

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

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.

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 Dávila¹

Introducción

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

¹ 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,² 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).

² 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.³ 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

³ 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.⁴ 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

⁴ 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.⁵ 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

⁵ 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.⁶ 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.⁷ 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).

⁶ 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.

⁷ 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.⁸ 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.

⁸ 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 “enfoques 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 2018.⁹

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

⁹ 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).¹⁰ 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).¹¹

¹⁰ 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).

¹¹ 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).¹² 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 2019.¹³

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

¹² 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.

¹³ 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).¹⁴ 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.¹⁵

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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.¹⁶ 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).

¹⁶ 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

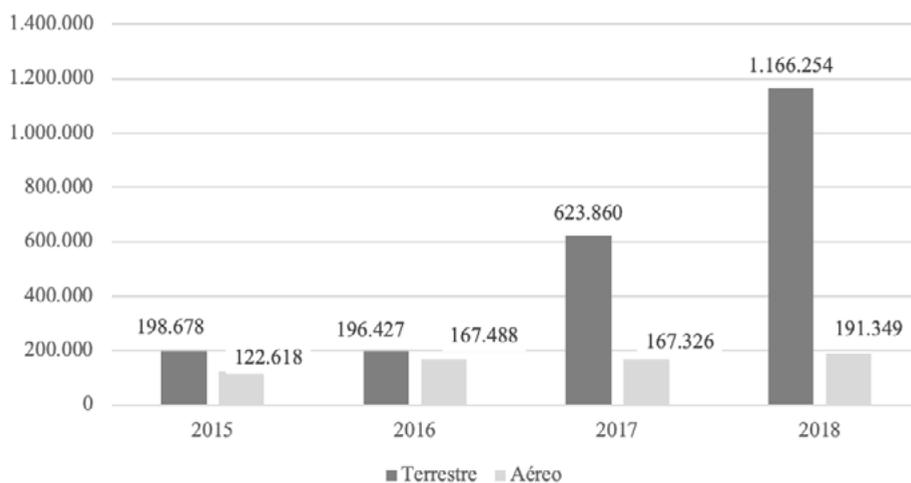
Año	2018		2017		2016	
	Turismo	Total	Turismo	Total	Turismo	Total
Venezuela	1.263.411	1.359.815	719.797	796.234	274.365	378.965
EE.UU.	517.453	650.464	409.474	530.974	381.333	499.338
Argentina	167.066	206.497	153.684	194.771	s/d	144.487
Brasil	143.919	204.030	156.226	215.484	136.944	186.280
México	104.773	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

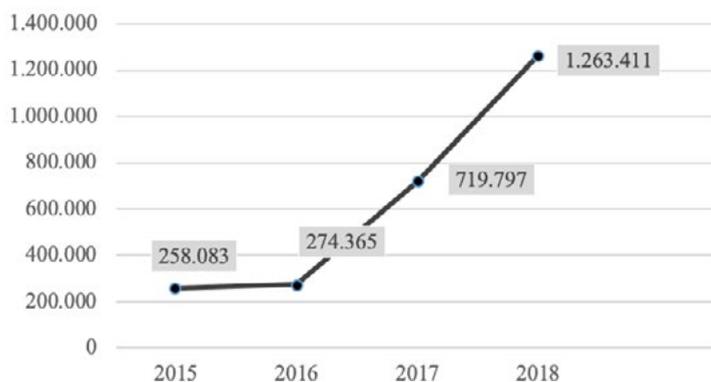
El motivo de centrar el análisis en los dispositivos y estrategias previstas (o adoptadas) para atender la afluencia masiva de flujos de nacionales venezolanos es el aumento exponencial de las llegadas que se produjo en los tres años previos al inicio de la pandemia causada por COVID-19 (2017, 2018 y 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.¹⁷ El aumento progresivo y constante de estos flujos migratorios,

¹⁷ 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.¹⁸

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.¹⁹ 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

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.²⁰

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.²¹ 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

²⁰ 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>

²¹ 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.²² 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 2011.²³

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

²² 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.

²³ 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.²⁴

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.²⁵ 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.²⁶

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

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

²⁵ 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.

²⁶ 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.²⁷

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

²⁷ 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).²⁸ 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.²⁹

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.³⁰

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

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

²⁹ 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>

³⁰ 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”.³¹ 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

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

del registro administrativo de migrantes venezolanos (RAMV),³² 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.³³

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

³² 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>

³³ 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.³⁴

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.³⁵

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

³⁴ 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.

³⁵ 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 1036.³⁶ 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

³⁶ 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
- 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
- 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>