemáticas asociadas a los migrantes venezolanos en dimensión de una gobernanza local, y desde la perspectiva de los entrevistados, han sido más asistencialistas y en respuestas a coyunturas específicas por demanda de servicios humanitarios.

En lo local, por ejemplo, una normativa de aprobación reciente (31 de mayo de 2020), es el Plan de desarrollo “Medellín Futuro 2020-2023”. En este documento, que es la bitácora de la administración del gobierno de la ciudad de Medellín para los años correspondientes a su periodo de gestión (2020-2023), se constató que no hay ninguna referencia puntual al tema de la gobernanza para las migraciones en Medellín, salvo el considerar programas para comunidades vulnerables de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos. En dicho plan, la referencia que se hace a la gobernanza es en el componente 5, titulado “Gobernanza y gobernabilidad”, pero no se hace ninguna alusión a la población migrante y, en el caso puntual, a la venezolana, objeto de estudio de este libro.

Este hecho fue corroborado, además, en el documento Resumen del Plan de Desarrollo (2020), donde se estipula una inversión de 2.64 millones en el periodo de gobierno del alcalde, Daniel Quintero Calle, para el componente de “Gobernanza y gobernabilidad”, el cual tiene como propósito:

Generar las condiciones y capacidades institucionales, políticas y ciudadanas para fortalecer lo público, generando sinergia entre el gobierno y la ciudadanía. Buscamos el diálogo abierto desde los diferentes saberes, la concertación entre los distintos actores y la

construcción colectiva de procesos ciudadanos de paz territorial, desde el conocimiento del territorio, la instalación de capacidades locales e institucionales para la gestión y protección de lo público, el uso de los datos y la información como activo que otorga valor, y la articulación intra e interinstitucional y territorial (p. 18).

En los subcomponentes de este apartado, se habla de gobierno transparente, paz, víctimas y justicia, seguridades, participación, planeación, articulación y fortalecimiento territorial y comunicación. Llama la atención que, en el subcomponente de participación, donde debería estar explícito el tema de la gobernanza para las migraciones, no se hace alusión a este tema. Los asuntos que están contemplados para la participación son: fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias para la participación; promoción y profundización de la democracia; gestión del conocimiento y la innovación social para la participación y formación ciudadana para la participación.

Los esfuerzos locales por disponer de mecanismos de articulación posibilitaron la instalación en febrero 12 de 2020 de la Mesa de Gestión Migratoria para Medellín y Antioquia con el fin de actuar de manera conjunta, y concentrar una oferta institucional que impacte positivamente a esta población (El Tiempo, 2020). En el marco de esta Mesa, la población migrante venezolana ha sido asistida a través de las secretarías de la Alcaldía de Medellín y, entre ellas las de Educación, Salud e Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, la Personería de Medellín y el Consultorio Jurídico de la Universidad de Antioquia, para asuntos relacionados con la cobertura de los niños en educación, atención en salud (Plan Mil por el fortalecimiento de la salud en Medellín) y el restablecimiento del derecho, así como por organizaciones no gubernamentales, tales como la Pastoral Social de la Arquidiócesis de Medellín y el Roperio de Colvenz.

En el abanico de instituciones que apoyan a los migrantes venezolanos, la mayoría de ellas, sin embargo, lo hacen dado que tienen una vinculación directa o indirecta con Venezuela o bien por iniciativas surgidas desde los mismos migrantes o por colombianos altruistas que adelantas acciones de beneficio social y comunitaria. Entre estas instituciones tenemos:

- **Colvenz:** que brindan asesoría a la población venezolana sobre las diferentes rutas de atención a las que pueden dirigirse en Medellín, realizan jornadas de integración cultural, participan en reuniones con Alcaldía de Medellín, específicamente, con Secretaría de Inclusión, Familia y Derechos Humanos.
- **Fundación Mundo Mejor:** atención especializada en pediatría y gerontología a migrantes.
- **Famicove:** atención médica gratuita para refugiados, migrantes y colombianos retornados no asegurados.
- **Iglesia Adventista del Séptimo Día:** lideran jornadas de alimentación, a pequeña escala a través de entrega de productos básicos no perecederos; facilitan el acceso a espacios físicos, tales como salones comunitarios que se utilizan como punto de reunión para las convocatorias de la población venezolana.
- **IPS Universitaria Adventista:** servicios generales de salud.
- **Asociación de Emprendedores (Emprecolven):** incentivan y apoyan las ideas para el emprendimiento empresarial en venezolanos que desean crecer financieramente en Colombia.
- **El consultorio médico de Colvenz:** brinda servicios de consultas médicas en las especialidades de medicina general, pediatría y obstetricia, con un costo mínimo por consulta (COP 35.000).
- **Unión de Trabajadores Venezolanos (Utravenco):** en sus inicios, se dedicó a la ayuda humanitaria, y ahora, a una segunda etapa relacionada con asesoría legal y acompañamiento para el tema laboral.

En la ciudad se asientan las representaciones de Migración Colombia, regional Antioquia, agentes del Sistema Nacional de Migraciones y una representación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR–, pero todos lo hacen en términos de asistencialismo y en cumplimiento de mandatos constitucionales y legales.

Precisamente, el 5 de junio de 2020 y según información del portal de noticias AA, 100 años, la Alcaldía de Medellín y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR-Colombia) firmaron un acuerdo para atender a familias refugiadas y migrantes, así como a las comunidades que los han acogido y se encuentran en situación de vulnera-

bilidad extrema. El organismo internacional destinará COP 346 millones y la administración municipal destinará COP 51 millones para ayudar a 450 familias de población migrante, refugiada y las comunidades de acogida. Para la firma de este acuerdo, la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI Medellín) apoyaron con la formulación metodológica del acuerdo entre la administración municipal y ACNUR.

Del rastreo a fuentes secundarias y terciarias, se corroboró que la respuesta institucional se corresponde con el asistencialismo señalado y, a partir del fenómeno del COVID-19, a procesos de acompañamiento, para concretar el retorno de los migrantes venezolanos a su país.

Es necesario señalar que las autoridades de gobierno local de Medellín están en el poder desde el 1 de enero de 2020 y que parte de su gestión se ha concentrado en dar respuesta a tiempos de emergencia sanitaria por la COVID-19. Así, los esfuerzos públicos por la emergencia sanitaria han contribuido a dispersar una respuesta local a la migración que ya era precaria.

La aprobación del Plan de desarrollo “Medellín Futuro 2020-2023” (31 de mayo de 2020) en el Concejo Municipal no garantiza, per se, que se acometan acciones contundentes para disminuir los impactos negativos desde lo económico, social e, incluso, ambiental, generados por el proceso migratorio venezolano, regular e irregular, que se registra desde el 2014 en Medellín.

De la revisión de fuentes terciarias, principalmente, de artículos de prensa y con la pandemia de la COVID-19, se evidencian debilidades y vacíos en la continuidad de estas políticas y programas del nivel nacional y local, los cuales han dado respuesta improvisada y tímida, sobre todo durante los primeros meses de la emergencia sanitaria, a la solución de los problemas de vivienda, empleo y salud que afecta a esta población. Un número significativo de noticias de prensa señalan que la preocupación de los alcaldes del Valle de Aburrá en tiempos de pandemia ha sido cómo apoyar los procesos de retorno de los migrantes venezolanos. De acuerdo con el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, y citado por Gil Gutiérrez (2020), “los alcaldes prefieren pagar un bus para sacar a los venezolanos en lugar

de generar políticas migratorias que atiendan a las personas que están en condición de vulnerabilidad”.

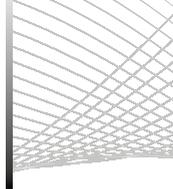
Es preciso señalar a los lectores que de este análisis y sus resultados no se pueden hacer inferencias sobre la prevalencia de los fenómenos observados más allá de la muestra del estudio y de los actores entrevistados, así como de las fuentes secundarias y terciarias seleccionadas.

## Discusión

El fenómeno migratorio ha sido asumido más desde las consecuencias que desde las causas. Para su estudio, es necesario considerar el migrante mismo como sujeto activo de la migración, así como los asuntos propios de los países expulsores y receptores del fenómeno. En este sentido, esta investigación realiza un aporte a la migración urbana desde lo local y a la necesidad de asumir esta problemática a partir de una gobernanza urbana que posibilite un diálogo constructivo entre actores del sector público estatal, el sector privado, la sociedad civil y los propios migrantes.

En el tema existen enormes brechas políticas y sociales, y los esfuerzos para superarlas no son evidentes, dado que el fenómeno ha sido abordado más desde lo coyuntural y reactivo. Al decir de Vigneswaran, (2020), “estas brechas políticas pueden estudiarse de manera más fructífera y como resultados de la estructuración escalar de la violencia legítima, que configura la forma en que los responsables políticos buscan alcanzar objetivos de exclusión” (p. 575).

Para hacer de la migración un tema de alcance y prioridad en lo local, se precisa que sea incorporado en la planeación del territorio y, tal como se evidenció, no existen referentes concretos a esta problemática en el plan de desarrollo “Medellín Futuro 2020-2023”. Las estrategias de planificación urbana han reconocido cada vez más el papel y la adaptación a la inmigración. “Sin embargo, la migración ciertamente todavía no se ha convertido en el foco central de las estrategias de planificación” (Bernt, 2019, p. 65).



Repensar la migración y su gobernanza desde lo local no pueden abordarse de forma insular, dado que el asunto involucra redes complejas de actores y un proceso contingente y emergente en lugar de un modelo de política único (Scholten, 2020). De allí que la integración entre actores también exige una gobernanza que permita el desarrollo de mecanismos de coordinación horizontales (entre múltiples actores) y verticales (de varios niveles) para evitar el desacoplamiento de políticas. La integración no es solo una opción, sino también una necesidad, para las políticas en ciudades diversas (Scholten, Collett & Petrovic, 2017).

El éxito para abordar las problemáticas de la migración en cualquiera de sus dimensiones (global, nacional, regional o local) requiere una verdadera cooperación internacional, un compromiso renovado y una acción significativa sobre los compromisos acordados (Khadria *et al.* 2019). Además, y debido a los problemas asociados a la globalización de mercado y, recientemente, a los temas de pandemia y pospandemia, la solución a las problemáticas de los migrantes no es tema de discusión prioritaria (Arnold- Fernández, 2019). Sin embargo, y tal como se corroboró en este capítulo, el asunto tendrá que ser incorporado en la agenda pública de Medellín debido a la presencia significativa de venezolanos migrantes y a que si bien esta migración no ha aumentado con la misma velocidad en tiempos de COVID-19, ello no significa que no se reactivará una vez se retorne a la normalidad.

El tema también exige una gobernanza policéntrica que permita mecanismos de coordinación horizontales (entre múltiples actores) y verticales (de varios niveles) para evitar el desacoplamiento de políticas. Para el caso puntual, la gobernanza para la migración venezolana en Medellín no es solo una opción sino también una necesidad. La gobernanza debe superar el plano de buenas intenciones y del discurso por asuntos que resuelvan, en la práctica, los problemas que aquejan a la población migrante venezolana asentada en este territorio del departamento de Antioquia y a las comunidades de acogida, que también enfrentan grandes retos.

Con esta investigación, se abren nuevas alternativas que pueden ser referentes para futuros trabajos de investigación sobre otros fenómenos y procesos similares de migración y, entre ellos, uno en crecimiento en Medellín

que corresponde a los migrantes que se mueven por razones económicas y que se movilizan por este territorio en busca de una ruta que los lleve por Centroamérica a los Estados Unidos como destino final.

## Conclusiones

El fenómeno de las migraciones, complejo por naturaleza, obedece a un proceso multicausal, asociado al individuo que migra y su familia o a aspectos estructurales del orden local, regional, nacional o internacional. Cualquiera que sea esta causalidad, se trata de asuntos que no son excluyentes, sino que cada una de ellos contribuye a explicar el fenómeno como un hecho real que debe afrontar con decisión la sociedad.

Las soluciones para resolver las problemáticas asociadas a los migrantes objeto de estudio deben basarse en el reconocimiento de su existencia y no en su invisibilidad. Abordar los desafíos, maximizar los beneficios y minimizar los riesgos de la población migrante venezolana asentada en Medellín requieren de una verdadera cooperación entre actores públicos, privados, sociales y, ello incluye, organismos no gubernamentales y actores que los representan, incluso de actores cooperantes internacionales.

Los gobiernos locales deben adoptar políticas públicas migratorias para avanzar en la concreción de medidas para la población migratoria, articuladas con las metas de los ODS e identificar prioridades clave dentro de los diferentes actores involucrados con el fin de contribuir a una gobernanza sostenible dentro de sus territorios.

Desde una visión crítica, el sector público-estatal, el sector privado, la sociedad civil, las asociaciones de migrantes y los migrantes mismos, cuyo actuar corresponde al municipio de Medellín, tienen una deuda con el fenómeno analizado en este capítulo. No es suficiente expedir un amplio conjunto de normas, reglamentaciones, declaraciones y marcos legales y mesas de trabajo o de gestión migratoria sin que haya un compromiso real de los diferentes actores y de una gobernanza real, efectiva y, sobre todo, sostenible.

Se precisa que sea incorporado en la planificación del territorio y en los alcances propios de una gobernanza urbana que involucre a los actores del sector público estatal, todos sus niveles (local, regional, nacional e internacional) y los actores del sector privado y de la sociedad civil. En tal sentido, una gobernanza real y posible para el tema de la migración de venezolana en Medellín implica una serie de alianzas entre el sector público-estatal, sector privado, la sociedad civil y los propios migrantes, las cuales son precarias tal como se corroboró en este capítulo.

Las diversas líneas de acción de estos actores deben propender por diseñar y modificar la forma actual de proceder e ir más allá de lo asistencialista y coyuntural o bien en respuesta a componentes de derechos humanos en el marco de propuestas regulatorias y normativas que se quedan en lo intencional y aspiracional, y, muchas veces, en el terreno de la propuesta y no de la concreción. Se debe pasar del terreno del discurso y de buenas intenciones, a lo práctico y real. Eso, finalmente, es lo que cuenta para los migrantes.

## Referencias

- Abreu, J. (2012). Hipótesis, método & diseño de investigación (hypothesis, method & research design). *Daena: International Journal of Good Conscience*, 7(2), 187-197.
- Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR- (2016). Conozca los países con mayor cantidad de refugiados. Recuperado el 14 de abril de 2020 de <https://acortar.link/rO9XE3>
- Agencia de Noticias AA (2020). La Alcaldía de Medellín y Acnur firman acuerdo para atender a familias impactadas por la migración. Recuperado de <https://acortar.link/6J9XmO>
- Agrawal, A., & Lemos, M. C. (2007). A Greener Revolution in the Making?: Environmental Governance in the 21st Century. *Environment*, 49(5), 36-45. <https://doi.org/10.3200/ENVT.49.5.36-45>
- Aguilar, L. F. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera norte*, 22(43), 187-213.
- Alcaldía de Medellín (2020). Resumen Plan de desarrollo "Medellín futuro 2020-2023. Recuperado el 11 de agosto de 2020 de <https://acortar.link/AFTwY>

- Allen, W., Anderson, B., Van Hear, N., Sumption, M., Düvell, F., Hough, J., Walkere, S. (2018). Who counts in crises? The new geopolitics of international migration and refugee governance. *Geopolitics*, 23(1), 217-243.  
<https://doi.org/10.1080/14650045.2017.1327740>
- Aller, C. F. (2009). *Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Alzate, M. L. y Romo, G. (2014) El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas. *Opinião Pública*, Campinas, 20 (3), p. 480-495.
- Arango, J. (2003). La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra. En: *Revista Migraciones y Desarrollo*. N°1.
- Ardévol, E., Bertrán, M., Callén, B., & Pérez, C. (2003). Etnografía virtualizada: la observación participante y la entrevista semiestructurada en línea. *Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social*, (3), 72-92.
- Arias, F. G. (2012). *El proyecto de investigación. Introducción a la metodología científica. 6ta*. Fideas G. Arias Odón.
- Arnold-Fernández, E. E. (2019). National governance frameworks in the global compact on refugees: Dangers and opportunities. *International Migration*, 57(6), 188-207. <https://doi.org/10.1111/imig.12643>
- Braz, A. M. (2018). Migration governance in south america: The bottom-up diffusion of the residence agreement of mercosur. [A governança migratória na América do Sul: A difusão de baixo para cima (bottom-up) do Acordo de Residência do Mercosul; La gobernabilidad migratoria en Sudamérica: La difusión de abajo hacia arriba (ascendente) del Acuerdo de Residencia del Mercosur] *Revista De Administracao Publica*, 52(2), 303-320. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170069>
- BBC (2017). Estos son los diez países del mundo con más número de inmigrantes. Recuperado el 15 de abril de 2020 de <https://acortar.link/NbYkNa>
- Benítez, W. G. J. (2007). El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 7(12), 31-46.
- Bernt, M. (2019). Migration and strategic urban planning: The case of Leipzig. *DISP*, 55(3), 56-66. <https://doi.org/10.1080/02513625.2019.1671002>
- Berrones, R. U. (2011). Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, (50), 167-190.
- Bygnes, S., & Flipo, A. (2017). Political motivations for intra-european migration. *Acta Sociologica (United Kingdom)*, 60(3), 199-212.  
<https://doi.org/10.1177/0001699316659909>

- Blanco, I. (2009). Gobernanza urbana y políticas de regeneración: el caso de Barcelona. *Revista Española de Ciencia Política*, 20 (4), pp. 125-146.
- Botero, S. L., & Henao, L. F. A. (2013). ¿Un Concejo que se transforma?: el análisis de las relaciones de gobernanza del Concejo de Medellín entre 2008 y 2011. *Semestre Económico*, 16(33), 181-206.
- Campillo, A. (2014). Animal político. Aristóteles, Arendt y nosotros1 (Political animal. Aristotle, Arendt and us). *Revista de filosofía*, 39(2), 169.
- Cano Blandón, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza.
- Cano Blandón, L. (2011). Gobernabilidad y gobernanza en Medellín: ¿modelos excluyentes o complementarios de la acción pública en el escenario local? Gobernabilidad y gobernanza en el gobierno local: aproximación a formas de gobierno no convencional en Medellín en el periodo 2004-2007. Comité para el desarrollo de la investigación –CODI–, pp. 127-153
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y cultura*, (30), 9-37.
- Castillo, C. (2015). El rostro humano de la migración. *Diálogo Político*, 32(2), 96-103.
- Congreso de Colombia (2011). Ley 1465 de 2011. Recuperado el 14 de abril de 2020 de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43219>
- CONPES N° 3950. *Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*. Recuperado el 22 de marzo de 2020 de <https://acortar.link/2lzW4V>
- Delgado, A. (2009). De la participación ciudadana a la gobernanza urbana: transformaciones políticas y territoriales. Tierra y Libertad. Madrid, España, pp. 67-78
- Doomernik, J., & Ardon, D. (2018). The city as an agent of refugee integration. *Urban Planning*, 3(4), 91-100. <https://doi.org/10.17645/up.v3i4.1646>
- Djalante, R., & Djalante, S. (2012). Derk Loorbach: Transition management, new mode of governance for sustainable development. *Natural Hazards*, 62(3), 1339-1341. <https://doi.org/10.1007/s11069-012-0126-4>
- Dufour, D. R. (2009). Gobernanza versus gobierno. *Cuadernos de Administración*, (41), 27-37.
- 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* (Cesada a partir de 2015), 1(4), 33-52.
- El Colombiano (2020). Migrantes seguirán rotulando sus pisadas en la región. Recuperado el 17 de agosto de 2020 de <https://acortar.link/e7WcKd>

- El Colombiano (2020). Migrantes venezolanos: en cinco años, igual de vulnerables. Recuperado el 23 de agosto de 2020 de <https://acortar.link/liSazU>
- EL Mundo (12 de junio de 2019). Medellín acoge a los hermanos venezolanos. Recuperado 10 de septiembre de 2020, de <https://acortar.link/z4jQvL>
- El Tiempo (2019, junio 23). ¿Cómo es la atención en salud de venezolanos irregulares en Medellín? Recuperado 10 de septiembre de 2020 de <https://acortar.link/cP8aRO>
- El Tiempo (2019, septiembre 11). Esto piensan los paisas sobre la llegada de venezolanos a Medellín. Recuperado 10 de septiembre de 2020 de: <https://acortar.link/lIlgNyB>
- El Tiempo. (2020). Por afluencia de venezolanos en Medellín, crean Mesa para su atención. Recuperado el 11 de agosto de 2020 de: <https://acortar.link/6CgJP1>
- El Vaticano (2017). Responder a los desafíos de los refugiados y migrantes. Veinte puntos de acción. *Migración y Desarrollo*, 15(29), 123-135.
- Farinós, J. (2008). Gobernanza Territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda. Dpto. de Geografía / Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local Universitat de València-Estudi General. Boletín de la A.G.E. N.º 46 - 2008
- Ferris, E., & Bergmann, J. (2017). Soft law, migration and climate change governance. *Journal of Human Rights and the Environment*, 8(1), 6-29. <https://doi.org/10.4337/jhre.2017.01.01>
- Flores, J. G., Gómez, G. R., & Jiménez, E. G. (1999). Metodología de la investigación cualitativa. *Málaga: aljibe*.
- Gil Gutiérrez, J. (04 de mayo de 2020). "Los pendientes para la atención a venezolanos que deja la COVID-19". El Colombiano. Recuperado el 04 de mayo de 2020 de <https://acortar.link/oTU7Qq>
- Giraldo, G., Morales, J., & Granada Vahos, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. En *Estudios políticos* ISSN 0121-5167.
- Gisselquist, R. M., & Tarp, F. (2019). Migration governance and policy in the global south: Introduction and overview. *International Migration*, 57(4), 247-253. <https://doi.org/10.1111/imig.12623>
- Grajales, T. (2000). El origen de la investigación, Recuperado el 23 de marzo de 2020 de: <http://tgrajales.net/investorigen.pdf>

- Harvey, D. (2001). Espacios del capital. Hacia una geografía crítica. Cuestiones de antagonismo 44. Ediciones Acal.
- Hennebry, J. L., & Petrozziello, A. J. (2019). Closing the gap? gender and the global compacts for migration and refugees. *International Migration*, 57(6), 115-138. <https://doi.org/10.1111/imig.12640>
- Hujo, K. (2019). A global social contract: New steps towards a rights-based approach to migration governance? *Global Social Policy*, 19(1-2), 25-28. <https://doi.org/10.1177/1468018119849232>
- Jara, P., & Valenzuela, S. (2009). La utilización de herramientas de investigación cualitativa en la construcción y diseño de indicadores de la práctica de enfermería. *Ciencia y enfermería*, 15(3), 9-13.
- Kardos, M. (2012). The Reflection of Good Governance in Sustainable Development Strategies. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 1166-1173.
- Khadria, B., Thakur, N., Nicolas, I., Lee, T., Yang, J., & Jang, Y. (2019). The UN global compact for safe, orderly and regular migration: Its impact on asia. *International Migration*, 57(6), 286-302. <https://doi.org/10.1111/imig.12654>
- Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. *Revista Controversia*, (185), 92-105.
- Lee, E. S. (1966). A theory of migration. *Demography*, 3(1), 47-57.
- Lotero, L, Molina, N, Vallejo, J, Hincapié, G. y Botero, L. (2019). *Territorios socialmente responsables. Una mirada desde el índice sintético del desarrollo sostenible para los municipios del departamento de Antioquia-Colombia*. Medellín. Sello Editorial Universidad Pontificia Bolivariana. Recuperado el 20 de abril de 2020 de: <https://acortar.link/zahjdK>
- Malakhov, V. S. (2019). Global migration governance: Theory, institutions, politics. *World Economy and International Relations*, 63(10), 89-96. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-10-89-96>
- Máté, D., Sarihasan, I., Popp, J., & Oláh, J. (2018). The role of regional differences in immigration: The case of OECD countries. *Economics and Sociology*, 11(3), 190-206. <https://doi.org/10.14254/2071-789X.2018/11-3/12>
- Maslow, A. (2004). Jerarquía de necesidades. *México: Quetzal*.
- Massey, D., Arango, J., Graeme, H., Kouaouci, A., Pellegrino, A. y Taylor, Ed (1993). Teorías sobre la migración internacional: una reseña y una evaluación. En: *Population and Development Review* 19, N° 3. United Kingdom
- Meadowcroft, J. (2009). Climate change governance . *Policy Research working paper ; no. WPS 4941. World Bank*.

- Meny, Y., Thoenig, J. C., & Morata, F. (1992). *Las políticas públicas* (No. 350 M45Y). Barcelona: Ariel.
- Michelini, J. J. (2010). Gobernanza territorial, iniciativas locales y desarrollo urbano: los casos de Getafe y Alcázar de San Juan. *Boletín de la asociación de geógrafos españoles*, (54).
- Migración Colombia (2021). Distribución de Venezolanos en Colombia - Corte 31 de Agosto de 2021. Recuperado el 1 de diciembre de 2021 de: <https://acortar.link/gSpctN>
- Migración Colombia (2020). Más de un millón setecientos setenta y un mil venezolanos están radicados en Colombia. Recuperado el 23 de marzo de 2020 de: <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/content/251-febrero-2020>.
- Minnery, J., Argo, T., Winarso, H., Hau, D., Veneracion, CC, Forbes, D., y Childs, I. (2013). Mejora de barrios marginales y gobernanza urbana: estudios de caso en tres ciudades del sudeste asiático. *Hábitat internacional*, 39, 162-169.
- Moulaert, F., Parra, C., & Swyngedouw, E. (2014). Ciudades, barrios y gobernanza multiescalar en la Europa urbana. *Eure (Santiago)*, 40(119), 5-24.
- Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario (2017). Características de los migrantes de Venezuela a Colombia. Recuperado el 23 de marzo de 2020 de: [https://docs.wixstatic.com/ugd/c80f3a\\_d2e0a0b4821e4238ae021904026a4459.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/c80f3a_d2e0a0b4821e4238ae021904026a4459.pdf).
- Organización de las Naciones Unidas (2016). Informe del Secretario General: En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. Recuperado 22 de mayo de 2020, de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10614.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones OIM (2019). Informe sobre las migraciones en el mundo 2020. Capítulo 2. Migración y migrantes: panorama mundial. Recuperado el 14 de abril de 2020 de <https://acortar.link/x9nGAL>
- Organización Internacional para las Migraciones OIM (2020). Local Migration Governance Indicators Profile 2019. City of São Paulo. Recuperado el 13 de agosto de 2020 de <https://acortar.link/84m3ta>
- Pacheco Pedraza, A. (2013). Gobernanza: Teoría y prácticas colectivas. *Frontera norte*, 25(49), 197-201.
- Polanco, J. (2010). Dificultades de la gobernanza del desarrollo económico en el entorno regional de Medellín. *Lecturas de Economía*, 73. Julio-diciembre. Universidad de Antioquia, pp. 215-242.
- PNUD (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009*. Nueva York: PNUD.

- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y desarrollo*, 10(1), 103-148.
- Prats, J. (2005). De la burocracia al management, del management a la gobernanza. *Madrid: Inap*.
- Reina, M; Mesa, CA y Tobón, T. (2018). "Elementos para una política pública frente a la crisis de Venezuela. En: Cuadernos de Fedesarrollo N° 69.
- Restrepo-Medina, M. A. (2011). La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 365-388.
- Rother, S., & Steinhilper, E. (2019). Tokens or stakeholders in global migration governance? the role of affected communities and civil society in the global compacts on migration and refugees. *International Migration*, 57(6), 243-257. <https://doi.org/10.1111/imig.12646>
- Ruíz Santamaría, J. (2020). El enfoque relacional como metodología de análisis en el Derecho del trabajo: el expediente de inclusión frente a la discriminación laboral. *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa (REJIE Nueva Época)*, 0(21), 55 - 78. doi: <http://dx.doi.org/10.24310/REJIE.2020.v0i21.7563>
- Sachs, J. (2016). *La Era del Desarrollo Sostenible*. Barcelona: Paidós.
- Scholten, P. (2020). Mainstreaming versus alienation: Conceptualising the role of complexity in migration and diversity policymaking. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(1), 108-126. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1625758>
- Scholten, P., Collett, E., & Petrovic, M. (2017). Mainstreaming migrant integration? A critical analysis of a new trend in integration governance. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 283-302. <https://doi.org/10.1177/0020852315612902>
- Schroeder, T. (2017). Los principios de la buena gobernanza corporativa. *Excellence Blog*.
- Schwertl, M. (2017). Transnational solidarity—not aid: The perspective of migration on the hype about migration & development. *Social Inclusion*, 5(3), 69-76. <https://doi.org/10.17645/si.v5i3.950>
- Stiglitz, J. E. (2010). *El malestar en la globalización*. Taurus.
- Truzzi, O., & Monsma, K. (2018). Sociology of migrations: Between the understanding of the past and the challenges of the present. [Sociologia das migrações: Entre a compreensão do passado e os desafios do presente] *Sociologias*, 20(49), 18-23. <https://doi.org/10.1590/15174522-02004901>
- UNESCO. (s.f.). Gobernanza. Recuperado el 20 de abril de 2020 de <https://es.unesco.org/creativity/indicadores-de-desarrollo/dimensiones/gobernanza>

- Unión Europea -UE- (2015). *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*. Mexico : Alta Impresión S.A de C.V.
- Unión Europea -UE- (2020). Parlamento europeo sobre gobernanza. Recuperado el 20 de abril de 2020 de <https://www.europarl.europa.eu/portal/en>
- Valdés Ugalde, F. (2008). Gobernanza e instituciones: Propuestas para una agenda de investigación. *Perfiles latinoamericanos*, 16(31), 95-119.
- Vásquez, A. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. *Estudios Políticos*, 42, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 218-241.
- Vigneswaran, D. (2020). International migration and gentrification: Territorial exclusion at national and urban scales. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 38(3), 557-576. <https://doi.org/10.1177/2399654419872507>
- Ye, L. (2014). State-led metropolitan governance in China: Making integrated city regions. *Cities*, 41, 200-208.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64.

# Sobre los autores

## **Juan Fernando Palacio, PhD. (Comp.)**

Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia. Economista y especialista en estudios políticos de la Universidad EAFIT (Medellín, Colombia) y doctor en Teoría Organizacional y Estudios Culturales de la Universidad de St. Gallen (Suiza).

[juanfernandopalacio@gmail.com](mailto:juanfernandopalacio@gmail.com)

## **Luis Horacio Botero Montoya, PhD. (Comp.)**

Profesor de la Facultad de Administración de la Universidad Pontificia Bolivariana. Comunicador social de la Universidad de Antioquia, magíster en Administración de la Universidad EAFIT y doctor en Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos (España). Actual director de Formación Avanzada de la Universidad Pontificia Bolivariana, Multicampus.

[luishoracio.botero@upb.edu.co](mailto:luishoracio.botero@upb.edu.co)

## **Astrid Patiño**

Ingeniera industrial de la Universidad Nacional de Colombia y negociadora internacional de la Universidad Pontificia Bolivariana. Integrante del Semillero de Investigación en Negocios Internacionales de UPB Medellín.

[astridmesa@gmail.com](mailto:astridmesa@gmail.com)

## **Diego Alejandro Girón Holguín**

Negociador internacional de la Universidad Pontificia Bolivariana. Integrante del Semillero de Investigación en Desarrollo Sostenible de UPB Medellín.

[diego.giron@upb.edu.co](mailto:diego.giron@upb.edu.co)

## **Johnny Antonio Dávila, PhD.**

Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana. Doctor en Filosofía de la Georg-August-Universität Göttingen (Alemania), abogado de la Universidad de los Andes (Venezuela).

[joandav31@yahoo.com](mailto:joandav31@yahoo.com)

**Laura García-Juan, PhD.**

Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana. Magíster en Cooperación al Desarrollo y doctora en Derechos Humanos de la Universidad de Valencia (España).

[lauragarju@gmail.com](mailto:lauragarju@gmail.com)

**Liliana Lotero**

Profesora de la Facultad de Economía de la Universidad Pontificia Bolivariana. Economista de la Universidad de Medellín, especialista en Gerencia de Proyectos y magíster en Desarrollo de la Universidad Pontificia Bolivariana.

[liliana.lotero@upb.edu.co](mailto:liliana.lotero@upb.edu.co)

**Luz Dary Botero Pinzón, PhD.**

Profesora de la Facultad de Negocios Internacionales de la Universidad Pontificia Bolivariana. Administradora de empresas de la Universidad Pontificia Bolivariana y doctora en Gestión Estratégica y Negocios Internacionales de la Universidad de Sevilla (España).

[luzdary.botero@upb.edu.co](mailto:luzdary.botero@upb.edu.co)

**Santiago Toro Jurado**

Negociador internacional de la Universidad Pontificia Bolivariana. Integrante del Semillero de Investigación en Desarrollo Sostenible de UPB Medellín.

[santiago.toro@upb.edu.co](mailto:santiago.toro@upb.edu.co)



**Universidad  
Pontificia  
Bolivariana**

### **SU OPINIÓN**



Para la Editorial UPB es muy importante ofrecerle un excelente producto.  
La información que nos suministre acerca de la calidad de nuestras publicaciones será muy valiosa en el proceso de mejoramiento que realizamos.  
Para darnos su opinión, escríbanos al correo electrónico: [editorial@upb.edu.co](mailto:editorial@upb.edu.co)  
Por favor adjunte datos como el título y la fecha de publicación, su nombre, correo electrónico y número telefónico.

El presente trabajo pretende analizar el impacto, desde la perspectiva del mercado laboral y social, de la migración venezolana a Colombia en los años 2014 y 2018, específicamente en el Área Metropolitana y el Valle de Aburrá. Esta situación ha impulsando tanto prácticas irregulares como oportunidades. Esto se refleja, por ejemplo, en la contratación ilegal de mano de obra por parte de empleadores, principalmente pequeñas empresas o en las percepciones de inseguridad o prebendas no merecidas para los conciudadanos. Pero también el fortalecimiento de la interculturalidad por la llegada de nuevo capital humano, nuevas culturas y conocimientos que podrían conducir, por qué no, al impulso social, a la competitividad y productividad.

Este estudio se aborda bajo una perspectiva interdisciplinar en los ámbitos de conocimiento de la gestión, particularmente desde los estudios de la organización y la economía y, bajo tres aproximaciones epistemológicas: la teoría de los factores push-pull, la perpetuación de los movimientos migratorios y la comprensión del fenómeno bajo la globalización. Para ello el diseño metodológico se concibe como un diseño cualitativo sustentado en el análisis de fuentes bibliográficas provenientes de bases de datos, noticias y periódicos, el diseño de herramientas como la entrevista y la observación para ser aplicado a emigrantes, empresarios y profesionales que en conjunto faciliten la comprensión del proceso migratorio internacional de venezolanos a Colombia.

El conocimiento que se pretende alcanzar con la investigación robustece la comprensión del fenómeno migratorio de venezolanos a Colombia a fin de proponer pautas para la gestión humana, la inclusión y la sostenibilidad.