

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO



MEMORIA  
MESA DE EXPERTOS

### DESAFÍO DE LA INCORPORACIÓN ECONÓMICA DE LA MIGRACIÓN VENEZOLANA

Bogotá D.C., 30 de septiembre de 2019

El Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer adelantan, durante 2019, el proyecto *Observatorio Legislativo: diálogos sobre lo fundamental*, que busca contribuir, mediante el diálogo intersectorial, al análisis de los desafíos que enfrenta Colombia en materia del trámite legislativo, y que impactan la calidad institucional, el desarrollo económico y el progreso social. En ese orden de ideas, se trabaja en torno a tres ejes fundamentales de la agenda legislativa: (i) ajustes institucionales para el posacuerdo; (ii) promoción del emprendimiento y (iii) lucha contra la corrupción.

#### I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO.

El *Observatorio Legislativo: Diálogos Sobre lo Fundamental*, diseñado e implementado conjuntamente entre el Instituto de Ciencia Política – ICP y la Fundación Konrad Adenauer - KAS, busca contribuir, mediante el diálogo intersectorial, al análisis de los desafíos que enfrenta Colombia en materia del trámite legislativo, y que impactan la calidad institucional, el desarrollo económico y el progreso social. En ese orden de ideas, se trabaja en torno a tres ejes fundamentales de la agenda legislativa: (i) ajustes institucionales para el posacuerdo; (ii) promoción del emprendimiento; y (iii) lucha contra la corrupción.

En el marco de las actividades del Observatorio Legislativo, el pasado 30 de septiembre de 2019 se llevó a cabo, en las instalaciones del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga en la ciudad de Bogotá, una Mesa de Expertos para debatir y analizar los desafíos de la incorporación económica de la migración proveniente de Venezuela.

Para el mes de junio de 2019, según datos de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)<sup>1</sup>, Colombia había recibido 1.4 millones de migrantes venezolanos y colombianos retornados provenientes de Venezuela. A raíz de la crisis humanitaria de carácter multidimensional que vive ese país han tenido que migrar aproximadamente 4.3 millones de

<sup>1</sup> ACNUR: Venezuela registra el éxodo más grande en la historia reciente de América Latina. (19 de junio de 2019). Recuperado de <http://www.unesco.org/new/es/lima/work-areas/unidad-informacion-publica/office-activities/acnur-venezuela-registra-el-exodo-mas-grande-en-la-historia-reciente-de-america-latina/>

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

personas<sup>3</sup>. La mayoría de estos migrantes se están movilizandohacia los países de América Latina y el Caribe, varios de los cuales, como es el caso de Ecuador, Perú y Chile, han adoptado medidas restrictivas para contener el flujo migratorio, lo que impone desafíos adicionales para Colombia por ser el principal país de acogida y al mismo tiempo el primer país de tránsito. Esta situación genera “presiones para la atención de necesidades básicas de la población migrante y sobre las instituciones encargadas de la atención fronteriza, las cuales no cuentan con la capacidad suficiente para seguir atendiendo a este creciente número de personas”<sup>4</sup>.

El 23 de septiembre de 2018 el gobierno colombiano aprobó el CONPES 3950, que definió su política frente a la crisis migratoria proveniente de Venezuela en áreas críticas tales como salud, educación, primera infancia, adolescencia y juventud, agua y alojamiento, e inclusión laboral. El gobierno colombiano implementó en el año 2017 dos mecanismos migratorios para atender a la población proveniente de Venezuela: el primero el Permiso Especial de Permanencia (PEP), que regularizó hasta por dos años, la situación migratoria de más de 597.756 mil personas que ingresaron por los puntos de control migratorio autorizados entre el 3 de agosto de 2017 y el 22 de julio de 2019<sup>5</sup>; y el segundo, el Registro Administrativo para los Migrantes Venezolanos (RAMV) que ha aportado información para la caracterización de las personas que provienen de ese país, sirviendo para la regularización de más de 400 mil venezolanos que entraron de manera irregular al país. Además, desde el 21 de diciembre de 2018 se han expedido 326.049 Permisos de Ingreso y Permanencia Transito Temporal -PIP-TT (en lo corrido del 2019, en promedio diario 1.291 venezolanos ingresan con PIP-TT al territorio colombiano)<sup>6</sup>.

De acuerdo con información oficial, el gobierno (Presidencia, Cancillería, Ministerio del Trabajo y Migración Colombia) trabaja en la expedición de una norma de flexibilización para la regularización de los venezolanos con una oferta de trabajo o con vinculación laboral vigente. De esta manera, los venezolanos con una oferta de trabajo se van a regularizar.

Por otra parte, mediante el Decreto 1288 de 2018, el gobierno colombiano adoptó una serie de medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos. Específicamente se establecen medidas con las que se busca garantizar el derecho a la educación de los de niños, niñas y adolescentes venezolanos en el territorio colombiano. De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, a junio de 2019 se habían matriculado 181.421 estudiantes migrantes venezolanos (55,12 % nivel de primaria y 23,71% nivel de secundaria).

---

<sup>3</sup> The Economist (2019). *Millions of refugees from Venezuela are straining neighbours' hospitality*. Recuperado de <https://www.economist.com/the-americas/2019/09/12/millions-of-refugees-from-venezuela-are-straining-neighbours-hospitality>

<sup>4</sup> Departamento Nacional de Planeación - DNP. República de Colombia. Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES 3950 “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela”. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3950.pdf>

<sup>5</sup> Migración Colombia. Reporte Migratorio de Venezolanos en Colombia. Seguimiento Estadístico No. 125. 09 de septiembre de 2019.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Según el Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros SIRE, en lo que va corrido del 2019, 172.975 venezolanos han sido atendidos de urgencias de salud. Además, se registra que entre agosto de 2019 se tiene un crecimiento del 88% con respecto a agosto de 2018, en la atención en urgencias a venezolanos<sup>7</sup>.

De acuerdo con datos de Migración Colombia, la migración de venezolanos presenta la siguiente distribución geográfica por departamentos en Colombia:

<i>Número de migrantes por departamentos en Colombia<sup>8</sup></i>					
<i>Departamento</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Departamento</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Departamento</i>	<i>Cantidad</i>
<b>Bogotá D.C.</b>	238.758	<b>Arauca</b>	29.757	<b>Cauca</b>	2.434
<b>N. de Santander</b>	151.803	<b>Sucre</b>	11.498	<b>Nariño</b>	2.372
<b>La Guajira</b>	123.756	<b>Casanare</b>	9.364	<b>Huila</b>	1.842
<b>Atlántico</b>	105.459	<b>Boyacá</b>	8.313	<b>Vichada</b>	1.719
<b>Antioquia</b>	71.580	<b>Risaralda</b>	7.916	<b>Putumayo</b>	1.106
<b>Santander</b>	49.780	<b>Córdoba</b>	6.373	<b>Chocó</b>	336
<b>Cundinamarca</b>	43.988	<b>Meta</b>	5.507	<b>Amazonas</b>	316
<b>Magdalena</b>	41.460	<b>Guainía</b>	3.765	<b>Caquetá</b>	132
<b>V. del Cauca</b>	38.747	<b>Tolima</b>	3.647	<b>Guaviare</b>	118
<b>Cesar</b>	32.471	<b>Quindío</b>	3.487	<b>San Andrés y Providencia</b>	26
<b>Bolívar</b>	31.674	<b>Caldas</b>	2.512		

Es importante anotar que en los últimos meses el fenómeno de la migración proveniente de Venezuela está cambiando y se están presentando nuevas dinámicas, como la llamada migración pendular. Se trata de personas que viven en Venezuela, especialmente en los estados fronterizos con Colombia. Ellos se desplazan al país para obtener ingresos y proveerse de los bienes y servicios que requieren, retornando posteriormente a sus lugares de residencia en Venezuela de forma periódica. Entre febrero de 2017 y septiembre de 2019 se han aprobado 4.151.993 Tarjetas de Movilidad Fronteriza (TMF)<sup>9</sup>, de las cuales 2.543.449 se aprobaron entre el 27 de noviembre de 2018 y 08 de septiembre de 2019.

Por otra parte, la Revista Semana, a través del proyecto “Migración Venezuela”, presentó una encuesta<sup>10</sup> en la que analiza la percepción de los colombianos y los venezolanos frente al proceso de integración de los migrantes en el país. Los datos pueden empezar a ser alarmantes. Para julio de 2019, el 52% de las personas encuestadas manifestaba no estar de acuerdo con integrar a la

<sup>7</sup> Ibídem.

<sup>8</sup> Elaboración propia a partir de Migración Colombia (2018). *Todo lo que quiere saber sobre la migración venezolana y no se lo han contado*. Recuperado de <http://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/Todo%20sobre%20Venezuela.pdf>

<sup>9</sup> De acuerdo con Migración Colombia según el Reporte Migratorio de Venezolanos en Colombia de septiembre de 2019, 37 % de venezolanos manifestaron su domicilio en estados fronterizos. 34 % de las solicitudes se concentran en los estados de Táchira y Zulia.

<sup>10</sup> Migración Venezuela Revista Semana (2019). *Percepción de la integración de los migrantes venezolanos en Colombia*. Recuperado de <https://migravenezuela.com/web/articulo/discriminacion-a-migrantes-venezolanos-en-colombia/1464>

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

población migrante, haciendo que por vez primera esta opción fuera la mayoritaria. Adicionalmente, la percepción desfavorable ha aumentado. Este año, entre febrero y julio, la opinión desfavorable aumentó del 53% al 52% y la opinión favorable disminuyó del 39% al 31%.

Otros datos relevantes de la encuesta del proyecto Migración Venezuela:

- A largo plazo, el 50% de los colombianos encuestados está de acuerdo con que facilitar la integración de los migrantes es necesario para el bienestar de Colombia en el futuro.
- El 80 % de los encuestados está de acuerdo con que se facilite el acceso a salud y educación.
- El 76 % de los colombianos encuestados está de acuerdo con brindar nacionalidad a los hijos de los migrantes nacidos en el país. Solo el 39 % de los encuestados está de acuerdo con ofrecerla a todos los migrantes.
- Por lo menos 2 de cada 3 colombianos encuestados consideran que es necesario facilitar que los migrantes se empleen y que se les otorguen los permisos para hacerlo. Sin embargo, cerca de la mitad están de acuerdo con que les están quitando el trabajo a los colombianos.

La reunión inició a las 7:30 a.m. con las palabras de bienvenida por parte de las representantes del ICP y de la KAS, posteriormente se hizo una presentación de los participantes y se explicó la metodología para el desarrollo de la Mesa. Participaron miembros del Congreso de la República, funcionarios del Gobierno Nacional, académicos e investigadores de varias universidades que desarrollan estudios en la materia, representantes de organismos multilaterales y de cooperación, así como de distintos sectores de la sociedad civil. Entre las 7:45 y las 08:00 a.m. el Dr. Christian Krüger, Director General de Migración Colombia, realizó la provocación inicial para motivar el debate. Posteriormente se plantearon las preguntas orientadoras para promover y facilitar el debate:

1. ¿Colombia cuenta con la institucionalidad adecuada para diseñar procesos de integración económica de la población migrante? ¿Qué se debe mantener y fortalecer? ¿Qué hace falta?
2. ¿Es necesaria una política pública integral para la integración económica de la población migrante? ¿Qué criterios fundamentales debe tener una política de esta naturaleza?
3. ¿Debe el Congreso de la República impulsar iniciativas legales sobre la incorporación económica de la migración venezolana? ¿Cómo puede aportar el debate legislativo?

## II. REFLEXIONES Y PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Está claro que no se trata únicamente de ciudadanos de nacionalidad venezolana, sino que, en muchos casos, se trata de colombianos retornados, algunos de los cuales son de segunda y tercera generación. Es decir, hijos y nietos de colombianos que migraron a Venezuela hace varias décadas y que habiendo nacido en ese país están retornando a Colombia haciendo uso de su ciudadanía para buscar oportunidades y escapar de la crisis en ese país. Sin embargo, de acuerdo con los expertos, se ha identificado que en muchos casos los tratan como retornados, pero en

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

realidad son migrantes. Actúan como migrantes y no como retornados, lo que implica que les cueste integrarse a las comunidades que los reciben.

Desde distintos sectores se destacan los esfuerzos del gobierno colombiano y su papel en la etapa humanitaria del fenómeno migratorio proveniente de Venezuela. Se reconocen las medidas y mecanismos que han facilitado la acogida y el tránsito de los migrantes. Bajo un criterio de flexibilidad, se han buscado alternativas para dar respuestas institucionales a las necesidades básicas de esta población, haciendo asignaciones de recursos y buscando la ayuda de la comunidad internacional para acogerlos y atender sus demandas. Sin embargo, las proyecciones en cuanto a la duración de este fenómeno a causa de la inestabilidad económica, política y social, así como por las condiciones de inseguridad en Venezuela, exigen que el Estado colombiano adopte medidas integrales para lograr que los migrantes se incorporen al sector productivo de forma eficiente y sostenible.

Han sido varios los impactos causados por la migración proveniente de Venezuela, pero es necesario que, más allá de las percepciones negativas que se empiezan a generalizar en la opinión pública, se reconozca que este fenómeno ofrece oportunidades para el país. Esto, ya sea porque algunas regiones se pueden ver beneficiadas por el bono demográfico o porque la oferta de mano de obra y el capital humano que se pueden aprovechar en diversos sectores y actividades económicas resulta positiva.

Existe consenso respecto a la necesidad de promover el debate informado, así como a la generación de conocimiento tanto oficial como desde sectores de la sociedad civil sobre el fenómeno migratorio y sus dinámicas, que partan de evidencia y datos recopilados con rigurosidad. Está claro que desde algunos sectores se promueve la desinformación y se buscan instrumentalizar situaciones asociadas a los migrantes, como si muchos problemas sociales y económicos no existieran antes de su llegada, como pasa con la inseguridad o el desempleo. El gobierno ha hecho esfuerzos para que los extranjeros que violan la ley sean judicializados y Migración Colombia ha impuesto las medidas administrativas que corresponden para sancionar a quienes incurren en conductas delictivas o prohibidas por la ley.

De igual forma, se requiere que en el discurso público se reconozca el lado humano de los migrantes, así como los desafíos y las oportunidades de incluirlos en el mercado laboral, frente a la ausencia de oferta de mano de obra en actividades que los colombianos ya no quieren ejercer. Es necesario reconocer que la migración proveniente de Venezuela no se encuentra solamente en tránsito, sino que está en condición de movilidad permanente. Este país no había sido un territorio del que migraran personas de forma masiva, por lo que su inteligencia migratoria es precaria, frente a las decisiones sobre la manera de migrar, de radicarse en un nuevo lugar, de incorporarse socioeconómicamente. Esta inteligencia la han estado construyendo sobre la base de las experiencias de terceros que han migrado.

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Se han identificado 45 obstáculos que hacen que la integración socio-económica sea complicada. Se han adoptado 82 acciones para implementar y que buscan mejorar esta dificultad, por lo que se han definido 10 prioridades:

1. **Regularización:** Hace 6 meses había un 63 %, hoy un 53 % de población migrante que estaba regularizada. En el 2019 no hay ninguna medida de regularización abierta.
2. **Caracterización:** Hay problemas de definición y de caracterización de la población, ya sea que se trate de migrantes de nacionalidad venezolana o de colombianos retornados de Venezuela. Es necesario, definir mecanismos que permitan caracterizar a la población migrante que se encuentra en situación irregular en el país.
3. **Convalidación de los títulos:** Existen barreras relacionados con el costo de la convalidación de los títulos, en el caso del pregrado deben pagar 600 mil pesos y en el de posgrado 700 mil pesos. El principal problema es la apostilla.
4. **Certificación de competencias y certificación profesional:** Es necesario definir políticas para la convalidación de las certificaciones de competencias y profesionales, así como los mecanismos para generar nuevas certificaciones para la población migrante.
5. **Intermediación laboral:** La importancia de fortalecer los medios y canales para facilitar la incorporación laboral.
6. **Lucha contra el trabajo forzoso:** Adoptar medidas para evitar el trabajo forzoso, además de garantizar los derechos humanos de la población migrante, permite luchar contra la competencia desleal en los sectores en los que se usa la mano de obra de los migrantes pagando salarios por debajo de los mínimos establecidos en la ley.
7. **Emprendimiento:** Es determinante que se fijen mecanismos de financiamiento para el desarrollo de proyectos productivos.
8. **Inclusión financiera:** Menos del 5 % de los venezolanos en situación regular tienen un producto financiero.
9. **Brecha de género:** Las mujeres venezolanas tienen una doble discriminación. Debe considerarse la necesidad de desarrollar la infraestructura de cuidado, para que las mujeres venezolanas puedan acceder y/o desarrollar actividades económicas, contando con los medios para el cuidado de sus hijos.
10. **Desarrollo económico local con focalización en los departamentos fronterizos:** Es necesario invertir y desarrollar el turismo y los sectores de la economía naranja en los que se pueda vincular a la población migrante que proviene de Venezuela.

Adicionalmente, se identificaron cinco retos principales:

1. La incorporación económica de la migración proveniente de Venezuela.
2. Los desafíos que enfrenta Colombia a causa de las restricciones a la migración proveniente de Venezuela impuestas por terceros países como Ecuador, Perú y Chile.
3. Los desafíos de la migración pendular.
4. La regularización.
5. La importancia de la información.

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

### **1. Incorporación económica de la migración proveniente de Venezuela.**

La información sobre el capital humano debe recopilarse de forma transversal en los procesos oficiales de registro. Estos deben ser complementados por los procesos de levantamiento de información que llevan a cabo universidades, organismos multilaterales y ONG, propendiendo por su articulación en sistemas unificados de información, que permitan caracterizarlo y vincular esta información a la demanda de la oferta laboral.

Es indispensable reconocer que el capital humano de los venezolanos y colombianos retornados de Venezuela puede tener repercusiones positivas sobre la productividad y el bono demográfico. .

Esta fase de incorporación a la vida productiva de los migrantes y retornados, debe enfocarse en generar incentivos para atraerlos a las zonas donde existe demanda en el mercado laboral pero no hay mano de obra local. Tanto en el sector agroindustrial, como en servicios como el médico, generando beneficios para las comunidades receptoras y a los migrantes con condiciones migratorias desfavorables. Esto contribuirá además a evitar la concentración de esta población en las capitales, donde más posibilidades tienen de pedir ayuda, pero donde la oferta institucional está en mayor riesgo de ser insuficiente.

En este sentido, los incentivos deben estar dirigidos a la generación de ingresos a través de la inserción laboral y el apoyo a modelos de emprendimiento en las diferentes actividades económicas de las regiones focalizadas. Adicionalmente, se debe contar con fortalecimiento institucional, prevención de la xenofobia, transferencia de conocimientos técnicos y programas de capacitación y certificación de aprendizajes y experiencias.

Los instrumentos de regularización como el PEP deben adaptarse para superar su carácter transitorio y deben facilitar la inclusión financiera; aunque existen mecanismos que están contribuyendo a responder a las necesidades de este sector de la población como la Plataforma de la Chequera Virtual, es indispensable masificar sus servicios, e incentivar a los proveedores de servicios bancarios y financieros a que desarrollen portafolios especializados para los migrantes y retornados. Además, los instrumentos de regularización deben servir para que esta población acceda al Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE).

Como sucede con otros sectores de la población colombiana, el principal desafío está en liderar transformaciones que faciliten la formalización de quienes desean emprender y están en la capacidad hacer empresa; permitiendo la generación de ingresos mediante proyectos productivos, pero que encuentran barreras tributarias, laborales y administrativas, especialmente ante los nuevos desarrollos tecnológicos y que no son acordes a las realidades económicas y productivas de las diversas regiones del país.

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

La generación de condiciones favorables para la formalización de quienes desarrollan actividades productivas genera beneficios para el país, en la medida en que estas personas al mismo tiempo estarán en condiciones de aportar a los sistemas de seguridad social. Además, la formalización permite que la competencia no sea a costo de los derechos de los migrantes. Frente a estas consideraciones, surge el cuestionamiento sobre ¿cómo comprender la relación entre informalidad, formalidad y migración? Lo que plantea la necesidad de identificar tendencias que permitan visibilizar la complejidad del fenómeno y sus contradicciones.

### **2. Los desafíos que enfrenta Colombia a causa de las restricciones a la migración proveniente de Venezuela impuestas por terceros países como Ecuador, Perú y Chile.**

La imposición de requisitos a los migrantes venezolanos por parte de países como Perú y Ecuador, está causando problemas en la implementación de las políticas migratorias en Colombia, considerando que es el primer país de tránsito, imponiendo desafíos adicionales a la organización de los flujos migratorios. Estas barreras de entrada, establecidas por esos países no se ajustan a las realidades políticas, administrativas y jurídicas de quienes migran desde Venezuela, están generando condiciones de irregularidad y no permiten que se identifique a esta población, qué hacen y dónde se ubican luego de que no logran entrar a esos países y que tampoco aplicaron a los procesos de regularización de su situación en Colombia.

Es indispensable que la comunidad internacional, y en particular los países de la región, adopten medidas con enfoque regional, basadas en la solidaridad como principio rector, y aplicando la misma flexibilidad migratoria que viene aplicando Colombia. Esto debe partir de la armonización de las políticas y marcos normativos migratorios que el gobierno colombiano ha puesto en marcha para atender este fenómeno. Más allá de las respuestas que han brindado organizaciones como ACNUR, la OIM y el PNUD, orientadas a prestar ayuda humanitaria a la población migrante proveniente de Venezuela, se requiere que la comunidad internacional brinde ayuda económica a Colombia para enfrentar las dinámicas migratorias con un enfoque sostenibilidad.

Es necesario que el gobierno colombiano haga uso de los distintos canales diplomáticos, en instancias y foros internacionales para sensibilizar y concientizar a la comunidad internacional sobre las implicaciones de la crisis migratoria, para atraer recursos y visibilizar sus esfuerzos. Estas acciones generan compromisos para movilizar los recursos que se requieren para diseñar respuestas integrales a un fenómeno migratorio nunca antes vivido en el país y en la región, y cuyas causas no parecen encontrar solución en el mediano plazo.

En este sentido, son importantes los escenarios que se generarán en la Conferencia Solidaridad que se llevó a cabo el 28 y 29 de octubre de 2019 en Bruselas, Bélgica. Por otro lado, Colombia del 13 al 15 de noviembre será anfitrión de llamado Proceso de Quito.

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

### **3. Los desafíos de la migración pendular.**

De acuerdo con la información oficial, se registra una tendencia creciente de flujos migratorios de carácter pendular en las zonas de la frontera colombo-venezolana. El péndulo se está ampliando, muchos de los migrantes no viven en Colombia, sino que cruzan la frontera para demandar bienes y servicios por parte del Estado colombiano. Muchos de los que vienen a Colombia en esta dinámica pendular, desarrollan actividades económicas de carácter informal.

Esto impone la necesidad de profundizar el conocimiento del fenómeno y la caracterización de las personas que integran esta dinámica migratoria. Por esta razón, es importante que se consideren los contextos de las ciudades y municipios fronterizos para hacer el levantamiento de información que permita determinar los impactos de los migrantes pendulares, focalizando así las intervenciones y respuestas institucionales del Estado colombiano, optimizando las ayudas y los recursos destinados para atender a la población migrante y retornada. La respuesta debe ser integral, focalizada y diferenciada, para que de acuerdo a las realidades y dinámicas territoriales se prioricen las zonas de frontera, sin dejar de analizar y diseñar respuestas a las otras ciudades o municipios donde se van desarrollando dinámicas asociadas al fenómeno migratorio.

### **4. La regularización.**

La regularización es más importante que las ayudas humanitarias transitorias que se hacen desde la administración local o nacional. Es necesario identificar, caracterizar e integrar a la población. Más del 70 % de las personas no se pueden incluir en los servicios por no contar con una situación regularizada, esto demanda la implementación de medidas para la identificación de la población migrante y colombianos retornados provenientes de Venezuela. Siendo necesario no duplicar esfuerzos y no desgastar a la población con encuestas y procesos administrativos que generan desconfianza en las instituciones. En el caso de los colombianos retornados no está claro cuántos han regularizado su situación. Lo que no permite crear medidas especiales para atender a este sector de la población que se rige por disposiciones normativas distintas.

### **5. La importancia de la información.**

Es importante hacer una lectura adecuada de la información y contar con instrumentos que permitan su análisis, particularmente en términos de quienes ingresan, quienes permanecen, y las dinámicas tanto de los migrantes como de los retornados. No existen registros administrativos que crucen la información de contexto, considerando los temas del estatus de esta población. Por ejemplo, los casos en los que se trata de una mujer embarazada, sin escolaridad y con estatus de irregular.

No tener información hace que se confundan las causas con las consecuencias, por lo que es indispensable priorizar el levantamiento y procesamiento de la información para identificar cuáles problemas se están generando con los flujos migratorios y diferenciarlos de aquellos que

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

no lo son. En este sentido, se considera que uno de los problemas es el de la información sobre la realidad del fenómeno migratorio y sus dinámicas. Se habla de 1,5 millones de venezolanos. El DANE habla de más de 1,6 millones. Otros usando algoritmos a partir de la información que se genera por las cuentas de redes sociales muestran cifras superiores a los 1,8 millones. Es indispensable implementar sistemas de información que incorporen la utilización de algoritmos que permitan contrastar la información recopilada por medios tradicionales, con el fin de analizar en tiempo real las dinámicas migratorias, lo que, a su vez, debe contribuir a la articulación de esfuerzos interinstitucionales e intersectoriales y superar la asimetría de información.

Seguir macrotendencias en territorios concretos genera problemas de efectividad y eficacia de la respuesta institucional, por lo que es indispensable considerar los contextos de cada territorio. Las políticas, planes, programas y acciones para acoger a la población migrante de Venezuela deben fundamentarse en información, diferenciada, focalizada, actualizada, contrastada y articulada. Y es indispensable que, ante los cambios de las administraciones locales y departamentales, el Gobierno Nacional genere mecanismos de coordinación y colaboración interagencial e intergubernamental que permitan dar respuesta al fenómeno migratorio. Las nuevas autoridades locales tendrán que diseñar políticas de inclusión para los migrantes venezolanos y retornados colombianos, así como a las comunidades de acogida. Los procesos de caracterización deben superar a los sectores calificados o medianamente calificados de acuerdo con los criterios para la regularización, por lo que es indispensable determinar respuestas a interrogantes como ¿qué pasa las personas que no están interesados en ser registrados? O ¿cuál debe ser la respuesta del Estado colombiano frente a estas personas?

### III. OTRAS RECOMENDACIONES.

El principal desafío legislativo y gubernamental para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas migratorias consiste en garantizar las condiciones para que la población migrante proveniente de Venezuela sea autónoma y productiva. Así lograr que pasen de la etapa de acogida basada en la ayuda y asistencia humanitaria, a una etapa en la que pueden integrarse efectivamente en la comunidad y contribuir al desarrollo del país.

Por otra parte, se insiste en la necesidad de pensar en que política pública y oferta institucional deben ser coherentes con las realidades y dinámicas de los territorios. Por ejemplo, los documentos otorgados para regularizar la situación de los migrantes deben servir para recibir transferencias de recursos en los lugares apartados del país, lo que demanda una mayor articulación de las entidades públicas para lograr mayor sensibilización y difusión de los instrumentos que le otorgan garantías a esta población.

El sector privado está llamado a jugar un papel clave en el proceso de incorporación de la población migrante proveniente de Venezuela. Es indispensable que se definan incentivos para involucrar a las empresas para dar respuesta a las dinámicas migratorias en diversos sectores económicos. La respuesta con mayores opciones de sostenibilidad es la que puede generarse de la

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

mano del sector productivo, lo que demanda que además de los incentivos, se generen condiciones tributarias, normativas y administrativas que faciliten la incorporación de los migrantes y retornados colombianos, así como su formalización cuando deciden desarrollar actividades económicas independientes.

Es indispensable considerar que, frente a las dinámicas criminales que se han consolidado en la frontera colombo-venezolana, en las que participan varias organizaciones de violencia organizada colombianas como el ELN y las llamadas disidencias de las Farc, la política migratoria debe, sin ser restrictiva, estructurarse para controlar los flujos migratorios. Esto para garantizar cada vez de mayor y mejor forma, la recolección de información sobre las personas que ingresan al país, el carácter con el que lo hacen, su procedencia y lugar de destino, así como propender por la articulación interinstitucional con la Fuerza Pública, de forma tal, que se logre el control territorial y la consolidación de la respuesta institucional del Estado colombiano en esos territorios.

Está claro que se trata de un fenómeno migratorio con dinámicas complejas y cuyos flujos no tienden a disminuir sino a aumentar. El Estado colombiano debe reconocer que la población migrante proveniente de Venezuela es vulnerable y está siendo usada por diversas redes criminales. En el caso de las mujeres que están migrando es indispensable dar una respuesta integral entre las autoridades administrativas y la Fuerza Pública para atender las dinámicas del trabajo sexual especialmente en la zona de frontera, donde se están consolidando economías ilegales que utilizan a las mujeres venezolanas para explotarlas sexualmente.

El trabajo legislativo, con miras al debate y aprobación del Proyecto de Ley 036 de 2019, debe partir de las experiencias adquiridas que ha dejado el fenómeno migratorio proveniente de Venezuela, y servir para adoptar acciones ante las nuevas dinámicas que se irán presentando ante la profundización de la crisis en ese país. Las iniciativas legislativas en esta materia deben estar elaboradas a partir de la información, los datos y la evidencia, para evitar que, por razones políticas o ideológicas, basadas en el prejuicio se adopten medidas que restrinjan la migración o incluso la criminalicen. Es indispensable reconocer que una prohibición en esta materia generará externalidades y nuevas dinámicas de ilegalidad y criminalidad, porque los flujos migratorios siempre encontrarán como llegar y pasar por Colombia, especialmente si se considera que la frontera colombo-venezolana es porosa y no está totalmente controlada por el Estado.