

Documento CONPES

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**

3950

ESTRATEGIA PARA LA ATENCIÓN DE LA MIGRACIÓN DESDE VENEZUELA

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio del Interior
Ministerio de Relaciones Exteriores
Ministerio de Defensa Nacional
Ministerio de Salud y Protección Social
Ministerio del Trabajo
Ministerio de Minas y Energía
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Ministerio de Educación Nacional
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Unidad Administrativa Especial Migración Colombia
Instituto Nacional de Salud
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamento
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
Servicio Nacional de Aprendizaje
Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 23 de noviembre de 2018

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda
Ministra del Interior

Carlos Holmes Trujillo García
Ministro de Relaciones Exteriores

Alberto Carrasquilla Barrera
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Gloria María Borrero Restrepo
Ministra de Justicia y del Derecho

Guillermo Botero Nieto
Ministro de Defensa Nacional

Andrés Valencia Pinzón
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Juan Pablo Uribe Restrepo
Ministro de Salud y Protección Social

Alicia Victoria Arango Olmos
Ministra de Trabajo

María Fernanda Suárez Londoño
Ministra de Minas y Energía

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Ricardo José Lozano Picón
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Jonathan Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Silvia Constain Rengifo
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Carmen Inés Vásquez Camacho
Ministra de Cultura

Gloria Amparo Alonso Másmela
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Rafael Puyana Martínez-Villalba
Subdirector General Sectorial

Diego Rafael Dorado Hernández
Subdirector General Territorial

Resumen ejecutivo

De acuerdo con los datos de Migración Colombia, al 30 de septiembre del 2018, Colombia contaba aproximadamente con 1.032.016 de venezolanos residiendo en su territorio, los cuales han venido migrando al país, en gran parte, por la difícil coyuntura económica, política y social del vecino país. En los últimos 16 meses, la migración venezolana se ha más que quintuplicado, pasando de 171.783 migrantes provenientes de Venezuela en mayo del 2017 a 1.032.016 en septiembre de este año (Migración Colombia, 2018).

La población migrante procedente de Venezuela incluye también víctimas del conflicto armado interno colombiano y retornados, que salieron del país, y como consecuencia de la coyuntura económica, política y social que atraviesa Venezuela han retornado a Colombia, enfrentándose a serias dificultades de acceso a bienes y servicios, debido a una insuficiente cobertura estatal y barreras de acceso a las medidas para el restablecimiento de derechos. La situación de movilidad de esta población dificulta su identificación y localización, por lo que se requieren medidas conducentes a brindar una respuesta coordinada para garantizar su acceso a oferta social que facilite su asentamiento y su integración local.

El aumento en el número de migrantes desde Venezuela ha generado necesidades de atención para esta población en materia de salud, educación, vivienda, agua y saneamiento básico, e inserción laboral, entre otros. Adicionalmente, su incremento acelerado en tan corto tiempo está generando presiones sobre las instituciones encargadas de la atención fronteriza y de migrantes, las cuales no cuentan con la capacidad suficiente para seguir atendiendo a este creciente número de personas.

Si bien el Gobierno nacional ha realizado esfuerzos para atender a esta población, como por ejemplo garantizar la atención universal de urgencias y atención de partos, o la flexibilización de requisitos de documentación para que la población en edad escolar pueda acceder a educación en los niveles de preescolar, básica y media, estos esfuerzos han estado dirigidos, en gran medida, a atender eventos de corto plazo por su carácter de urgencia. Se hace necesaria entonces una política que trace la ruta para la atención de la población migrante desde Venezuela en el mediano plazo y fortalezca las capacidades del Estado a nivel nacional y territorial.

A través del presente documento CONPES se buscará establecer e implementar estrategias de atención en salud, educación, primera infancia, infancia y adolescencia, trabajo, vivienda y seguridad, articular la institucionalidad existente y definir nuevas instancias para la atención de la población migrante desde Venezuela en un horizonte de

tres años. Para esto, se han identificado acciones a 2021, por un costo estimado de 422.779 millones de pesos.

Clasificación: F2, F22, J6, J61, R2, R23.

Palabras clave: migración desde Venezuela, flujos migratorios, fenómeno migratorio, atención al migrante, salud, educación, primera infancia, infancia, adolescencia vivienda, agua y saneamiento básico, inserción laboral, fortalecimiento institucional.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	12
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN.....	14
2.1. Contexto de la coyuntura migratoria	14
2.2. Medidas para tratar el fenómeno migratorio hasta la fecha.....	16
2.3. Experiencias internacionales y retos en el manejo de flujos migratorios extraordinarios	21
2.4. Justificación de la política: la migración como oportunidad	26
3. DIAGNÓSTICO	29
3.1. Necesidades de atención e integración de la población migrante proveniente de Venezuela.....	45
3.1.1. Atención en salud	46
3.1.2. Atención en educación	50
3.1.3. Atención en primera infancia, infancia, adolescencia y juventud.....	53
3.1.4. Atención en vivienda y agua.....	58
3.1.5. Situación laboral	65
3.1.6. Atención para grupos con autorreconocimiento étnico	68
3.1.7. Víctimas del conflicto armado retornados a Colombia	69
3.1.8. El fenómeno migratorio genera retos importantes en materia de seguridad y manejo de conflictividades	70
3.2. Debilidad institucional para afrontar fenómenos migratorios.....	74
3.2.1. Debilidad de la institucionalidad para coordinar y articular acciones en zonas de frontera y atender a la población vulnerable.....	74
3.2.2. Debilidades en los sistemas de información del fenómeno migratorio	80
4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA.....	82
4.1. Objetivo general	82
4.2. Objetivos específicos	82
4.3. Plan de acción	82
4.3.1. Estrategias para la atención e integración de la población migrante desde Venezuela.....	83

4.3.2. Fortalecimiento de la institucionalidad para afrontar el fenómeno migratorio proveniente de Venezuela	98
4.4. Seguimiento	102
4.5. Financiamiento	102
5. RECOMENDACIONES.....	104
GLOSARIO	110
ANEXOS	112
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	112
BIBLIOGRAFÍA.....	113

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Motivos de expedición Tarjetas de Movilidad Fronteriza.....	33
Tabla 2. Distribución de los migrantes RAMV por grupo etario ^(a)	36
Tabla 3. Distribución de los migrantes con PEP por grupo etario.....	37
Tabla 4. Número de entradas por municipio de frontera.....	38
Tabla 5. Proporción de población municipios fronterizos y flujos de ingreso de migrantes	41
Tabla 6. Proporción de población municipios receptores y número de migrantes asentados en el municipio.....	42
Tabla 7. Áreas de influencia de paso y asentamiento de migrantes desde Venezuela	43
Tabla 8. Atenciones en salud brindadas a la población migrante venezolana 2017-2018	46
Tabla 9. Costo promedio de procedimientos frecuentes realizados por urgencias.....	48
Tabla 10. Casos de embarazo adolescente en migrantes irregulares	58
Tabla 11. Flujo máximo mensual de migrantes y población en los municipios de ingreso.	60
Tabla 12. Población total y migrantes venezolanos residentes por municipio ^(a)	61
Tabla 13. Indicadores de acueducto y alcantarillado para los cinco municipios fronterizos con mayores entradas de migrantes desde Venezuela	63
Tabla 14. Flujos migratorios atendidos en los 42 Puestos de Control Migratorio.....	75
Tabla 15. Flujos migratorios atendidos en los principales puestos de control migratorio terrestres.....	75
Tabla 16. Resultados MDM 2016 para algunos de los municipios de frontera más afectados por el fenómeno	79
Tabla 17. Cronograma de seguimiento.....	102
Tabla 18. Financiamiento estimado por entidad	103

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Países con mayor expulsión de refugiados hasta junio de 2017 (miles de personas).....	21
Gráfico 2. Comparación población migrante en Colombia con los países receptores de refugiados sirios (miles de personas).....	22
Gráfico 3. Número de ciudadanos venezolanos en Colombia según Migración Colombia	31
Gráfico 4. Solicitudes de refugio de los últimos cinco años	35
Gráfico 5. Principales municipios receptores de migrantes	40
Gráfico 6. Principales municipios receptores de personas con PEP.....	40
Gráfico 7. Matrícula en municipios con mayor proporción de asentamiento de migrantes frente al resto del país.....	51
Gráfico 8. Atenciones a NNA de nacionalidad venezolana en programas misionales de primera infancia, infancia y adolescencia, familias y comunidades y nutrición (2015 a septiembre de 2018)	54
Gráfico 9. Porcentaje de migrantes irregulares sin ningún tipo de documento de identidad por grupo de edad y pertenencia étnica	55

Gráfico 10. Nivel educativo población en edad de trabajar	66
Gráfico 11. Participación de los desempleados venezolanos en el total de desempleados por ciudad, 2017.....	66
Gráfico 12. Ocupación de los migrantes mayores de edad	68
Gráfico 13. Población con pertenencia étnica	69
Gráfico 14. Porcentaje de los delitos cometidos por ciudadanos venezolanos del total de delitos cometidos en el país	72
Gráfico 15. Total de flujos migratorios atendidos en los principales PCM terrestres	76

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Distribución de venezolanos en Colombia (septiembre de 2018).....	32
---	----

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Áreas de influencia de paso y asentamiento de migrantes desde Venezuela	45
---	----

SIGLAS Y ABREVIACIONES

Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AFIS	<i>Automated Fingerprint Identification System</i> (Sistema Automatizado de Identificación Dactilar)
APC-Colombia	Agencia para la Cooperación
CAM	Centros de Atención Migratoria
CGD	<i>Center for Global Development</i> (Centro para el Desarrollo Global)
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CRORES	Centros de Referenciación y Oportunidades para el Retorno
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
ESE	Empresas Sociales del Estado
ETC	Entidades territoriales certificadas
FIP	Fundación Ideas para la Paz
FF.MM.	Fuerzas Militares
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GEM	Grupo Especial Migratorio
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Icfes	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
Ideam	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
INS	Instituto Nacional de Salud
Invima	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
IPS	Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud
IVC	Inspección, vigilancia y control
MDM	Medición de Desempeño Municipal
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas

PAE	Plan de Alimentación Escolar
PARD	Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PDVSA	Petróleos de Venezuela
PEP	Permiso Especial de Permanencia
PCM	Puestos de control migratorios
PDA	Plan Departamental de Agua
PIC	Planes de Intervenciones Colectivas
PISCC	Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana
PMU	Puestos de Mando Unificado
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
3RP	<i>Regional Refugee and Resilience Plan</i> (Plan Regional para los Refugiados y de Resiliencia)
RAMV	Registro Administrativo para los Migrantes Venezolanos
RUR	Registro Único de Retorno
RUTEC	Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia
RUV	Registro Único de Víctimas
SEC	Secretarías de Educación Certificadas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Sistema General de Participaciones
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIMAT	Sistema de Matrícula Estudiantil
SIRE	Sistema de Información de Registro de Extranjeros
Sisbén	Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales
SISPRO	Sistema Integral de Información de la Protección Social
Sivigila	Sistema de Vigilancia Epidemiológica
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación de Víctimas
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
TMF	Tarjeta de Movilidad Fronteriza
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

UASPE	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
UPC	Unidad de Pago por Capitación

1. INTRODUCCIÓN

La crisis económica, política y social sin precedentes que vive Venezuela ha producido un ingreso acelerado de personas provenientes¹ del vecino país que buscan mejores condiciones de vida, ya sea en Colombia o en otros países de la región. Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2018a), más de 2,3 millones de personas han salido de Venezuela en los últimos dos años. Según información de Migración Colombia, al 30 de septiembre de 2018, se contaban alrededor de 1.032.016 ciudadanos venezolanos regulares² e irregulares³ que tenían intenciones de permanecer en el territorio nacional.

Además, este fenómeno da cuenta de un número de ciudadanos colombianos retornados que se estima es superior a 250.000 personas y de una población pendular que registra más de 40.000 movimientos diarios en zona de frontera. De igual forma, según información de Migración Colombia y del Ministerio de Relaciones Exteriores, más de 700.000 ciudadanos venezolanos han utilizado a Colombia como lugar de tránsito para llegar a otros países de la región. Esta situación supone un gran reto para la institucionalidad tanto nacional como territorial, para la sociedad civil y para el sector privado, para atender la llegada de esta población y gestionar el fenómeno de manera exitosa, ordenada y segura.

Dentro de los 2,3 millones de personas que han salido de Venezuela se encuentran también víctimas del conflicto armado interno colombiano. El Registro Único de Víctimas (RUV) ha recibido 2017 solicitudes desde Venezuela, siendo este el segundo país con mayor concentración de colombianos en el RUV con un 19 %⁴.

Hasta el día de hoy, las respuestas del Gobierno nacional han estado enfocadas a la regularización y a la atención humanitaria de los migrantes. En términos generales, en temas de regularización, desde 2017 se han creado mecanismos como el Permiso Especial de Permanencia (PEP) que busca regularizar la situación migratoria de la población que ingresó al país por los puntos de control autorizados. Adicionalmente, se levantó el Registro Administrativo para los Migrantes Venezolanos (RAMV), que ha aportado información

¹ A lo largo del documento se utiliza la expresión “migración desde Venezuela” o “proveniente de Venezuela” debido a que esta no se compone únicamente de venezolanos, sino también de colombianos que retornan al país.

² Que ingresaron por los puntos autorizados por Migración Colombia al país y cuentan con pasaporte, cédula de extranjería, visa de trabajo o PEP.

³ Que ingresaron al territorio nacional por pasos no autorizados, superaron el tiempo permitido o ingresaron a zonas no autorizadas del territorio.

⁴ El RUV tiene información de 3.770 personas incluidas que han presentado su declaración en Venezuela.

relevante de caracterización sobre la población proveniente de dicho país, y más recientemente, se ha utilizado como puerta de acceso a la regularización para las personas que entraron de manera irregular al país.

En la misma línea, desde 2015, según información del Ministerio de Relaciones Exteriores, se han adoptado diferentes medidas que abarcan la realización procesos de nacionalización de cónyuges de colombianos retornados de manera que se mantenga la unidad familiar, el acompañamiento al retorno en el marco de la Ley 1565 de 2012⁵, la asesoría a víctimas del conflicto armado en el exterior, entre otras, de manera que se propicien condiciones de integración económica y social en el país. En temas humanitarios, desde el nivel central se han propuesto varias estrategias para permitir el acceso a la oferta institucional en diversos temas tales como atención de partos y urgencias, vacunación, control prenatal y protección de derechos de menores de edad⁶.

A pesar de que la política pública en este tema tendrá un enfoque multisectorial, su formulación deberá ser lo suficientemente amplia y flexible para permitir su aplicación con un enfoque territorial diferenciado. Esto, ya que los municipios receptores de migrantes cuentan con distintas capacidades institucionales para lidiar con la crisis. Esta disparidad se refleja en la efectividad de la provisión de bienes y servicios públicos requeridos por los migrantes, como agua y saneamiento básico, soluciones habitacionales temporales, servicios de salud y educación, entre otros. De la misma manera, la territorialización de la política se plantea como una necesidad de primer nivel debido a la distribución poco uniforme de los migrantes en el territorio colombiano. Esto último no solo en términos absolutos, sino también en proporción a la población de los municipios receptores. Adicionalmente, el mercado laboral de cada municipio cuenta con particularidades que obligan a aplicar estrategias distintas para absorber exitosamente a la población recién llegada según sus capacidades y nivel educativo.

Así, este documento traza una ruta de atención básica al fenómeno migratorio para los próximos tres años, más allá de las acciones humanitarias realizadas hasta hoy. Específicamente, las estrategias están dirigidas a atender las necesidades en salud, educación, primera infancia e inserción laboral de la población migrante proveniente de Venezuela, así como a fortalecer la institucionalidad encargada de gestionar la crisis, en particular en relación con atención de zonas y pasos de frontera, identificación y registro, y atención de situaciones de convivencia que pudieran presentarse en el contexto de un

⁵ Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero.

⁶ Que se exponen más adelante en la sección de antecedentes del documento.

fenómeno migratorio de tal magnitud. De igual forma, se propone un mecanismo de articulación y gobernanza que permita la atención e integración del fenómeno migratorio.

El documento está compuesto por cinco secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes del fenómeno migratorio, haciendo énfasis en las políticas de los últimos tres años y en la comparación de este con otros flujos de migrantes recientes. La tercera sección presenta el diagnóstico, en el que se caracteriza la población migrante, se establecen las necesidades de atención y se identifican los retos y las debilidades institucionales para afrontar fenómenos de este tipo. La cuarta sección presenta el objetivo general de la política, los objetivos específicos y se definen las estrategias y acciones concretas para abordar las problemáticas identificadas. También, se define el seguimiento y financiamiento de la presente política. Finalmente, la quinta sección presenta las recomendaciones hechas al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. Contexto de la coyuntura migratoria

Según datos de Migración Colombia (2018), al 30 de septiembre de 2018, Colombia contaba con aproximadamente 1.032.016 migrantes regulares e irregulares desde Venezuela residiendo en su territorio. Esta población ha ingresado al país, empujada por la compleja coyuntura económica, política y social del vecino país. En particular, la caída de los precios del petróleo ha traído consigo una contracción sin precedentes del producto interno bruto del vecino país, que ha venido acompañada por una caída rápida del poder adquisitivo, de los salarios reales y de la tasa de cambio. Adicionalmente, la inestabilidad social y política se ha materializado en niveles de criminalidad históricamente altos⁷.

Es importante aclarar que la situación que atraviesa el país vecino no solamente origina migración con vocación de permanencia hacia el territorio nacional. En efecto, un número no determinado de migrantes pendulares realizan visitas cortas a las zonas de frontera para adquirir víveres y bienes de primera necesidad, así como para utilizar los servicios de salud y visitar familiares. De igual manera, por Colombia transitan venezolanos que buscan materializar su proyecto migratorio en otros países de la región. Finalmente, desde Venezuela llega población colombiana que allí residía y decidió regresar a instalarse en Colombia.

⁷ En los últimos años no se cuenta con información oficial de indicadores económicos y sociales en Venezuela. No obstante, estimaciones del *World Economic Outlook* del Fondo Monetario Internacional reportan que, en el año 2017, el PIB cayó en 14 %. En materia de seguridad, el Observatorio Venezolano de Violencia estimó la tasa de homicidios para el 2017 en 89 por cada 100.000 habitantes.

La rapidez con la que han entrado a Colombia, así como el volumen de migrantes recibidos, supone retos importantes para la estabilidad macroeconómica debido a numerosas presiones sobre el gasto público y el mercado laboral. De igual forma, el fenómeno migratorio implica un desafío para la capacidad de los entes territoriales receptores de venezolanos y población retornada que tendrán que ser capaces de mantener los niveles de cobertura y calidad de la oferta del Estado para una población cada vez más grande.

Este fenómeno ha implicado un cambio drástico respecto a las tendencias migratorias de Colombia. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2007), el análisis de los datos censales históricos muestra que los saldos migratorios netos fueron negativos para todo el periodo comprendido entre 1973 y 2005. Esto señala que, para todo el periodo, Colombia fue un expulsor neto de migrantes. En particular, los flujos migratorios en dicho periodo entre Colombia y el vecino país eran negativos. Es decir, el número de salidas de personas hacia Venezuela era mayor que el ingreso a Colombia. La causa principal de esto fue, como señala Robayo León (2013), el alto nivel de vida generado por la bonanza petrolera de las décadas de los años 70 y 80 que impulsó a muchos colombianos a buscar establecerse en el vecino país.

Desde el ascenso al poder de Hugo Chávez en 1999, las diferencias de grupos empresariales con el gobierno socialista incrementaron el ingreso a Colombia de ciudadanos con altos niveles de ingreso y educación. Por ejemplo, debido a la expulsión de cerca de 18.000 trabajadores de la estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) por participar en huelgas contra la administración, se incrementó el ingreso a Colombia de venezolanos expertos en la extracción de petróleo y gas (Peinado, 2011; Mejía, 2012; Robayo León, 2013).

A pesar de que desde mediados de 2012 se dieron incrementos en el número de operaciones migratorias en los puntos de control migratorio con Venezuela, el incremento no fue muy marcado (Mejía, 2012; Migración Colombia; 2017). En el mes de agosto de 2015, aduciendo razones de seguridad, el presidente venezolano decretó el cierre de la frontera con Colombia. Esta medida estuvo acompañada por la deportación de alrededor de 2.232 connacionales que habitaban en la zona fronteriza y aceleró el retorno voluntario de más de 20.000 colombianos (Migración Colombia, 2018). Después del anuncio del Gobierno venezolano de reabrir la frontera a partir del 13 de agosto de 2016, Migración Colombia registró, en tan solo dos fines de semana, el paso de 400.000 venezolanos a territorio nacional, principalmente para adquirir víveres y bienes de primera necesidad.

Con respecto a las solicitudes de retorno de las víctimas que se encuentran en el exterior, las cuales son atendidas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las

Víctimas (UARIV)⁸, desde el año 2012 a la fecha, se ha tenido conocimiento de 907 retornos efectivos de víctimas incluidas en el RUV por el hecho victimizante de desplazamiento forzado. De estos 907 retornos, 362 han sido retornos desde Venezuela (39 %).

Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores reporta que, entre 2015 y 2018, el 17,2 % de las visas expedidas corresponden a visas otorgadas a personas de nacionalidad venezolana. Este panorama, llevó al Gobierno nacional a tomar una serie de medidas que permitieran organizar y articular la atención a los migrantes. Así, se han adelantado esfuerzos para tener un mayor control y conocimiento de los flujos migratorios como para combatir otras situaciones asociadas al fenómeno migratorio. Estos serán presentados en la siguiente subsección.

A lo largo de 2017 la situación macroeconómica de Venezuela siguió empeorando. La escasez de alimentos y medicamentos, la hiperinflación y las sucesivas devaluaciones de la moneda, realizadas por la autoridad monetaria para intentar nivelar el tipo de cambio oficial con el del mercado paralelo, han recrudecido la crisis migratoria que, desde entonces, ha puesto a prueba la capacidad nacional y territorial de respuesta ante un fenómeno sin precedentes.

Finalmente, es fundamental anotar que el futuro de la situación de migración desde Venezuela es incierto, debido a que la naturaleza del fenómeno responde a causas políticas y económicas volátiles e imprevisibles. No obstante, y a pesar de la incertidumbre de los escenarios futuros, la migración observada hasta la fecha merece de medidas que permitan realizar una atención básica del fenómeno, más allá de las acciones humanitarias realizadas hasta la fecha.

2.2. Medidas para tratar el fenómeno migratorio hasta la fecha⁹

La atención al fenómeno migratorio por parte del Estado colombiano empezó con el cierre de frontera de 2015 y la posterior expulsión de connacionales residentes en la zona fronteriza del lado venezolano. Para atender el retorno de ciudadanos se puso en marcha un plan de respuesta rápida¹⁰ que contempló el levantamiento de puestos de mando unificado (PMU)¹¹ en los tres departamentos principales (La Guajira, Norte de Santander y Arauca)

⁸ Cumpliendo con lo establecido en el numeral 8 del artículo 28 de la Ley 1448 de 2011.

⁹ Basado en documento de consolidación de cifras de Gerencia de Frontera (2018).

¹⁰ Para esto se declaró una emergencia social y económica en la zona fronteriza.

¹¹ Los PMU consisten en espacios de coordinación establecidos en los departamentos de frontera creados con el fin de dar una respuesta rápida a los primeros flujos de migrantes. Estas mesas tuvieron participación de

donde tuvieron presencia varias entidades del nivel central, local y regional. Para facilitar el acceso a la oferta del Estado, se garantizó atención de urgencias y atención de partos, se flexibilizaron requisitos de documentación para que la población infantil en edad escolar pudiera acceder a educación básica y se estableció un corredor humanitario para el tránsito de transporte escolar.

En el marco de la estrategia para la reapertura de la frontera colombo-venezolana¹², se elaboraron en el mes de julio de 2016 diez mesas sectoriales¹³ en las que se discutieron las propuestas para la apertura de ambos gobiernos. Si bien en varios de los temas no fue posible avanzar, en el eje migratorio se concertó la creación de una tarjeta de movilidad fronteriza y en el eje aduanero y de comercio exterior la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria de Venezuela (SENIAT) y demás entidades relacionadas de ambos gobiernos, acordaron la apertura de las operaciones de control aduanero para reactivar el comercio entre ambos países a través de los pasos fronterizos. En temas como transporte no fue posible llegar a acuerdos, por lo cual el flujo vehicular no se reanudó.

Durante el 2017, las acciones gubernamentales estuvieron dirigidas a regular el cruce por los puestos de control migratorio (PCM) de las personas que habitaban en la zona más próxima a la frontera y que visitaban el país con regularidad (migración pendular). Para esto, en línea con lo acordado con el vecino país, se creó en agosto de dicho año la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) que autorizaba al portador el ingreso a Colombia por los PCM y permanecer hasta por siete días en las zonas delimitadas por la autoridad migratoria. En total, se aprobaron 1.624.915 tarjetas migratorias hasta el momento de la suspensión¹⁴ de la medida.

Sin embargo, la vocación de permanencia de muchos de los venezolanos se hizo evidente al no retornar a su país en los tiempos autorizados por Migración Colombia. A mediados del 2017, Migración Colombia estimó que se encontraban residiendo de manera

entidades nacionales, locales y de agencias internacionales como: UNGRD, FF.MM. (Policía, Ejército, Armada), ICBF, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia, secretarías de salud y educación, alcaldías y gobernaciones, Procuraduría, Acnur y el Equipo Local de Coordinación (ELC) de la ONU.

¹² Denominada "Plan Apertura".

¹³ En temas de salud, educación control cambiario, comercio y desarrollo económico, hidrocarburos, asuntos migratorios, seguridad y justicia, transporte, asuntos étnicos y contrabando.

¹⁴ Como señala Migración Colombia (ver Comunicado de Prensa 13 de febrero de 2018) no existen planes de emitir más de estos documentos. Esto, debido a los problemas de falsificación del documento que se presentaron y a la necesidad de crear mecanismos migratorios más seguros y de largo plazo.

irregular más de 350.000 venezolanos, muchos de los cuales se encontraban en esa situación debido al vencimiento de los permisos de entrada. Para esta población, que contaba con el pasaporte sellado por un oficial migratorio, se creó el PEP¹⁵. Este tiene una vigencia máxima de dos años a partir su expedición, permite acceder a la oferta del Estado en términos de educación y salud, y autoriza a ejercer cualquier actividad económica legal. Estas acciones fueron complementadas por la atención de 41.411 niños, niñas y adolescentes (NNA) en programas del ICBF y por el acompañamiento a los colombianos retornados para realizar procesos de identificación y registro.

A inicios del año 2018, el Gobierno nacional optó por suspender la TMF y generar acciones en materia de seguridad y control fronterizo a través del aumento en los controles migratorios y operativos de seguridad. En febrero de 2018 se designó un gerente para articular las acciones del Gobierno nacional, los entes territoriales y las agencias internacionales de cooperación en torno a la situación de la frontera colombo-venezolana. Adicionalmente, se creó el Grupo Especial Migratorio (GEM) -compuesto por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la DIAN, Migración Colombia y Policía Nacional- para combatir el contrabando y el crimen organizado, atender situaciones de ocupación del espacio público, así como garantizar la protección de los derechos de los menores de edad. En relación con la atención humanitaria, se continuó la atención gratuita de urgencias y partos. De acuerdo con información de la Gerencia de Frontera con Venezuela (2018), hasta el 1 de agosto de 2018 se reportó la atención de a 78.308 migrantes sin distinción de su estatus migratorio. Adicionalmente, se aplicaron más de 348.000 dosis de vacunas. Respecto a educación, se ajustó el Sistema de Matrícula Estudiantil (SIMAT) para poder identificar los cupos utilizados por la población venezolana.

Una de las dimensiones más complejas del proceso migratorio ha sido la creación de capacidades de identificación y registro de la población migrante. Debido al alto número de venezolanos en situación irregular, Presidencia de la República delegó¹⁶ en la Unidad

¹⁵ Es importante mencionar que, a la fecha, se han producido tres olas de emisión de permisos de permanencia. La primera de ellas tuvo lugar entre el 3 de agosto y el 31 de octubre de 2017 (Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores), la segunda de ellas entre el 6 de febrero y el 7 de junio de 2018 (Resolución 740 de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores) y la tercera entre el 2 de agosto y el 2 de diciembre de 2018 (Decreto 1288 de 2018). No obstante, es importante aclarar que los beneficiarios de la última ola son los migrantes irregulares que están inscritos en el RAMV.

¹⁶ Esto, en alianza con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales y las agencias del sistema de Naciones Unidas.

Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) la creación del RAMV¹⁷ con el fin de caracterizar a dicha población. El mismo se adelantó entre el 6 de abril y el 8 de junio de 2018. Este esfuerzo conjunto entre la UNGRD, las personerías municipales, la Defensoría del Pueblo y diversas agencias internacionales permitió recolectar datos de caracterización de 442.462 migrantes en situación irregular y puso en evidencia la magnitud del fenómeno migratorio al cual se enfrenta la sociedad colombiana. Adicionalmente, según información del Ministerio de Relaciones Exteriores, también se ajustó el sistema de reporte de atenciones a ciudadanos extranjeros en los centros de salud.

La más reciente medida de regularización corresponde al Decreto 1288 de 2018¹⁸, que pretende acercar la oferta institucional a la población en situación irregular inscrita en el RAMV. En particular, le permite a los inscritos en dicho registro acceder al PEP, afiliarse a seguridad social, recibir atención en urgencias, así como a control prenatal y a vacunación en el marco del Programa Ampliado de Inmunizaciones. De igual forma, dicha normativa brinda facilidades a la población venezolana para acceder al mercado laboral bajo principios de trabajo decente, reduce los costos de validación de estudios de básica y media, y agiliza el proceso de convalidación de títulos de educación superior¹⁹.

Asimismo, para fortalecer el acompañamiento a la población retornada de Venezuela, se determinó la necesidad de fortalecer a las entidades que integran la Comisión Intersectorial para el Retorno (CIR) en materia de diseño, ejecución y seguimiento de programas que faciliten el retorno de colombianos que residen en el exterior. Algunas medidas que resultaron de este proceso estuvieron relacionadas con la priorización de la población retornada en situación de vulnerabilidad, la flexibilización en la acreditación de requisitos para el retorno humanitario proveniente del vecino país y la apertura de la posibilidad de realizar sesiones virtuales de la CIR.

En materia de educación, el Ministerio de Educación Nacional publicó las circulares nro. 45 del 16 de septiembre de 2015, nro. 07 del 2 de febrero de 2016, nro. 01 del 27 de abril de 2017, y nro. 16 del 10 de abril de 2018, estas dos últimas conjuntas con Migración Colombia, para orientar a las entidades territoriales certificadas (ETC) sobre los mecanismos para atender a los estudiantes migrantes procedentes de Venezuela, en los procesos de matrícula, convalidación de estudios y validación de grados de preescolar, básica y media independientemente de su estatus migratorio. En términos de acceso a las

¹⁷ Esto en atención del Decreto 542 de 2018.

¹⁸ Por el cual se adoptan 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.

¹⁹ Esto se conoce como el PEP-RAMV o PEP III.

estrategias de permanencia, como el Programa de Alimentación Escolar y transporte escolar, se estableció que los estudiantes serán beneficiados de acuerdo a los criterios de focalización establecidos por las ETC, independientemente de la procedencia de los estudiantes. Así mismo, como parte de las acciones conjuntas con el Ministerio de Relaciones Exteriores y las gestiones de las Secretarías de Educación de Norte de Santander y Cúcuta, se acogió el corredor humanitario, implementado ante el cierre de frontera en 2015, como corredor escolar para facilitar que niños venezolanos y colombianos que estudian en las instituciones educativas de Cúcuta y Villa del Rosario puedan continuar con su proceso educativo.

En consecuencia, durante la vigencia 2018, la secretaría de educación de Cúcuta movilizó, a través del corredor escolar, a cerca de 2.203 estudiantes en 16 rutas entre el puente internacional Francisco de Paula Santander y las instituciones educativas oficiales de esta ciudad. Por su parte, la secretaría de educación departamental de Norte de Santander prestó el servicio de transporte a cerca de 850 estudiantes entre el puente internacional Simón Bolívar y los establecimientos educativos oficiales del municipio de Villa del Rosario.

En materia de trabajo, en 2015 la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UASPE) y los prestadores del Servicio Público de Empleo pusieron a disposición de los 22.000 colombianos retornados desde Venezuela, 200 empleos temporales con una duración de cuatro meses para realizar labores relacionadas con la recolección de café en diez municipios o veredas²⁰ de Norte de Santander.

Además, en 2018 el Ministerio del Trabajo construyó el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC). Esta plataforma busca que los empleadores colombianos realicen el registro de los trabajadores extranjeros y así el Ministerio del Trabajo pueda disponer de la información recaudada para poder supervisar su situación laboral, las condiciones de su trabajo y el cumplimiento de las normas laborales (Ministerio del Trabajo, 2018).

Por su parte, la Subcomisión en Gestión Migratoria Laboral del Ministerio del Trabajo se encuentra avanzando en la consolidación de medidas que permitan avanzar en la efectiva integración social de la población migrante. Por ejemplo, a través de la sensibilización de los empresarios y los migrantes venezolanos en materia de derechos laborales y contratación formal de trabajadores migrantes, campañas de divulgación sobre los servicios y rutas de atención a las que pueden acceder los migrantes como, por ejemplo, el solicitar la cita para acceder a la encuesta del Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales (Sisbén). Asimismo, esta Subcomisión se encuentra consolidando, de la mano del DANE, un

²⁰ Arboledas, Cucutilla, Toledo, Labateca, Villasucre y La Granja Blonay, Veredas El Diamante y Chinacota.

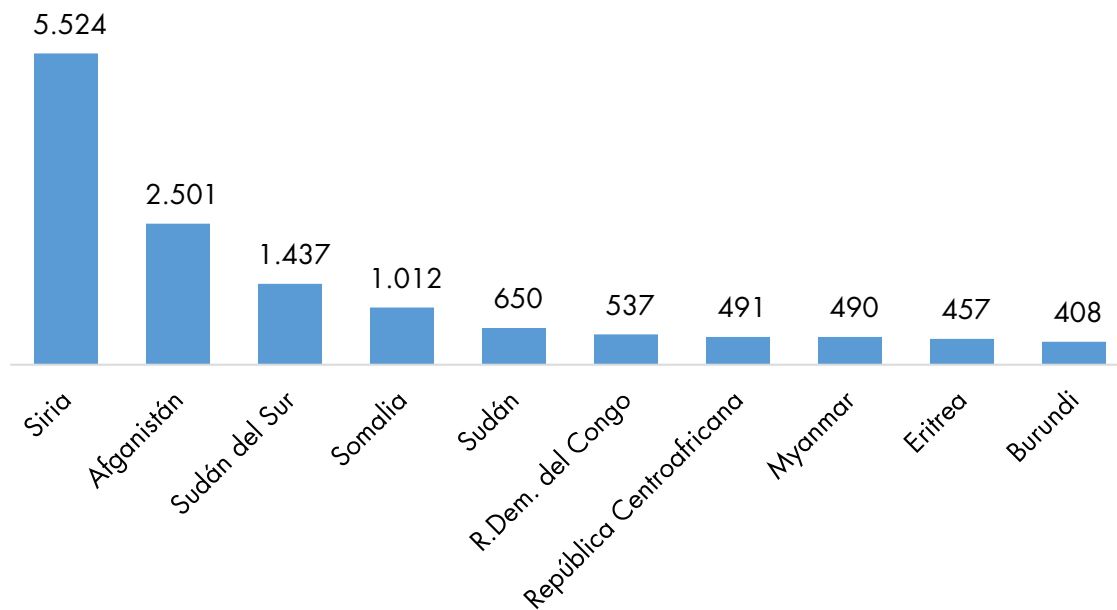
sistema de información que contenga todos los registros administrativos que poseen las entidades de Gobierno.

2.3. Experiencias internacionales y retos en el manejo de flujos migratorios extraordinarios

El manejo de las crisis migratorias ha probado ser uno de los temas de política más complejos de tratar en los últimos años. Casos como el de la guerra civil en Siria han puesto en apuros a los gobiernos de los países receptores debido a la rapidez con la que han llegado los migrantes, así como al volumen total de migrantes recibidos. Por ejemplo, para el caso mencionado anteriormente, según datos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) hasta inicios de 2017 dicho país había expulsado a más de cinco millones y medio de personas de su territorio (Gráfico 1).

A pesar de no ser poblaciones comparables, en perspectiva, según el último informe de la OIM (OIM, 2018), Venezuela ha expulsado a más de 2,3 millones de personas en los últimos dos años.

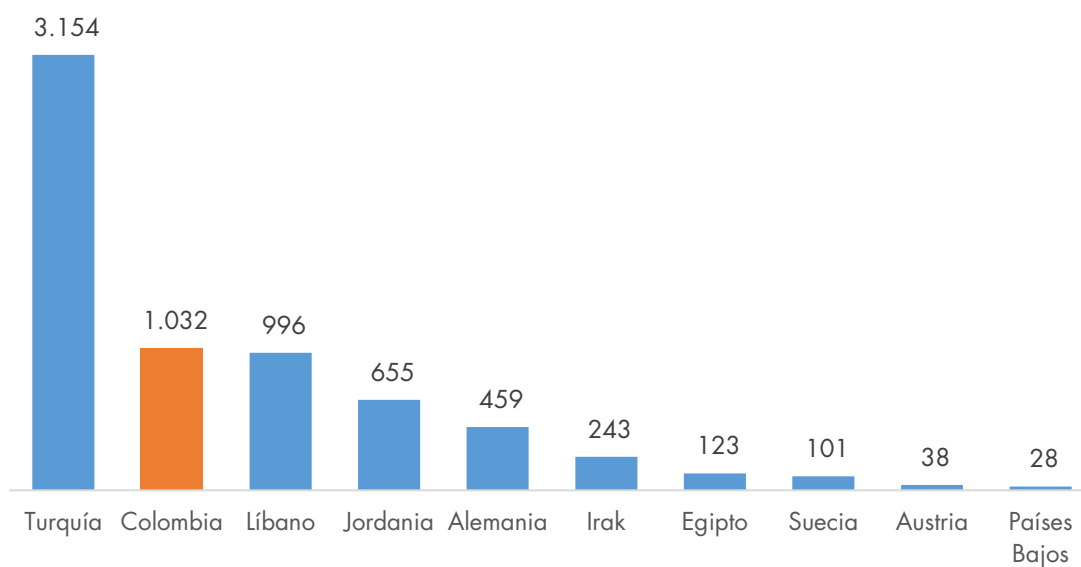
Gráfico 1. Países con mayor expulsión de refugiados hasta junio de 2017 (miles de personas)



Fuente: Acnur, 2018.

Dada la magnitud del fenómeno al que se enfrenta el país, Colombia ya se podría considerar como uno de los países con mayor recepción de migrantes. Según los datos de Acnur, a mediados del año 2017 Turquía había recibido a más de 3,1 millones de personas, expulsadas por la guerra civil en Siria. De manera similar, El Líbano registró una población de 996.000 refugiados provenientes del mismo país²¹. Esta población ingresó a estos países entre el 2011 y el 2017. Al comparar esta información con las cifras más recientes de Migración Colombia sobre el fenómeno proveniente de Venezuela, Colombia, frente a ese escenario, se posicionaría como el segundo país con mayor recepción de población migrante²² (Gráfico 2). A este respecto, es importante hacer énfasis en la rapidez con la que ingresaron estos flujos mixtos a Colombia, ya que, mientras que las cifras para el fenómeno migratorio sirio corresponden a un stock acumulado por seis años, el ingreso de la población proveniente de Venezuela ocurrió en poco más de dos años.

Gráfico 2. Comparación población migrante en Colombia con los países receptores de refugiados sirios (miles de personas)



²¹ Vale la pena aclarar que este es el *stock* de población refugiada para los países receptores.

²² Vale la pena aclarar que para los otros países se utilizaron las cifras disponibles de refugiados y personas en situación similar al refugio disponibles en el sistema de datos de Acnur. Sobre este tema, se resalta la importancia de la claridad en el uso de los conceptos “refugiado” y situación similar al refugio. A la fecha, la mayor parte de la población proveniente de Venezuela no cuenta con dicho estatus por lo cual los datos son puramente ilustrativos.

Fuente: Acnur, 2018. Para Colombia se utiliza el dato de Migración Colombia con corte a 30 de septiembre de 2018.

Es difícil realizar comparaciones entre el fenómeno ocasionado por la salida masiva de venezolanos con otros casos recientes de migración como el producido por la guerra civil en Siria. Esto, debido a que, mientras que los flujos provenientes del vecino país son de tipo mixto, compuestos principalmente por personas que tienen motivaciones económicas para emigrar²³, los flujos desde Medio Oriente hacia Turquía, El Líbano o Jordania están impulsados por la violencia política y cuentan con un estatus reconocido internacionalmente. Esta distinción es importante en la medida que traza la línea entre migrantes y refugiados²⁴. Los primeros buscan mejorar las condiciones de subsistencia, los segundos huyen del país debido al riesgo inminente para la vida. La situación de especial vulnerabilidad de la segunda categoría les otorga un estatus especial a estas poblaciones en el derecho internacional, por lo cual los gobiernos tienen particular precaución en definir ambas poblaciones²⁵.

Casos recientes han mostrado que el manejo de la crisis por parte de los gobiernos receptores debe tener en cuenta una serie de retos asociados con la recepción de población migrante (Banco Mundial, 2018; McKinsey Global Institute, 2016). En primer lugar, deben considerarse temas de salud pública asociados con brotes epidémicos y atención de enfermedades. Esto, debido a que los migrantes pueden presentar condiciones de salud desconocidas para las poblaciones receptoras. Adicionalmente, es importante controlar el establecimiento de aglomeraciones y asentamientos ilegales en las ciudades y municipios con mayor cantidad de migrantes. De igual forma, la condición de irregularidad de los migrantes puede traer consigo una serie de problemas asociados. En particular, la falta de cobertura escolar, la imposibilidad de insertarse en el mercado laboral legal y de participar de programas que faciliten la integración a la sociedad receptora se presentan como los más relevantes.

Existen también retos importantes relacionados con la respuesta del Gobierno frente a la crisis y la articulación institucional. En primer lugar, se encuentra que existen altos costos

²³ No obstante, a la fecha el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con 2.067 solicitudes de refugio de personas de nacionalidad venezolana con corte 21 de septiembre de 2018.

²⁴ Más adelante se precisa la definición de refugiado en Colombia y se presentan las cifras de esta población.

²⁵ Mientras que cada país tiene legislación particular respecto a los procedimientos para los migrantes, los compromisos internacionales adquiridos obligan a los Estados a asumir responsabilidades específicas adicionales con las poblaciones que pidan el estatus de refugiados. Ver Edwards (2016).

de identificación de la población migrante asociados con la condición de irregularidad (Banco Mundial, 2018). En segundo lugar, la provisión de la oferta institucional a una población migrante de importante tamaño genera presiones fiscales a los sistemas de seguridad social, de educación y en los sistemas de protección del ICBF. En tercer lugar, se presentan costos de coordinación entre los niveles nacional, regional y local para la atención de la población migrante. Por último, uno de los retos más complejos consiste en mantener un ambiente de recepción y apertura por parte de la población local. Como señala el informe de la OIM (2018)²⁶, este ha sido uno de los mayores problemas en los procesos migratorios en Europa debido al afianzamiento de discursos antiinmigración al interior de diversos partidos políticos y grupos de ciudadanos.

Casos de estudio para la gestión de fenómenos migratorios

La necesidad de articular las acciones frente a crisis migratorias de gran magnitud ha resultado en el surgimiento de iniciativas que coordinan la respuesta de varios países y la conectan, por una parte, con las iniciativas y la financiación provenientes de las organizaciones multilaterales y por otra, con las propuestas y la acción en el territorio surgidas desde la sociedad civil. Un ejemplo de este esquema de articulación proviene de la crisis de migrantes en Medio Oriente. Como se mencionó anteriormente, la guerra civil en Siria ha producido, a 2018, más de cinco millones de refugiados que se han asentado principalmente en los países vecinos. Según datos del Plan Regional para los Refugiados y de Resiliencia (3RP, por sus siglas en inglés) (2018), solo en Turquía, El Líbano, Jordania, Irak y Egipto se habían contabilizado 5.481.262 refugiados sirios.

En términos generales, 3RP es un plan con directivas estratégicas amplias²⁷, que buscan orientar los planes nacionales y la actuación en el territorio. Estas directivas están estrechamente relacionadas y fijan el marco sobre el cual se desarrollan las iniciativas sectoriales. Los actores centrales son los gobiernos de los cinco países (Turquía, El Líbano, Jordania, Irak y Egipto), quienes se encargan de la mayor parte del diseño, ejecución y seguimiento de las políticas de atención y generación de resiliencia en las entidades públicas

²⁶ Disponible en <https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>

²⁷ Las líneas estratégicas del documento 2018-2019 son: liderazgo nacional fuerte, estrategia regional de protección social, construir sobre la Agenda de Resiliencia del Mar Muerto (Disponible en http://www.undp.org/content/dam/rbas/doc/SyriaResponse/RDF/DeadSeaResilience%20Agenda_05Nov2015.pdf), aumentar las oportunidades económicas, desarrollar la estrategia "Ninguna Generación Perdida", divulgación continua y cooperación, y mecanismos fuertes de rendición de cuentas.

y en las comunidades²⁸. No obstante, 3RP cuenta con una participación fundamental del Sistema de Naciones Unidas, en particular del Acnur y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como facilitador entre los cinco gobiernos y proveedor de conocimiento técnico y capacidades en terreno para ejecutar los programas. En términos operativos, 3RP cuenta con dos niveles: el nacional, organizado en grupos de trabajo sectorial²⁹ en ocho áreas temáticas³⁰, y el regional³¹, dirigido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en colaboración de los gobiernos nacionales de los países involucrados.

A lo largo de los años de la crisis, 3RP cuenta con importantes resultados. En primer lugar, ha conseguido coordinar, bajo un mismo mando, a cinco gobiernos nacionales, a los gobiernos subnacionales y más de 270 colaboradores (entidades ONU y organizaciones no gubernamentales (ONG) locales e internacionales). En segundo lugar, ha visibilizado el drama de la crisis humanitaria y ha conseguido canalizar más de 12.000 millones de dólares en recursos para la atención del fenómeno desde el inicio de la crisis. Incluso, solo en el año 2017, consiguió recaudar casi 2.500³² millones de dólares provenientes de agencias de cooperación, agencias ONU, ONG y gobiernos nacionales. En tercer lugar, ha definido un nuevo modelo de gestión de crisis de refugiados y migrantes que puede ser replicado en otras latitudes. En cuarto lugar, en temas sectoriales, solo en 2017 logró vincular a 2,7 millones de personas en programas de seguridad alimentaria y atender a más de 600.000 niños en programas de protección. Por último, ha conseguido que los países receptores sorteen la crisis de manera más o menos exitosa. En particular, ninguno de los países ha presentado contracciones en el producto interno, se han consolidado agencias para el manejo del fenómeno al interior de cada gobierno y se han incrementado las capacidades

²⁸ En términos generales, las políticas apuntan a garantizar atención en cada uno de los sectores para los refugiados sirios. Por esta razón, los programas abarcan temas como acceso a vacunas, capacitación para el trabajo, programas de transferencias condicionadas y no condicionadas de dinero, acceso a comedores y a programas de *vouchers* alimenticios, entre otros. Cada programa cuenta, para cada país, con matrices de objetivos con indicadores de seguimiento y costos estimados. Para mayor información, se recomienda consultar los planes de cada país disponibles en: <http://www.3rpsyriacrisis.org/key-publications/>.

²⁹ Presentes en cada país y con participación de las entidades del gobierno nacional y local, las agencias de la ONU con presencia en territorio y ONG locales.

³⁰ Protección, seguridad alimentaria, educación, salud y nutrición, necesidades básicas, refugio y vivienda, agua y servicios sanitarios, generación de ingresos.

³¹ No obstante, en los planes regionales cada país tiene posibilidad de añadir otros sectores de trabajo. Por ejemplo, El Líbano en su último plan incorpora sectores de energía y estabilidad social.

³² Datos del reporte de avance del año 2017. Disponible en <http://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2018/10/3RP-2017-Annual-Report-7-Oct-2018-compressed.pdf>

para atender a la población y generar resiliencia en los ocho sectores que se concentra la acción de 3RP.

Existen otros ejemplos de programas internacionales que también sirven como referentes de experiencias internacionales dirigidas a la integración de las personas que hacen parte de importantes flujos migratorios.

Se debe resaltar el caso de Uganda en cuanto a integración socioeconómica de la población refugiada³³. De acuerdo con el estudio del Banco Mundial (2018), este país es el mayor receptor de refugiados en África. Allí los refugiados tienen derecho a moverse libremente, trabajar, establecer negocios, acceder a servicios públicos y obtener documentación para poder viajar. También, reciben tierras para vivienda y uso agrícola. El Gobierno ha integrado la gestión y la protección de los refugiados en la agenda nacional de desarrollo y los distritos que acogen refugiados ahora tienen prioridad para las intervenciones de desarrollo. Uganda es uno de los primeros defensores de la inclusión de los refugiados, manteniendo una política de "puertas abiertas" en una región afectada por el conflicto y la violencia en curso (Banco Mundial, 2018, p.60).

Por otro lado, de acuerdo con el mismo estudio mencionado anteriormente, en 2010 el Ayuntamiento de Barcelona impulsó la campaña *Antirumores*, con el fin de contrarrestar los rumores negativos sobre el impacto de la importante migración internacional en la ciudad. La metodología implementada consistía en identificar rumores sobre un determinado grupo poblacional. A partir de estos hallazgos, una red de "agentes antirumores" capacitados transmitían una serie de contraargumentos e implementaron la campaña con la ciudadanía a través de diversas actividades de sensibilización en múltiples plataformas. Finalmente se realizaron evaluaciones para medir el impacto de la campaña, mostrando un mejoramiento en las percepciones hacia los migrantes entre 2010 y 2015 (Banco Mundial, 2018, p.71).

2.4. Justificación de la política: la migración como oportunidad

A pesar de los enormes retos que plantea la migración, existe una serie de beneficios que esta puede generar, no solo para los migrantes que pueden aumentar su nivel de vida al establecerse en lugares con mayores oportunidades económicas (Mergo, 2016), sino también para el país receptor y el país de origen de los migrantes. Sin embargo, la posibilidad de aprovechar el flujo de migrantes depende de la capacidad de la institucionalidad del país receptor para integrar de manera exitosa a esta población (*Center for Global Development (CGD)*, 2018, McKinsey Global Institute, 2016).

³³ Es importante recordar que en Colombia los migrantes desde Venezuela no tienen el estatus de refugiados.

Como señala la OIM (2018), pueden existir beneficios para el mercado laboral siempre y cuando las instituciones sean capaces de integrar exitosamente la población a la sociedad receptora. Por ejemplo, se ha encontrado que la migración puede aumentar el nivel agregado del producto de la economía a través del consumo y la expansión del factor trabajo. Un trabajo preliminar del Banco Mundial (2018) sobre los impactos de la migración desde Venezuela a Colombia muestra que, al utilizar un modelo de equilibrio general, por medio de la expansión del consumo y la inversión, un choque migratorio de 500.000 personas en edad de trabajar puede producir un aumento aproximado de 0,2 % del PIB.

Según estimaciones de la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018), en el caso donde se contabilizan los efectos macroeconómicos y sectoriales sin considerar los costos fiscales de la atención a la población migrante desde Venezuela, se presentarían un crecimiento promedio de la economía entre 0,2 y 0,9 puntos porcentuales entre 2018 y 2021. Esta mejora proviene principalmente por el canal de la informalidad, pues se generarían entre 509 y 1.997 mil empleos informales. Los efectos macroeconómicos se reflejarían principalmente en el consumo, con incrementos entre 0,3 y 1,1 puntos porcentuales frente al escenario donde no hay migración y la inversión solamente crecería entre 0,2 y 0,6 puntos porcentuales frente al mismo escenario de no migración. Si se tiene en cuenta el impacto fiscal de atender a la población durante el mismo periodo, el efecto positivo se sitúa entre 0,1 y 0,5 puntos porcentuales en el crecimiento de la economía frente al escenario sin migración. Debido a la necesidad de atender a la población se hace necesario un choque fiscal que puede afectar negativamente el ingreso disponible y por tanto el consumo. No obstante, el consumo tendría un crecimiento entre 0,2% y 0,5%. La generación de empleo se reduciría con respecto al primer escenario, dado que solamente se generarían entre 497 y 1.818 empleos.

De igual forma, el ingreso de migrantes a la economía puede incrementar la productividad agregada. Por una parte, si la población migrante presenta niveles de habilidad mayores en algún sector (por ejemplo, explotación de petróleo y gas), la productividad de dicho sector tendería a aumentar, siempre y cuando las políticas públicas permitan la absorción de dichas capacidades (CGD, 2018), ya sea para la contratación o creación de empresas con alto valor agregado. De esta manera, para obtener el mayor beneficio posible de la migración, es fundamental contar con políticas que incentiven la vinculación de la población de manera rápida (CGD, 2018).

No obstante, los efectos sobre el mercado laboral dependen fuertemente del tipo de trabajadores de la comunidad receptora y de las capacidades con las que cuentan los migrantes. En particular, es posible que la migración afecte a los sectores de la población más parecidos a los migrantes, en términos de capital humano y habilidades. Sin embargo,

de acuerdo con el CGD (2018), en la mayoría de los casos el efecto de estos fenómenos sobre los niveles de empleo, incluso de los sectores con menor capacitación, es bastante bajo o nulo. Adicionalmente, la migración puede ser beneficiosa en la medida que llena plazas que difícilmente serían suplidas por trabajadores locales, particularmente en el sector agrícola. En este tema resultará particularmente importante la participación del sector empresarial colombiano, que deberá ser capaz de identificar los sectores y localidades en los cuales la escasez de mano de obra es mayor.

De igual forma, el ingreso de migrantes a la economía puede incrementar la productividad agregada. Por una parte, si los nuevos trabajadores presentan niveles de habilidad mayores en algún sector, por ejemplo, en explotación de petróleo y gas, la productividad de dicho sector tendería a aumentar, siempre y cuando las políticas públicas permitan la absorción de dichas capacidades (CGD, 2018). De esta manera, para obtener el mayor beneficio posible de la migración, es fundamental contar con políticas que incentiven la vinculación de la población al mercado laboral de manera rápida (CGD, 2018).

Por otra parte, como señala la OIM (2018), la población migrante, principalmente por necesidad, tiende a tomar mayores riesgos que la población receptora, por lo cual aumentan el emprendimiento y la creación de nuevas empresas. Esta ha sido una gran fuente de oportunidad en Turquía, que autoriza a los migrantes sirios a formar empresas de manera legal. Como muestra el informe del CGD (2018)³⁴, entre 2011 y 2016 estos emprendimientos han producido inversiones de más de 334 millones de dólares en 6.000 empresas nuevas y han generado 57.000 empleos, la mayoría de ellos, aprovechados por ciudadanos turcos debido a las restricciones para contratar refugiados.

No obstante, como se mostró en la sección de antecedentes, la política dirigida a atender el fenómeno migratorio ha estado motivada en gran medida por la urgencia, por lo cual ha estado relativamente limitada a acciones humanitarias y de regularización de la población. Aunque los esfuerzos desde el nivel nacional han sido importantes, en materia de fortalecimiento institucional e inversión, estos se han concentrado principalmente en los departamentos que cuentan con la mayor cantidad de tensiones migratorias como La Guajira, Norte de Santander y Arauca.

Según los datos de la Medición de Desempeño Municipal (MDM), los municipios fronterizos que reciben mayor población migrante proveniente de Venezuela son los que se encuentran con menor puntaje a nivel nacional, y cuentan con condiciones particulares y capacidades financieras limitadas; por lo cual no pueden destinar recursos ni generar

³⁴ Disponible en <https://www.cgdev.org/publication/migration-what-you-make-it-seven-policy-decisions-turned-challenges-opportunities>

acciones para la atención a esta población. De forma complementaria, ciudades capitales y municipios cercanos a los centros urbanos de departamentos como Atlántico, Santander, Bolívar, Antioquia y Bogotá D.C se han visto impactados por la llegada de los flujos masivos de migrantes y retornados³⁵. En ese sentido, se evidencia una asimetría entre los indicadores de desempeño municipal de unos municipios y otros, ya que estos últimos cuentan con mejor desempeño y en esa medida mayor capacidad de absorción y atención a este tipo de población. Este escenario de disparidades regionales y de impactos concentrado en regiones y municipios específicos demanda un enfoque territorial diferenciado en zonas receptoras, zonas de tránsito y zonas de asentamiento.

La llegada de migrantes ha obligado a las entidades territoriales, gobernaciones y alcaldías a responder no solo a las problemáticas ya existentes, sino a nuevas presiones financieras, de capacidad de atención, entre otros. La mayoría ha incurrido en gastos para la financiación de la atención en diferentes sectores, especialmente salud y educación, afectando sus finanzas y en algunas ocasiones reflejando una débil coordinación entre las entidades territoriales y las entidades de control.

Este contexto se requiere una política que trace la ruta para la atención de la población migrante en el mediano plazo y a su vez fortalezca capacidades del Estado a nivel nacional, regional y local, de manera que la migración en el largo plazo resulte beneficiosa para el país. Esto permitirá hacer frente a las problemáticas que se agudizan en los territorios, orientando la coordinación y articulación institucional para consolidar cifras, unificar procedimientos, focalizar eficientemente las acciones y evitar la duplicación de esfuerzos de los diversos actores involucrados en la gestión del fenómeno migratorio. Lo anterior, en línea con lo establecido en el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017³⁶.

3. DIAGNÓSTICO

Actualmente, el manejo de los datos sobre migrantes provenientes de Venezuela es complejo. Esta situación se presenta debido a que se dispone de distintas fuentes de información producidas por diferentes entidades de la institucionalidad colombiana para grupos poblacionales que cuentan con particularidades. Esta situación dificulta notablemente

³⁵ Por ejemplo, en departamentos como Atlántico, los municipios de Suan, Campo de la Cruz, Candelaria, Manatí y Santa Lucía se han visto altamente afectados. En Santander, la migración ha impactado la totalidad del área metropolitana, lo que incluye municipios como Floridablanca, Girón y Piedecuesta.

³⁶ El Gobierno nacional en atención a la emergencia social que se viene presentando en la frontera con Venezuela, diseñará una política integral de atención humanitaria y asignará los recursos en la vigencia fiscal a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

cualquier análisis sobre el fenómeno migratorio, por lo cual se desarrollará un diagnóstico más profundo en la sección correspondiente con fortalecimiento institucional.

No obstante, debido a la necesidad de desarrollar la política pública de mediano plazo sobre migración proveniente de Venezuela, es necesario recolectar la mayor cantidad de datos disponibles sobre el fenómeno. Para fines analíticos, se clasificará información según la metodología de recolección.

En primer lugar, se encuentran datos recolectados por el DANE, a través de entrevistas personales realizadas con altos estándares estadísticos de muestreo y representatividad. Esta información está contenida en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y se utiliza, principalmente, para la caracterización del mercado laboral colombiano. El cuestionario de la GEIH tiene un módulo migratorio que permite identificar personas que vivían en el exterior en los últimos doce meses y cinco años anteriores a la fecha de la encuesta, así como conocer en qué país vivían. De esta forma, una manera de aproximarse a las cifras sobre población proveniente de Venezuela puede ser la de utilizar los datos de la GEIH. Sin embargo, es importante aclarar que, al ser un muestreo estadístico, las cifras son representativas del universo únicamente en los términos especificados por el DANE³⁷.

En segundo lugar, se encuentran los registros administrativos producidos por entidades como Migración Colombia o la UNGRD. En esta categoría se ubican los datos agregados de PEP y RAMV, así como los registros de entrada y salida de migrantes por los PCM. Respecto al PEP, debido a que este corresponde únicamente a una medida de regularización, se cuenta solamente con datos básicos sobre sus portadores. La población contenida en dicho registro es únicamente población en situación regular de nacionalidad venezolana.

En cuanto al RAMV, se tienen datos de caracterización en temas de composición familiar, educación, competencias laborales, autorreconocimiento étnico, salud e intenciones de permanencia de la población en situación irregular que se presentó de manera voluntaria a los puntos de recolección de datos. La condición de registro voluntario de este mecanismo implica que, probablemente, las cifras de migración irregular estén subestimadas. Los datos provenientes de los registros de PEP y RAMV, hasta el 1 de agosto representaron poblaciones distintas. No obstante, con el Decreto 1288 de 2018 se abrió la puerta a los registrados en el RAMV para regularizar su situación migratoria y obtener el PEP. Por esta razón, desde el

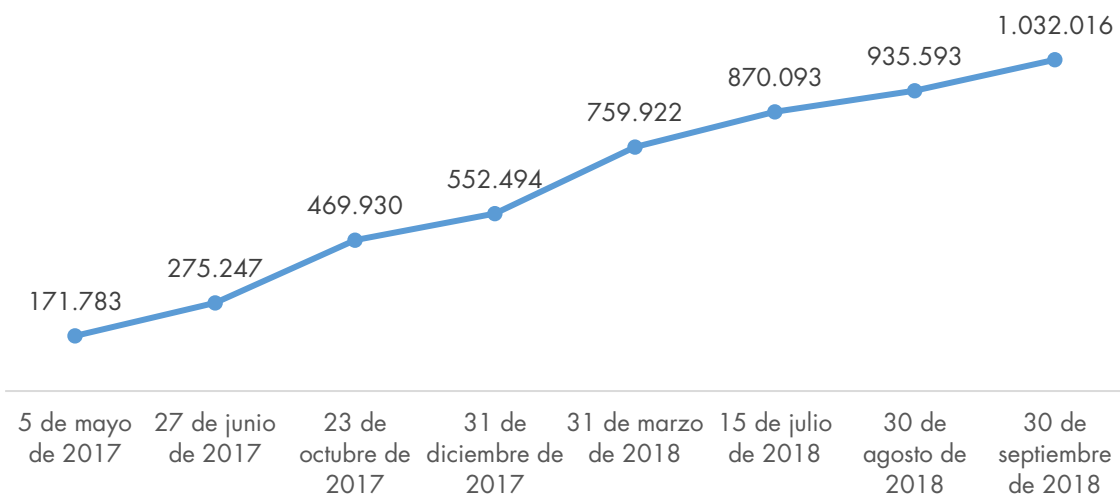
³⁷ Como indica la ficha metodológica de la GEIH (disponible en http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/empleo/ficha_metodologica_GEIH-01_V10.pdf), los datos de la encuesta se pueden desagregar según el marco de referencia temporal. Si se desagrega de forma anual, que es la categoría más amplia, la encuesta conserva su representatividad para ciudades capitales, grandes regiones (Atlántica, Oriental, Central, Pacífica y Bogotá) y departamentos. Por esta razón, por ejemplo, los datos de GEIH no se pueden desagregar a nivel municipal sin perder la representatividad de la muestra. Esta es una razón de peso para preferir, para el análisis por municipio, los datos existentes de PEP y RAMV.

2 de agosto del 2018 se encuentran en las bases de datos de PEP personas que habían realizado el registro administrativo. En adelante, se utilizarán las diferentes fuentes de datos aquí presentadas, según se requiera para el análisis. En cada caso se especifica en el pie de página cuál de ellas se utiliza y se aclara en el texto si se hace referencia a población regular o irregular.

Evolución de la migración y tipos de migrantes

Como se mencionó en la sección anterior, desde el inicio de la crisis económica y social en Venezuela el número de ciudadanos de dicho país en Colombia en situación regular e irregular ha aumentado de manera sostenida. A pesar de existir una larga historia de intercambios de migrantes entre ambos países, los niveles de migración aumentaron en los últimos años de manera significativa e inesperada. Según datos de Migración Colombia, entre mayo de 2017 y septiembre de 2018, la población venezolana se multiplicó por seis (Gráfico 3). Colombia pasó de acoger en su territorio a 171.000 venezolanos en mayo de 2017 a 1.032.016 en septiembre del presente año.

Gráfico 3. Número de ciudadanos venezolanos en Colombia según Migración Colombia



Fuente: Migración Colombia, 2018.

Anteriormente se señaló que, según la estimación de Migración Colombia, al 30 de septiembre de 2018, Colombia contaba con una población aproximada de 1.032.016 personas de nacionalidad venezolana. El desarrollo de la crisis, así como las decisiones administrativas, han llevado a la clasificación de estos migrantes en tres categorías distintas. En primer lugar, la población en situación regular corresponde a aquellas personas que

entraron al país por alguno de los puntos de control con documento oficial y se encuentran dentro de los límites de tiempo determinados por la regulación vigente. En esta categoría se encuentran también los portadores de documentos como visas y cédulas de extranjería, al igual que receptores del PEP que están autorizados para permanecer en el territorio hasta por dos años. En segundo lugar, irregulares en proceso se refiere a la población que se registró en el RAMV y ahora, gracias al Decreto 1288 de 2018, podrá obtener el PEP y regularizar su situación. Por último, se tiene la categoría de irregulares que incluye a los individuos que superaron el límite de tiempo autorizado, así como los que ingresaron por puntos no autorizados y no se encuentran registrados en RAMV. La Figura 1 muestra la distribución de los ciudadanos del vecino país que reporta Migración Colombia a 30 de septiembre de 2018.

Figura 1. Distribución de venezolanos en Colombia (septiembre de 2018)

Regulares	Irregulares en proceso	Irregulares
<ul style="list-style-type: none"> • 70.616 portadores de visas o cédula de extranjería • 119.348 que ingresaron por un punto de control migratorio y se encuentran dentro del tiempo de ley permitido • 383.358 portadores del Permiso Especial de Permanencia (PEP) 	<ul style="list-style-type: none"> • 240.596 registrados en el PEP-Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) que aún no solicitan PEP III (-RAMV) 	<ul style="list-style-type: none"> • 137.718 que ingresaron legalmente pero superaron el tiempo de permanencia • 80.380 que ingresaron de manera ilegal a Colombia. (proyección de Migración Colombia)
573.322	240.596	218.098

Fuente: Migración Colombia, 2018. Información con corte a 30 de septiembre de 2018.

Nota: El RAMV cuenta con información para 442.462 registros. No obstante, en la categoría irregulares en proceso se registran únicamente 240.596 debido a que a septiembre de 2018 más de 200.000 se han registrado en el PEP III.

Es importante señalar que, aparte de los ciudadanos venezolanos con vocación de permanencia, existen otros grupos poblacionales relacionados con el fenómeno migratorio. En primer lugar, se encuentran los migrantes pendulares que habitan en la zona de frontera y se movilizan entre ambos países frecuentemente, incluso más de una vez en un mismo día. Debido a la naturaleza flotante de esta población, es difícil determinar su tamaño y composición. La medida más cercana para conocer un aproximado corresponde al número de TMF otorgadas por Migración Colombia. Según dicha entidad, al 8 de febrero de 2018³⁸, 1.624.825 personas portaban este documento. Los motivos de expedición de este documento

³⁸ Solo se tiene hasta esa fecha debido a que la TMF solo se emitió hasta ese día por decisión del Gobierno nacional.

eran principalmente la compra de víveres para el hogar y la visita a familiares (Tabla 1). Migración Colombia reporta que, a la fecha, en promedio se presentan al día 70.000 flujos de entrada y salida de migrantes pendulares.

Tabla 1. Motivos de expedición Tarjetas de Movilidad Fronteriza

Motivo de expedición	Porcentaje	Número de personas
Compra de víveres	47%	763.897
Visita familiar	20%	322.235
Turismo en zona de frontera	12%	199.111
Otras actividades no remuneradas	9%	146.981
Trabajos agrícolas o industriales	5%	79.920
Otros	7%	112.681
Total	100%	1.624.825

Fuente: Migración Colombia, 2018.

Dentro de la población proveniente de Venezuela se encuentra también un grupo de personas con nacionalidad colombiana, o con posibilidad de demostrar el derecho a reclamarla, denominados “retornados” que regresan al territorio nacional. Según estimaciones del Banco Mundial (2018), con base en información del DANE, el número de retornados es superior a 300.000 personas en 2018. Según este mismo informe, esta población está compuesta principalmente por población en edad laboral (el 75 % está en el grupo de 19 a 65 años), con altos niveles de informalidad y con un nivel educativo, en promedio, ligeramente más bajo al de las comunidades receptoras. Este grupo particular de migrantes está conformado no solo por quienes en su momento salieron del país para radicarse en Venezuela, sino también por sus cónyuges e hijos, quienes tienen el derecho a la nacionalidad colombiana.

Para los ciudadanos colombianos en el exterior, la Ley 1565 de 2012 establece incentivos para el retorno y determina mecanismos de acompañamiento a los ciudadanos que deseen regresar al territorio nacional para establecerse.

El Registro Único de Retorno (RUR), que lleva el registro de las personas que se acogen a los beneficios de dicha norma muestra que, a la fecha, se han presentado 10.976 solicitudes de colombianos provenientes de Venezuela. A pesar de que esta cifra dista mucho del número total de retornados, los datos del RUR permiten analizar algunos hechos relevantes. En primer lugar, se encuentra que el tipo de retorno mayoritario (*i.e.* el 50 % de las solicitudes) es de tipo humanitario. Es decir, que dichas personas se enfrentaron a

circunstancias que pusieron en riesgo su integridad física, social o económica que presionaron al individuo a retornar. En segundo lugar, se encuentra que el 77 % de los retornados registrados solicitaron la aplicación de la encuesta Sisbén. De estas personas, el 51 % obtuvo puntajes inferiores a 23,4, lo cual refleja que, debido a su situación socioeconómica, una buena parte de los retornados son potenciales beneficiarios de la oferta social del Estado.

De igual forma, existe un grupo de migrantes que utilizan a Colombia como punto de paso para llegar a otros países del continente. Debido a que esta población se encuentra en constante movimiento, es difícil determinar su número en cualquier momento del tiempo. Según información de Migración Colombia, la mayoría de estas personas se dirigen hacia el sur del continente, principalmente hacia Ecuador, Perú y Chile. No obstante, también se presenta un número reducido de salidas con dirección a Panamá, Estados Unidos y España. De acuerdo con los datos de esta entidad, con corte a 23 de septiembre de 2018, el 75,8 % de las salidas de venezolanos que ingresaron por la frontera con este país se registran en la frontera con Ecuador³⁹. Los datos de entradas y salidas de la autoridad migratoria han permitido observar que, en promedio, el 90 % de estas personas realizan el trayecto entre los municipios de la frontera con Venezuela y Rumichaca en un periodo de 1 a 3 días, mientras que un 5 % lo hace en un término de 4 a 10 días.

Por último, es importante reconocer la existencia de una población de origen venezolano que ha presentado solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. Esta población cuenta con unas características de vulnerabilidad que les permite recibir un estatus especial reconocido a nivel internacional y que obliga al país receptor a otorgarles protección especial. En Colombia, el concepto de refugiado ha evolucionado desde las primeras definiciones establecidas en la Convención de 1951 y se encuentra definido en el Decreto Único Reglamentario del sector Relaciones Exteriores⁴⁰. Según el artículo 2.2.3.1.1.1 del Decreto 1067 de 2015, el término refugiado se aplica a quien cumpla las siguientes condiciones:

1. Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera

³⁹ En particular, se registraron 413.273 salidas por el PCM de Rumichaca-Ipiales (Nariño) y 9.906 por el PCM de San Miguel (Putumayo).

⁴⁰ Decreto 1067 de 2015.

su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

2. Que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad ha sido amenazada por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.
3. Que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual.

Debido a la compleja situación del vecino país, la población venezolana que intenta solicitar este estatus en territorio colombiano ha aumentado de manera rápida. Como se observa en el Gráfico 4, desde el 2014, mientras que las solicitudes de refugio por parte de personas de nacionalidad distinta a la venezolana han tendido a reducirse, los solicitantes de refugio del vecino país han pasado de 13 a casi 1.200. Como señala el Ministerio de Relaciones Exteriores, a pesar de los esfuerzos del Gobierno nacional por atender a esta población especial, la capacidad institucional para procesar y resolver solicitudes de asilo se encuentran desbordada.

Gráfico 4. Solicitudes de refugio de los últimos cinco años



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018.

Nota: fecha de corte 21 de septiembre de 2018.

Caracterización básica del migrante con base en el RAMV y el PEP

La población venezolana registrada en el RAMV es mayoritariamente joven. En particular, se observa que se encuentran contabilizados casi 230.000 personas entre los 20 y 39 años. Este segmento corresponde a aproximadamente el 52 % del total del registro. También hay un importante volumen de niños entre los 0 y 9 años que conforma el 18 % de la muestra. En contraste, el grupo de adultos mayores de 50 años no alcanza los 26.000 registros (*i.e.* el 6 % del fenómeno migratorio comprendido por el RAMV) (Tabla 2). Respecto a la distribución entre hombres y mujeres, se puede observar que para todos los grupos etarios la distribución es similar. En términos globales, la población masculina es ligeramente superior a la femenina.

Tabla 2. Distribución de los migrantes RAMV por grupo etario^(a)

Grupo etario	Total por grupo	Hombres	Mujeres	Sin datos de sexo
0 a 4	42.468	21.578	20.865	25
5 a 9	34.320	17.426	16.883	11
10 a 14	25.924	13.211	12.708	5
15 a 19	35.948	16.861	19.069	18
20 a 24	69.656	33.810	35.773	73
25 a 29	67.214	34.128	33.016	70
30 a 34	51.103	26.425	24.632	46
35 a 39	39.547	20.519	18.995	33
40 a 44	27.253	13.930	13.300	23
45 a 49	19.214	9.833	9.370	11
50 a 54	11.787	5.837	5.942	8
55 a 59	6.899	3.440	3.456	3
60 a 64	3.541	1.698	1.840	3
65 a 69	1.798	809	988	1
70 a 74	683	327	356	0
75 a 79	297	135	162	0
80 a 84	134	53	81	0
85 a 89	60	25	35	0
90 a 94	18	8	5	5
95 a 99	6	0	3	3
Total	437.870	220.053	217.479	338

Fuente: RAMV, 2018.

Nota: ^(a) No se cuenta con datos de edad para 5.465 registros del RAMV.

En contraste, los datos disponibles para los poseedores del PEP muestran que la distribución por género y grupo etario es diferente respecto a la de RAMV (Tabla 3). En

particular, se encuentra que hay aproximadamente 20.000 hombres más que mujeres, lo que implica un 11 % de población masculina adicional respecto a la femenina.

Tabla 3. Distribución de los migrantes con PEP por grupo etario

Grupo etario	Total por grupo	Hombres	Mujeres
0 a 4	4.425	2.216	2.209
5 a 9	4.575	2.315	2.260
10 a 14	3.271	1.657	1.614
15 a 19	8.466	4.496	3.970
20 a 24	39.747	21.734	18.013
25 a 29	45.222	26.297	18.925
30 a 34	28.366	17.066	11.300
35 a 39	18.492	10.953	7.539
40 a 44	11.331	6.317	5.014
45 a 49	7.315	3.810	3.505
50 a 54	4.472	2.060	2.412
55 a 59	2.734	1.127	1.607
60 a 64	1.483	571	912
65 a 69	878	316	562
70 a 74	373	128	245
75 a 79	179	64	115
80 a 84	85	30	55
85 a 89	44	22	22
90 a 94	11	3	8
95 a 99	3	1	2
Total	181.472	101.183	80.289

Fuente: PEP I y PEP II, Migración Colombia, 2018.

Municipios con impacto del fenómeno migratorio

La migración venezolana ha supuesto una importante fuente de presión a los municipios de frontera debido al gran volumen de población extranjera que han recibido. Según datos del RAMV, esta presión la han recibido con mayor intensidad diez municipios por los cuales ha cruzado casi el 94 % de los ciudadanos venezolanos de este registro (Tabla 4). En efecto, Maicao ha recibido un porcentaje cercano al 45 % del total de migrantes registrados en RAMV. En segundo lugar, el área metropolitana de Cúcuta, que comprende también a Villa del Rosario y Puerto Santander, recibió a más de 170.000 migrantes, lo cual corresponde al 38 % del total.

Tabla 4. Número de entradas por municipio de frontera

Punto de ingreso	Departamento	Número de entradas	Porcentaje del total de ingresos
Maicao	La Guajira	198.350	44,74%
Cúcuta	Norte de Santander	114.322	25,79%
Villa Del Rosario	Norte de Santander	46.398	10,47%
Arauca	Arauca	22.419	5,06%
Puerto Santander	Norte de Santander	10.262	2,31%
Uribe	La Guajira	6.592	1,49%
Saravena	Arauca	6.211	1,40%
Araucuita	Arauca	5.191	1,17%
Tibú	Norte de Santander	4.268	0,96%
Riohacha	La Guajira	2.738	0,62%
Total		416.751	94,00%

Fuente: RAMV, 2018.

Adicionalmente en la zona frontera confluyen factores asociados al conflicto armado, y actualmente se encuentra a población venezolana⁴¹ inscrita en el RUV como víctimas. Es importante resaltar que los cruces⁴² realizados para identificar la población venezolana no arrojan información definitiva, debido a que el sistema no diferencia una cédula colombiana de una cédula venezolana. Además el Formato Único de Declaración (FUD) no tiene un campo destinado para consignar nacionalidad de los integrantes del grupo familiar, lo que impide una identificación en el registro.

Las solicitudes en el RUV de personas con cédula de extranjería, desde el año 2011, presumiblemente provenientes de Venezuela, han sido realizadas por personas que migraron principalmente por los pasos de Norte de Santander y tienen como destino la ciudad de Cúcuta, que concentra un el 47 % del registro, seguidas por Teorama y Villa del Rosario (ambos municipios en Santander), y Arauca en el departamento del mismo nombre, con los que se llega al 70 % de los registros del RUV en frontera.

⁴¹ Se encuentran incluidos, con fecha de corte octubre 2018, seis hogares conformados por ciudadanos venezolanos, y 23 personas que hacen parte de hogares con jefatura de hogar de una persona con nacionalidad colombiana.

⁴² Se cruzó información que se encuentra en el RUV (cédula de ciudadanía, tarjeta de identidad, registro civil, cédula de extranjería, entre otros).

En relación con los migrantes que vienen de Venezuela, se realizó un cruce con el Registro Único de Damnificados⁴³ de Venezuela, correspondiente a la población colombiana afectada por la deportación masiva desde el vecino país en el año 2015, para efectos de lograr una identificación de personas provenientes de Venezuela que se encuentran incluidas en el RUV. Con corte al 29 de agosto del 2018, se encuentran 4.124 personas, colombianas, inscritas en el RUV⁴⁴, de las cuales 3.103 presentan hechos incluidos y 1.021 presentan otros estados en el RUV⁴⁵.

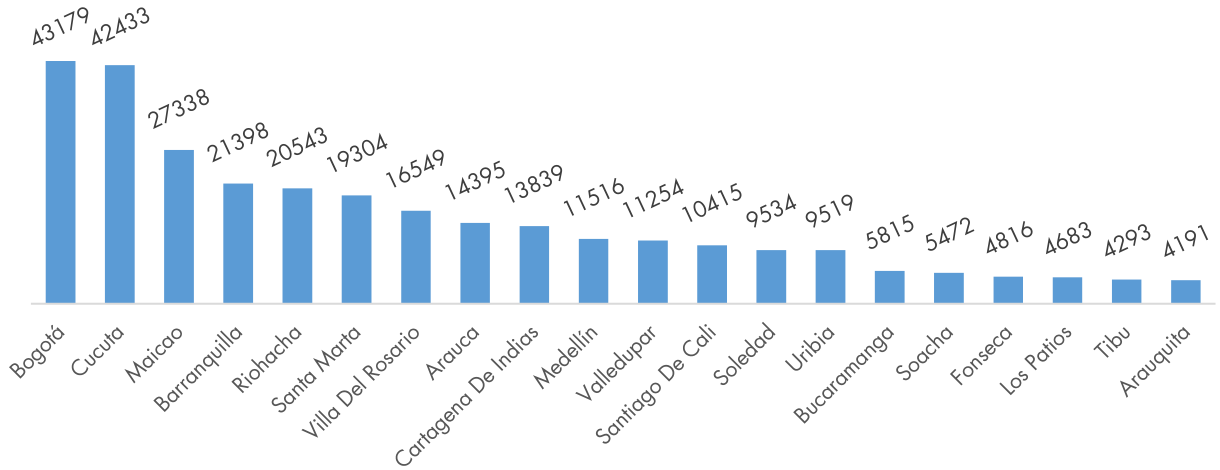
No obstante, la migración no supone una presión únicamente para los municipios de frontera dado que una parte considerable de los migrantes irregulares no permanece en los municipios por los cuales ingresó. En efecto, Bogotá, Cúcuta, Maicao, Barranquilla y Riohacha son los principales receptores de migrantes (Gráfico 5). Además, se encuentra que la región de la Costa Atlántica es la más impactada por el fenómeno migratorio dado que, por la cercanía con la frontera, los ciudadanos venezolanos se han dirigido hacia poblaciones tales como Barranquilla, Riohacha, Santa Marta y Cartagena. Vale la pena aclarar que, según información del Ministerio de Relaciones exteriores, estas ciudades costeras son el origen de muchos ciudadanos colombianos que emigraron en años pasados a Venezuela, por lo que parte importante del fenómeno en esas zonas sería atribuible al retorno.

⁴³ El Registro Único de Damnificados de Venezuela, es un sistema que administra y gestiona la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre, que se utilizó para registrar a los colombianos deportados, expulsados o retornados con motivo de la declaratoria del Estado de Excepción por parte de la República Bolivariana de Venezuela en el año 2015.

⁴⁴ Se debe aclarar que la atención de la UARIV se realiza por demanda, para lo cual es necesario que las personas víctimas que se encuentran inscritas en el RUV se acerquen a algún punto de atención de la UARIV para solicitar su atención.

⁴⁵ Estados en el RUV: (i) incluido (la persona se encuentra en los parámetros de la Ley 1448 de 2011); (ii) no incluido (una vez realizada la valoración, la persona no reúne los requisitos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011); (iii) en valoración (la UARIV no ha emitido todavía respuesta de fondo), y (iv) excluido (se encontró que los hechos no eran ciertos).

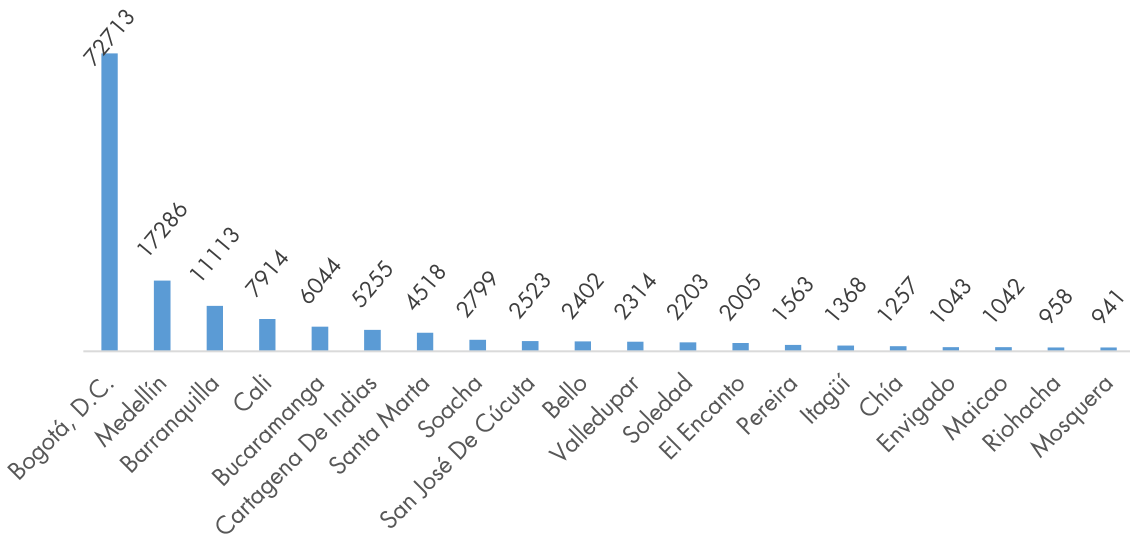
Gráfico 5. Principales municipios receptores de migrantes (número de personas)



Fuente: RAMV, 2018.

Estas cifras contrastan con las personas en situación regular poseedoras de PEP⁴⁶. Como se observa en el Gráfico 6, la mayoría de la población regularizada con PEP se concentra en las ciudades principales del interior y no en los municipios de frontera.

Gráfico 6. Principales municipios receptores de personas con PEP (número de personas)



Fuente: PEP I y PEP II. Migración Colombia, 2018.

⁴⁶ PEP corte 7 de junio de 2018.

Es de esperar que el impacto del fenómeno migratorio sobre los municipios de frontera sea diferente según su capacidad de absorber a la población entrante o proveerles servicios básicos en su proceso de tránsito por el municipio. Un dato que resulta relevante para el diagnóstico del impacto sobre las entidades territoriales corresponde a la proporción de venezolanos en respecto a la población receptora. En la Tabla 5 se observa que Maicao cuenta con una proporción de 1,2 migrantes venezolanos situación irregular por cada habitante del municipio. En el caso de este municipio, la información refleja que, si toda la migración hubiera ocurrido simultáneamente, la población total de Maicao se habría más que duplicado.

Tabla 5. Proporción de población municipios fronterizos y flujos de ingreso de migrantes

Municipio	Número de ingresos	Población del municipio	Proporción de venezolanos
Maicao	198.350	162.118	1,22
Puerto Santander	10.272	10.590	0,97
Villa Del Rosario	46.398	92.661	0,5
Arauca	22.419	90.924	0,25
Cúcuta	114.322	662.673	0,17
Saravena	6.211	47.957	0,13
Araucuita	5.191	42.171	0,12
Tibú	4.268	36.907	0,12
Puerto Carreño	1.444	16.249	0,09
Inírida	1.038	20.147	0,05
Uribia	6.592	186.532	0,04
Riohacha	2.738	277.868	0,01

Fuente: número de ingresos-RAMV, 2018. Población municipios-Terridata, 2018.

Este mismo dato se encuentra en la Tabla 6 para los municipios receptores de migrantes. El municipio con mayor proporción de venezolanos del RAMV *i.e.* migrantes irregulares que se caracterizaron a través del registro) es Puerto Santander. Es importante resaltar que estas cifras no dan cuenta de la presión total de la migración sobre los municipios. Esto, debido a que, por disponibilidad de información, se cuentan únicamente los irregulares. Por esta razón, si se contara con cifras de migración pendular probablemente el porcentaje de población sería considerablemente mayor.

Tabla 6. Proporción de población municipios receptores y número de migrantes asentados en el municipio

Municipio	Número de migrantes asentados	Población	Proporción venezolanos RAMV
Puerto Santander	2.536	10.590	0,24
Villa Del Rosario	16.549	92.661	0,18
Maicao	27.338	162.118	0,17
Arauca	14.395	90.924	0,16
Fonseca	4.816	34.286	0,14
Tibú	4.293	36.907	0,12
Santa Lucía	1.181	11.395	0,10
Araucuita	4.191	42.171	0,10
Puerto Carreño	1.354	16.249	0,08
Villanueva	2.331	28.254	0,08

Fuente: RAMV, 2018. Población municipios-Terridata, 2018.

Estas dinámicas de distribución de la población dentro del territorio nacional, demuestran que existe una división por áreas de influencia, determinada por diferentes circunstancias alrededor de la situación, las expectativas y las necesidades de los migrantes desde Venezuela. Estas áreas, a su vez, están correlacionadas con la ubicación geográfica y la capacidad de respuesta, atención y provisión de servicios públicos, empleo y bienestar de los municipios.

En la Tabla 7 y en el Mapa 1 se muestran las tres áreas de influencia específicas, en donde se identificaron los municipios con mayor número de migrantes provenientes de Venezuela con base en la información proporcionada por el RAMV, el PEP y las variables del MDM, así como el tipo de migración que se presenta en estos territorios.

Con base en esto, en el área de influencia 1 confluyen aquellos municipios que son los principales receptores de migrantes provenientes de Venezuela, especialmente porque son fronterizos y sirven tanto de punto de llegada como de despensa de abastecimiento en materia de salud y alimentación (migración pendular). El hecho de que sean puntos de entrada ha supuesto un reto para las administraciones locales, ya que en la mayoría de los casos sus capacidades institucionales no logran asistir en su totalidad a la población migrante. Casos como el abastecimiento de servicios de agua y saneamientos básico, así como de asistencia en salud son puntos clave a fortalecer.

La segunda área de influencia se caracteriza por ser atractiva para el asentamiento de los migrantes venezolanos, sin importar su estatus migratorio. Si bien los municipios ubicados en esta área cuentan con mayores capacidades institucionales, estos se enfrentan a retos de

déficit habitacional, informalidad laboral, aumento en los cupos e instalaciones escolares, entre otros. Es importante resaltar que, el hecho de que esta sea un área de asentamiento no excluye la necesidad de contar con, por ejemplo, centros de atención a los migrantes.

Finalmente, en el área de influencia 3 se aglomeran los municipios que sirven como lugares de paso utilizados por la población migrante para llegar a un destino final que no está ubicado en Colombia y sí muy seguramente en la parte sur del continente. Por ello, estos lugares de paso también sirven como despensas de abastecimiento y muy probablemente sufren picos en donde se concentra un número importante de ciudadanos venezolanos, por lo cual la provisión de servicios básicos también es clave.

Ahora bien, es importante hacer la claridad de que existen casos de municipios que cumplen un doble rol, razón por la cual pueden estar representados en dos áreas. Este por ejemplo es el caso de Maicao, por ser fronterizo se ubica en el área 1, sin embargo varios migrantes provenientes de Venezuela se han asentado allí. Cosa similar sucede con Cali, donde también se presenta el asentamiento de migrantes provenientes de Venezuela y también sirve como ciudad de paso para que el migrante pueda continuar con su recorrido hacia el sur del continente.

Así las cosas, la división de áreas arrojó que los municipios del área de influencia 1 y del área de influencia 3 cuentan con menores coberturas en materia de educación, acueducto y alcantarillado, lo que implica que la focalización de inversiones debería hacerse en un primer momento en estos sectores; lo que redundaría en un aumento de la calidad de vida de los habitantes de estos municipios y el mejoramiento en la atención de los migrantes.

Lo anterior contrasta con el tipo de asistencia que debe priorizarse en el área 2, puesto que dicha área es altamente heterogénea y al ser un lugar de asentamiento requiere de otro tipo de intervención, especialmente en temas de educación, fortalecimiento de la empleabilidad para evitar problemáticas relacionadas con la informalidad y generar ingresos, entre otros.

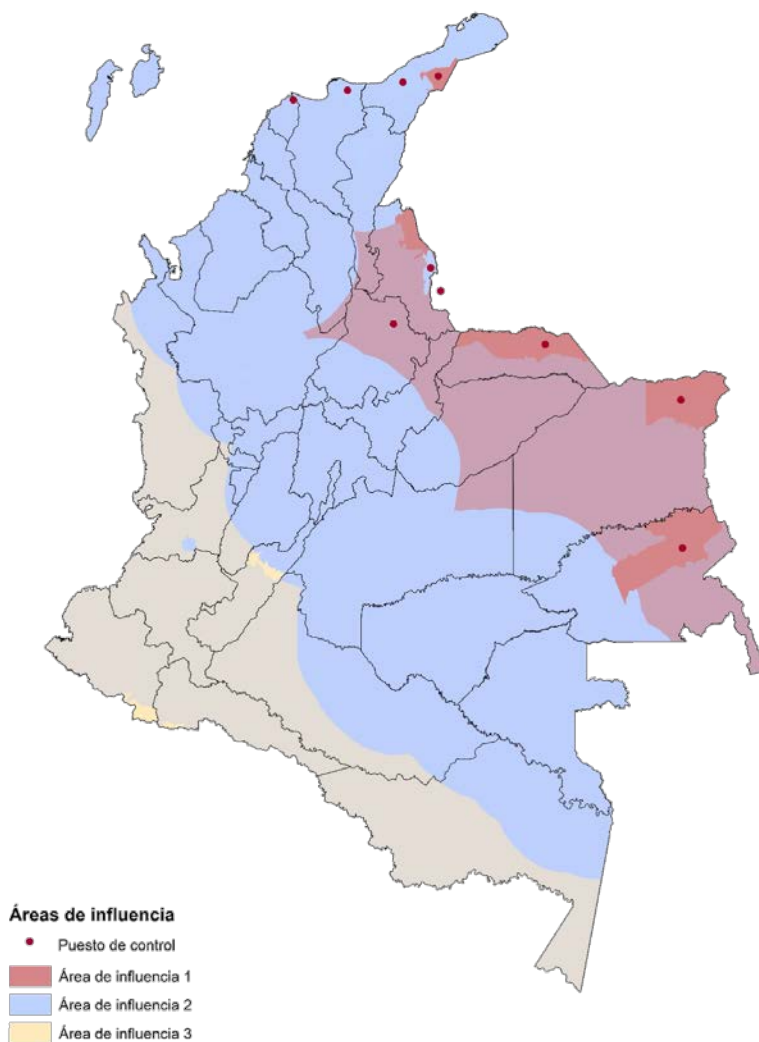
Tabla 7. Áreas de influencia de paso y asentamiento de migrantes desde Venezuela

Área	Departamento	Municipio
Área de influencia 1	Arauca	Arauca
		Arauquita
		Saravena
	Atlántico	Campo de la Cruz
		Suan
Cesar	Becerril	

Área	Departamento	Municipio
Área de influencia 2	Guainía	Inírida
	La Guajira	Maicao
	Norte de Santander	Puerto Santander
		Tibú
		Villa Rosario
	Vichada	Puerto Carreño
	Antioquia	Medellín
		Bello
		Itagüí
	Atlántico	Barranquilla
		Santa Lucía
		Soledad
	Bogotá	Bogotá
	Bolívar	Cartagena
Cesar	Valledupar	
Cundinamarca	Chía	
	Soacha	
La Guajira	Riohacha	
	Fonseca	
	Uribe	
Magdalena	Santa Marta	
Norte de Santander	Cúcuta	
	Los Patios	
	Ocaña	
Santander	Bucaramanga	
Risaralda	Pereira	
Valle del Cauca	Cali	
Área de influencia 3	Valle del Cauca	Cali
	Nariño	Ipiales
	Huila	Neiva
	Putumayo	San Miguel

Fuente: DNP, 2018.

Mapa 1. Áreas de influencia de paso y asentamiento de migrantes desde Venezuela



Fuente: DNP, 2018.

Si bien esta priorización no desconoce la existencia de fenómenos migratorios en otros municipios colombianos, es importante señalar que el propósito de este ejercicio es brindar unas líneas de intervención de política territorial según el tipo de área, como se verá más adelante.

3.1. Necesidades de atención e integración de la población migrante proveniente de Venezuela

A continuación, se presentan las principales necesidades de atención e integración en materia de: (i) salud; (ii) educación; (iii) infancia, adolescencia y juventud; (iv) vivienda y agua; (v) inserción laboral y emprendimiento; (vi) atención diferenciada para grupos con autorreconocimiento étnico; (vii) víctimas del conflicto armado, y (viii) seguridad y manejo de conflictividades.

3.1.1. Atención en salud

El efecto migratorio en el país ha tenido un fuerte impacto sobre el sector salud, por el aumento en las atenciones en salud de esta población, los altos costos de atención y el deterioro de la situación de salud pública de los municipios receptores.

Incremento atenciones en salud

Conforme a la información proveniente del Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO) las atenciones en salud (*i.e.* urgencias, consulta externa y hospitalización) a población migrante desde Venezuela han aumentado en el último año (Tabla 8).

Tabla 8. Atenciones en salud brindadas a la población migrante venezolana 2017-2018

Atenciones en salud	2017	2018	Variación porcentual
Urgencias	8.926	130.708	183,4 %
Hospitalización	4.562	16.900	270,5 %
Consulta externa	48.589	130.708	169,0 %
Procedimientos	10.600	47.019	343,6 %
Total	72.677	219.923	202,6 %

Fuente: SISPRO Ministerio de Salud y Protección Social 2018.

El incremento de las atenciones presentado en la Tabla 8 es consecuencia del aumento del fenómeno migratorio particularmente en los últimos dos años, no obstante el impacto de este sobre la suficiencia de la oferta de servicios de salud y la capacidad instalada de la red pública se desconoce. Razón por la cual se hace necesario determinar las necesidades adicionales de oferta en toda la red pública del país para la atención de esta población.

Lo anterior, ya que solo se cuenta con indicios sobre la potencial necesidad de adecuaciones en la oferta que podrían estar asociadas al aumento de la población migrante

desde Venezuela. Como por ejemplo el incremento del 4 % en camas de observación de urgencias en la red pública del país entre 2016 y 2017⁴⁷.

Altos costos en la atención de la población migrante procedente de Venezuela comparado con aseguramiento

El acceso a los servicios de salud en el país puede brindarse por dos vías: mediante el aseguramiento al régimen contributivo o subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)⁴⁸, o mediante la atención por evento en la red pública financiada con recursos de oferta.

Aquellos migrantes desde Venezuela que cumplen los requisitos para afiliarse en el régimen contributivo o subsidiado de salud acceden a los servicios mediante el aseguramiento. Con corte a septiembre de 2018 existen 35.548 migrantes desde Venezuela afiliados al régimen contributivo y 7.589 personas afiliadas al régimen subsidiado al cumplir con los requisitos para pertenecer al SGSSS. Esto implica que solo el 3 % de población migrante del total estimado para 2018 se encuentra asegurada y el 5 % de la población regular estimada para 2018 se encuentra afiliada al SGSSS.

De otra parte, los costos de la atención en salud son inferiores cuando se accede vía aseguramiento, esquema en el cual se distribuye el riesgo de salud entre un grupo de afiliados, lo que disminuye el gasto per cápita, mientras que, el acceso a los servicios por evento vía prestación de servicios a la población no asegurada implica mayor gasto al tener que asumir individualmente el costo de cada atención sin la solidaridad del seguro. Es así como, para el año 2018, el valor anual de gasto per cápita en el régimen subsidiado corresponde a 830.523 pesos, mientras que, el costo promedio de las atenciones más frecuentes realizadas a la población migrante desde Venezuela, en una sola atención por evento es superior a un millón de pesos como se presenta en la Tabla 9.

⁴⁷ Según el reporte de capacidad instalada del Sistema de Información Hospitalaria (SIHO).

⁴⁸ El régimen contributivo se brinda a la población con capacidad de pago que cuenta con un empleo formal y la afiliación al régimen subsidiado corresponde a la población pobre y vulnerable sin capacidad de pago, que cumple con los requisitos para pertenecer a este régimen. La afiliación al SGSSS requiere la identificación plena de la población ya sea mediante pasaporte, cédula de extranjería PEP o demás documentos establecidos en la Resolución 3015 de 2017.

Tabla 9. Costo promedio de procedimientos frecuentes realizados por urgencias

Tipo	Procedimientos realizados en urgencias	Costo promedio (pesos)
Partos (normal y cesárea)	Cesárea segmentaria transperitoneal	1.928.995
	Cesárea extraperitoneal	1.823.389
	Asistencia del parto espontaneo normal (expulsivo)	1.590.599
Apendicetomía	Extracción de apéndice (apendicectomía)	1.348.210
	Apendicectomía	1.570.980

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, SISPRO. Cubo: RIPS, agosto 2018.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario realizar dos acciones principales: la primera es afiliar a la población migrante regular y retornados en su totalidad, y la segunda es generar rutas de atención vía oferta para la población migrante irregular y pendular. La primera opción resulta más eficiente, ya que trasfiere el riesgo financiero a la EPS, en particular cuando se presentan enfermedades crónicas o de alto costo que requieren garantizar frecuencia e integralidad en las atenciones; y la segunda opción organiza la prestación de servicios de salud en donde no es posible el aseguramiento en el corto plazo y será necesario contar con sistemas de identificación que permitan realizar seguimiento sobre esta población, tal como se señala en la sección 3.2.3 del presente documento.

Deterioro de la situación de salud pública en los territorios y comunidades de acogida con repercusión nacional

Utilizando información del Sistema de Vigilancia Epidemiológica (Sivigila), se ha podido establecer que la migración venezolana ha traído consigo un incremento en los casos reportados de eventos de vigilancia epidemiológica. Para el corte de la semana epidemiológica 36 del año 2018⁴⁹, se reportaron 2.398 casos de eventos en salud pública en pacientes procedentes del exterior, lo cual es un incremento de casi tres veces en los casos notificados en población extranjera frente al mismo periodo de 2017 (863 casos). Los eventos con mayor notificación en lo corrido de 2018 entre los migrantes desde Venezuela corresponden a malaria (36,8 %), violencias de género (12,6 %), desnutrición aguda en menores de 5 años (6,6 %), VIH/SIDA/mortalidad por SIDA (6,2 %) y tuberculosis (4,0 %). Los departamentos con mayor notificación de pacientes venezolanos con algún evento de vigilancia epidemiológica corresponden a Norte de Santander (30,1%), Guainía (17,2%), La Guajira (12,8%), Arauca (4,9%) y Vichada (4,3%).

⁴⁹ Corresponde al reporte realizado del 2 al 8 de septiembre de 2018.

Por otro lado, con respecto a vacunación, entre agosto de 2017 y 2018, se aplicaron 515.622 dosis de biológicos incluidos en el Programa Ampliado de Inmunizaciones a personas de nacionalidad venezolana. El costo de estos biológicos ascendió a 7.497.312.441 pesos, sin contar los insumos y talento humano utilizado por las entidades territoriales, Empresas Sociales del Estado (ESE) e IPS. En ese año, el grupo de población que mayor vacunación recibió fueron los menores de 5 años (83 %), con mayor concentración en los departamentos de Norte de Santander (31,8 %), Bogotá (10,5 %), La Guajira (10,2 %) y Arauca (9,6 %). Estas actividades han implicado esfuerzos adicionales a nivel territorial para los cuales no se contaba con la disponibilidad de recursos.

En el año 2018 se presentó el primer brote de sarampión en el país desde 2014. Los pacientes infectados con este virus eran migrantes desde Venezuela o personas que habían tenido contacto directo con estos migrantes. Esta situación se controló a inicios del año 2018, pero se requiere asistencia técnica en vigilancia en salud pública para la detección y respuesta oportuna ante la presencia de nuevos casos importados o relacionados con la migración, no solo de sarampión sino también de eventos transmitidos por vectores⁵⁰, zoonosis⁵¹ y la contención de enfermedades transmisibles como sarampión, rubéola, difteria y síndrome de rubéola congénita, entre otros.

Según el Ministerio de Salud y Protección Social y el INS, las entidades territoriales han incrementado recursos y redoblado esfuerzos para dar respuesta a las exigencias sanitarias ante la incidencia de eventos de interés en salud pública en migrantes, pero la tendencia creciente de los mismos, ha desbordado su capacidad técnica y administrativa. Concretamente, las entidades territoriales presentan deficiencias en cuanto a talento humano capacitado, infraestructura e insumos para la prevención y atención de enfermedades transmisibles y no transmisibles⁵².

Así mismo, pese a los esfuerzos realizados por el Ministerio de Relaciones Exteriores con respecto a los procesos de identificación de la población migrante desde Venezuela en conjunto con los países vecinos para facilitar el flujo de registros administrativos, actualmente no existe información que permita determinar los esquemas de vacunación que han recibido

⁵⁰ Los eventos transmitidos por vectores corresponden a enfermedades transmitidas por picaduras de insectos tales como el paludismo, dengue, leishmaniasis, enfermedad de Chagas, fiebre amarilla, oncocercosis, entre otras.

⁵¹ Los eventos por zoonosis son aquellas enfermedades que se transmiten de forma natural de los animales (en su mayoría vertebrados) al hombre. Corresponden a la rabia humana, gripe transmitida por animales, entre otras.

⁵² Las enfermedades transmisibles incluyen eventos transmitidos por vectores, zoonosis y transmitido personas a personas. Las enfermedades no transmisibles incluyen eventos como cáncer en menor de 5 años, violencias, intentos de suicidio, lesiones de causa externa, entre otras.

los migrantes en su país de origen o en otros países de la región. Esta situación amerita el establecimiento de un protocolo de flujo de información.

3.1.2. Atención en educación

Con el fin de estimar la potencial demanda en educación preescolar, básica y media generada por el flujo de migrantes venezolanos al país, se utilizaron estimaciones hechas por el DNP sobre migrantes venezolanos a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Según esta fuente, en 2018 habría un total de 270.373 niños migrantes venezolanos entre 5 y 16 años, los cuales representarían la demanda potencial en educación preescolar, básica y media por parte de los migrantes venezolanos. Teniendo en cuenta que la matrícula en estos niveles educativos fue de 9.872.977 en 2017 (sin contar el nivel de prejardín), esto significaría un incremento en la misma de 2,7 %, crecimiento importante si se tiene en cuenta que la matrícula viene contrayéndose desde 2010⁵³.

Solamente a partir de mayo de 2018⁵⁴, el Ministerio de Educación Nacional incluyó en el SIMAT la variable *país de origen*, que permite identificar a los estudiantes matriculados en el sistema educativo que no son nacidos en Colombia. Por esta razón, con el fin de analizar el incremento en la demanda por servicios educativos previo a 2018, es necesario suponer que el diferencial en el incremento de matrícula entre los municipios en áreas de influencia 1 y 2⁵⁵ y el resto del país se debió al influjo de migrantes.

Al analizar los datos de matrícula por Entidad Territorial Certificada (ETC), se observa que, en las áreas antes mencionadas, el número de niños matriculados tiende a incrementarse a partir de 2015⁵⁶, cuando en el total nacional, la matrícula se encuentra decreciendo desde 2010 (Gráfico 7). Es importante resaltar que la tasa de crecimiento de la matrícula en ETC

⁵³ Según el Banco Mundial, se estima una población de 55.141 de niños colombianos retornados, entre los 6 a 17 años de edad, lo cual aumentaría aún más la demanda de servicios educativos en las zonas de asentamiento de los migrantes procedentes de Venezuela.

⁵⁴ En 2018 con el Plan de Respuesta a la Migración desde Venezuela, se permite el acceso a educación preescolar, básica y media para migrantes independientemente de su estatus migratorio. En términos de matrícula, esto implica que los niños se pueden registrar en el SIMAT con cédula de extranjería, PEP para el caso de venezolanos o con un número establecido por la secretaría de educación (NES) en caso de no existir documento de identificación.

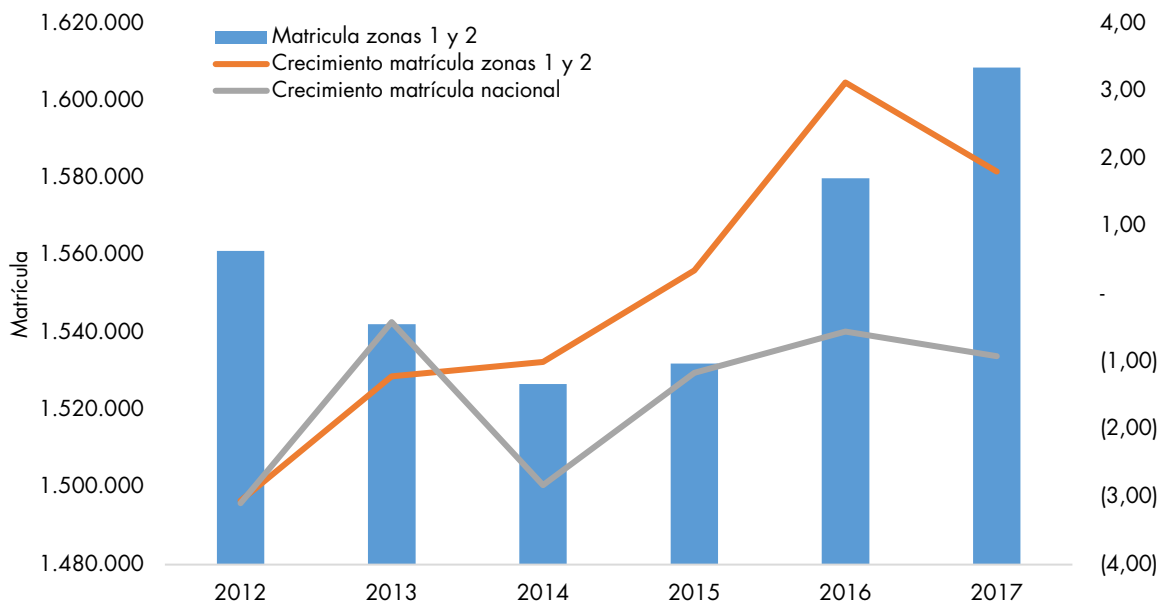
⁵⁵ Las ETC analizadas son Arauca, Guainía, Maicao, Norte de Santander, Vichada, Bello, Barranquilla, Atlántico, Soledad, Valledupar, Chía, Soacha, Riohacha, La Guajira, Uribe, Santa Marta, Cúcuta.

⁵⁶ El incremento en matrícula se observa en todos los niveles: preescolar, básica y media.

en zonas 1 y 2 es en promedio casi un punto porcentual más alta que la del total de la matrícula nacional entre 2014 y 2017.

Utilizando los datos de SIMAT a julio de 2018, la matrícula total de estudiantes nacidos en Venezuela fue de 21.746⁵⁷, lo cual más que duplica el número registrado para el mes anterior (13.788 estudiantes). De estos, 18.170 son niños entre 5 y 16 años, de los cuales casi la totalidad (*i.e.* el 95 %) está matriculado en un establecimiento educativo oficial. Estos datos ponen de presente la presión que el sistema educativo colombiano está sufriendo a causa de la migración desde Venezuela y pueden estar subestimados, ya que según el Ministerio de Educación Nacional, los rectores aún se encuentran incorporando información de estudiantes extranjeros.

Gráfico 7. Matrícula en municipios con mayor proporción de asentamiento de migrantes frente al resto del país



Fuente: DNP con datos SIMAT, 2018.

Acreditación de grados académicos es deficiente

Gracias a las circulares expedidas por el Ministerio de Educación Nacional entre 2015 y 2018, los niños y adolescentes procedentes de Venezuela que no cuentan con un estatus migratorio regular pueden asistir a instituciones educativas. Sin embargo, al no contar con un documento de identidad válido en Colombia, no pueden solicitar certificados de estudio,

⁵⁷ Vale la pena aclarar que no es posible distinguir la población de colombianos que era residente en Venezuela y retornaron dentro de las estadísticas del SIMAT del Ministerio de Educación Nacional.

presentar las pruebas de estado o graduarse. Por otra parte, para acreditar sus estudios previos en Venezuela, los estudiantes ya no necesitan cumplir con engorrosos trámites de legalización y apostilla de certificados escolares, puesto que el Decreto 1288 de 2018 estableció que podrán validar los grados mediante evaluaciones o actividades académicas en los establecimientos educativos que fueron ubicados, sin costo alguno. Sin embargo, este proceso es permitido para validación de grados de nivel preescolar, básica y media únicamente hasta grado 10. En el caso de grado 11, el proceso deberá realizarse ante el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes).

Esto genera un cuello de botella para los estudiantes migrantes irregulares, puesto que, por una parte, si bien pueden estudiar en Colombia, no pueden graduarse o certificar sus aprendizajes, y por otra, es difícil validar su bachillerato de una institución educativa venezolana.

En similar situación se encuentran las personas que buscan convalidar sus títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior venezolanas. Según información del Ministerio de Educación Nacional, el volumen de solicitudes de convalidación de títulos pasó de un promedio de 6.000 solicitudes al año en 2012 a 12.000 solicitudes en 2017. A mayo de 2018 ya se habían presentado 9.000 solicitudes. La mayoría de estas provienen de población (nacional y extranjera) con títulos expedidos por centros educativos venezolanos.

El mencionado Decreto 1288 de 2018 estableció que el ministerio debería reglamentar medidas especiales para el trámite de las solicitudes de convalidación de títulos de educación superior provenientes de Venezuela, proceso que actualmente se está llevando a cabo. Sin embargo, el incremento en solicitudes ha derivado en un aumento significativo de los tiempos de respuesta, los cuales, según el ministerio, se deben a que las solicitudes de convalidación de títulos venezolanos deben ser sometidas a análisis extensos y detallados debido al deterioro en los sistemas de aseguramiento de la calidad educativa en ese país y a la existencia de una gran cantidad de títulos venezolanos falsos. A esto debe sumársele que, en muchos casos, los solicitantes no pueden obtener la documentación necesaria para iniciar el proceso de convalidación, tales como certificados legalizados y apostillados. Todo esto hace que muchos graduados no puedan acreditar sus conocimientos y estudios, lo cual los restringe en sus esfuerzos de formalización laboral o de generación de ingresos.

Afectación psicosocial y académica de estudiantes

Las diferencias con el modelo educativo venezolano dificultan la inclusión y adaptación de los niños migrantes (Banco Mundial, 2018). Entrevistas con rectores de establecimientos educativos indican que contenidos que se enseñan en Colombia en segundo grado son temas

de quinto grado en Venezuela, además de diferencias en los contenidos de las asignaturas de geografía e historia en bachillerato⁵⁸. A pesar de que los estudiantes migrantes han sido matriculados en los grados correspondientes de acuerdo con las pruebas aplicadas en los establecimientos educativos donde fueron ubicados, existen dificultades para los estudiantes que no cuentan con el nivel académico requerido para el grado validado. Esto implica procesos de nivelación o actividades de apoyo por parte de las instituciones educativas, que generan costos adicionales en la atención.

Por otra parte, la experiencia migratoria ha expuesto a los estudiantes a separaciones no solo de sus familias sino de sus amigos y redes de apoyo, lo cual genera afectaciones psicosociales en términos de identidad, integración, separaciones, rupturas y pérdidas emocionales y socioculturales (Presidencia de la República, *et al.*, 2018). Según los resultados de la caracterización de la población proveniente de Venezuela realizado por OIM en 2017, el 48 % de los encuestados siente angustia, ansiedad y tristeza frecuente. Sumado a esto, visitas realizadas por el Banco Mundial a La Guajira evidencian conflictos relacionados con la nacionalidad (*i.e.* xenofobia y discriminación), que se ven reflejados en problemas de clima escolar entre estudiantes y reflejan la limitada capacidad de los colegios para atender los temas de convivencia escolar o para dar apoyo socioemocional a sus estudiantes (Banco Mundial, 2018).

3.1.3. Atención en primera infancia, infancia, adolescencia y juventud

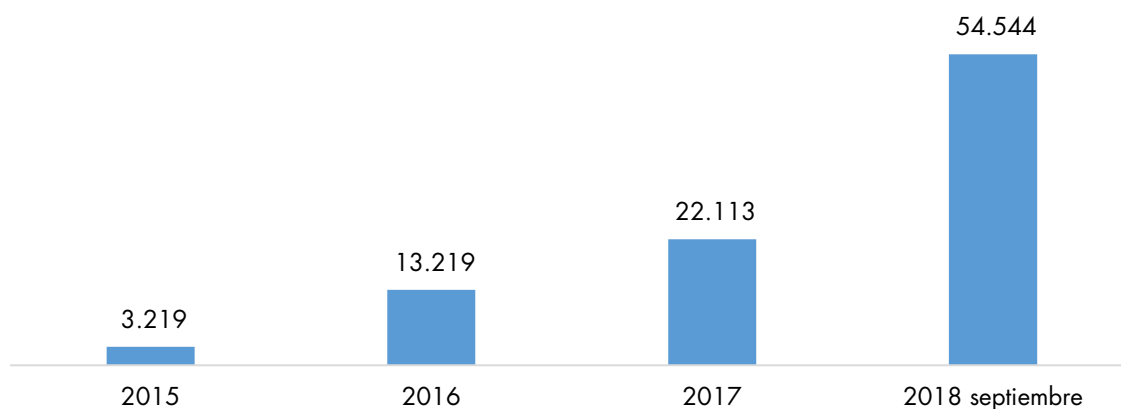
La Convención de los Derechos del Niño establece la obligatoriedad de los distintos países de garantizar todos los derechos a los NNA y generar las condiciones para su bienestar al máximo de sus capacidades presupuestales. En el ICBF, la atención de NNA venezolanos en los programas misionales de primera infancia, niñez y adolescencia, familias y comunidades se ha incrementado notablemente entre 2015 y septiembre de 2018 (Gráfico 8). Durante este mismo periodo se registraron 1.206 casos en Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD)⁵⁹, 62 en el sistema de información misional y 157 adolescentes con nacionalidad venezolana ingresaron al Sistema de Responsabilidad Penal para adolescentes (SRPA)⁶⁰.

⁵⁸ ¿Qué tanto sufre un niño venezolano que llega a estudiar a Colombia? Diario La Opinión, <https://www.laopinion.com.co/frontera/que-tanto-sufre-un-nino-venezolano-que-llega-estudiar-colombia-150195#OP>

⁵⁹ PARD es un proceso adelantado por una autoridad administrativa, en este caso un defensor de familia del ICBF o un comisario de familia, ante un caso de vulneración de derechos y en el que dicta medidas para el restablecimiento urgente de los mismos.

⁶⁰ Las autoridades judiciales encargadas de los casos de adolescentes vinculados a SRPA deben tener las capacidades necesarias para asegurar el derecho a la asistencia consular de estos adolescentes.

Gráfico 8. Atenciones a NNA de nacionalidad venezolana en programas misionales de primera infancia, infancia y adolescencia, familias y comunidades y nutrición (2015 a septiembre de 2018)



Fuente: Sistema de Información Cuéntame. Con corte al 30 de septiembre de 2018, base única de atenciones de primera infancia, nutrición, niñez y familias y comunidades. Representa el total beneficiarios de 0 a 17 años al momento de la atención.

Acnur ha señalado el riesgo que las migraciones le ocasionan a este grupo poblacional y a sus familias y la importancia de implementar acciones para una protección efectiva, puesto que están particularmente en riesgo y requieren especial atención debido a su dependencia de los adultos para sobrevivir. Además, son vulnerables a traumas físicos y psicológicos y tienen necesidades que deben ser satisfechas para garantizar su crecimiento y desarrollo pleno (Acnur, 2012)⁶¹.

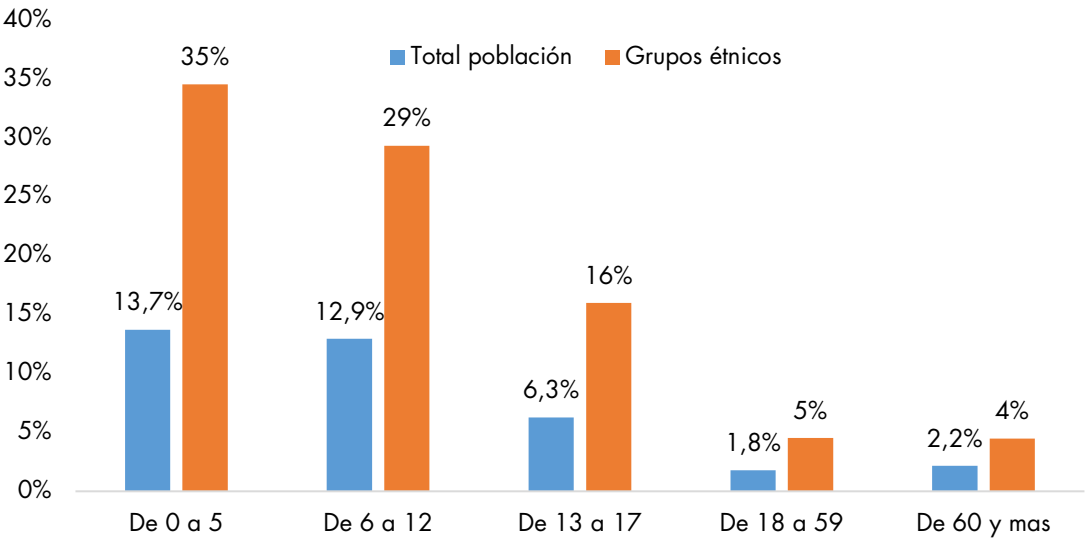
Conforme a los datos del RAMV, el 27,4 % de los migrantes venezolanos irregulares son menores de edad (120.473 NNA), de los cuales 51.075 están en primera infancia (el 42,4 % del total de los niños migrantes desde Venezuela). Se debe resaltar que no se cuenta con datos de menores de edad no acompañados.

La caracterización del RAMV revela que los NNA ingresan de manera irregular al país, algunos sin documentación y en condiciones más difíciles que los adultos (Gráfico 9), por lo cual son especialmente susceptibles de encontrar barreras para el acceso a servicios sociales que garanticen sus derechos. Esto es especialmente crítico para los NNA pertenecientes a grupos étnicos, los cuales representan el 10 % del total de la población infantil migrante

⁶¹ Aunque no necesariamente las NNA migrantes de Venezuela tengan una condición de refugiados, los riesgos sobre sus vidas y las de sus familias y las estrategias para hacer frente a la situación, pueden aprender de las políticas y acciones realizadas para la población refugiada.

irregular. Los principales municipios donde viven NNA migrantes son Cúcuta, Bogotá, Maicao, Barranquilla, Santa Marta, Riohacha y Cartagena.

Gráfico 9. Porcentaje de migrantes irregulares sin ningún tipo de documento de identidad por grupo de edad y pertenencia étnica



Fuente: RAMV, cálculos SS-DDS-DNP, 2018.

Al revisar la ubicación de los niños pertenecientes a grupos étnicos y en particular población indígena, se observa que estos se han establecido principalmente en los municipios de Maicao, Uribe y Riohacha, Puerto Carreño, Inírida, Arauca y Cúcuta. Adicionalmente, frente a la prestación de servicios a esta población, debe sumarse la dificultad de establecer espacios de diálogo para la toma de decisiones, en tanto el proceso migratorio ha fragmentado la gobernanza al interior de los mismos.

Adicionalmente, estas mismas problemáticas de acceso a servicios sociales se presenta de forma crítica con NNA no acompañados y separados de sus familias. Esto, debido a que las autoridades administrativas han presentado dificultades para garantizar una atención integral que responda a las afectaciones y necesidades de la población migrante no acompañada. Particularmente se presentan obstáculos para lograr la reunificación familiar en el país de origen al no tener una respuesta oportuna de las entidades consulares venezolanas.

La crisis migratoria genera tres problemáticas para la respuesta institucional: (i) afectación de la capacidad institucional ante la situación migratoria; (ii) riesgo de amenaza y vulneración de derechos de las NNA y las familias en el proceso de migración y en el

asentamiento territorial, y (iii) déficit en la atención en el marco de la garantía de los derechos y la integración de la niñez y las familias migrantes provenientes de Venezuela.

Afectación de la capacidad institucional ante la situación migratoria

El Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) tiene como función articular e integrar a los distintos sectores del Gobierno nacional y territorial y de la sociedad civil, con el fin de garantizar la protección integral de NNA y el fortalecimiento familiar. El SNBF ha identificado, en relación con la población migrante proveniente de Venezuela, dificultades tales como: la ausencia de lineamientos⁶² territoriales y orientaciones técnicas para activar rutas de atención y estrategias para NNA migrantes, que permitan reaccionar coordinada y efectivamente⁶³ ante la crisis migratoria.

Así mismo, en el marco legal vigente, la no disponibilidad de información sobre los NNA que migran separados de su núcleo familiar y la ausencia de conocimiento de autoridades y servidores públicos⁶⁴ para enfrentar las situaciones de NNA y familias migrantes desde Venezuela, originan dificultades en los procesos de restablecimiento de derechos (PARD)⁶⁵. Esto, ya que los instrumentos legales colombianos no contemplan los efectos de la crisis migratoria, y en la atención y el abordaje de las situaciones que experimentan los NNA y familias migrantes desde Venezuela.

Riesgo de amenaza y vulneración de derechos de los NNA y las familias en el proceso de migración y en el asentamiento territorial

En el tránsito de Venezuela a Colombia, los derechos de NNA están en riesgo y algunos de ellos son vulnerados. En el asentamiento en el país, ante dificultades en la estabilización social y económica, se han presentado casos de vulneraciones críticas como el trabajo infantil, la habitabilidad en calle y la explotación sexual comercial. De acuerdo

⁶² Salvo aquellas orientaciones que han emitido las Direcciones de Primera Infancia y Protección del ICBF en razón de sus competencias, establecidas en el Decreto 987 de 2012 Disponible en: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_0987_2012.htm

⁶³ En el plan de acción del SNBF no se cuenta actividades para esta situación.

⁶⁴ En particular, las autoridades de policía, las autoridades de migración, los defensores y comisarios de familia, los maestros, y el talento humano responsable de la atención de los menores de edad no cuentan con una cualificación para afrontar las situaciones que los niños migrantes están experimentando.

⁶⁵ PARD es un proceso adelantado por una autoridad administrativa, en este caso un defensor de familia del ICBF o un comisario de familia, ante un caso de vulneración de derechos y en el que dicta medidas para el restablecimiento urgente de los mismos.

con el informe Inseguridad, violencia y economías ilegales en las fronteras, de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) ⁶⁶, la trata con fines sexuales de migrantes se encuentra extendida a lo largo de la frontera con Venezuela, donde es protegido por bandas criminales y grupos guerrilleros. Por otro lado, los NNA migrantes están siendo víctimas de trata con diversos fines, entre ellos la mendicidad ajena.

Dados los peligros y situaciones de vulnerabilidad a los cuales se enfrentan los NNA y las familias migrantes, la capacidad de las comisarías y defensorías de familia se ha desbordado. En lo registrado en el año 2018, según el ICBF, con corte a 30 de septiembre se abrieron 740 PARD a favor de niños, niñas o adolescentes migrantes desde Venezuela⁶⁷, especialmente en departamentos con alto asentamiento de migrantes desde Venezuela, tales como Norte de Santander, Bogotá, Magdalena, Atlántico, Bolívar y La Guajira. Evidenciándose un incremento respecto a 2017 cuando se presentaron 300 PARD.

Considerando las cargas adicionales de las autoridades administrativas y las múltiples vulneraciones de derechos de las que son sujetos los NNA en condición migratoria irregular, especialmente los menores de edad no acompañados, es necesario que se establezcan medidas de protección complementarias a las que se disponen en los procedimientos administrativos de restablecimiento de derechos, entre la creación de un procedimiento para que se les otorgue un documento de regularización de permanencia que les permita acceder de forma efectiva a los programas ofrecidos por el Estado colombiano.

Déficit en la atención en el marco de la garantía de los derechos e integración de NNA y sus familias migrantes provenientes de Venezuela

El fenómeno migratorio desde Venezuela genera una presión en la atención a la primera infancia, la atención a la mujer gestante, los programas para superar la desnutrición, los programas de prevención de vulneraciones, y los procesos de restablecimiento de derechos a cargo de autoridades administrativas.

Las atenciones prestadas en el último año por parte del ICBF a NNA y madres gestantes provenientes de Venezuela pasaron de 22.113 en 2017 a casi 55.544 entre enero y septiembre de 2018 en todos sus programas. Esto ha implicado para el ICBF aumentar sus esfuerzos técnicos, administrativos, operacionales y presupuestales.

⁶⁶ Informe de la Fundación Ideas para la Paz. Inseguridad, violencia y economías ilegales en las fronteras. Disponible en: http://ideaspaz.org/media/website/fip_seguridad_fronteras.pdf

⁶⁷ Esta cifra incluye las personas de 18 años que cumplieron la mayoría de edad, ubicados en las modalidades de protección y las mujeres gestantes o lactantes con sus derechos amenazados.

Adicionalmente, resulta preocupante la prevalencia de embarazo entre las niñas y adolescentes migrantes que demanda atención integral. Se identificaron 673 casos en el año 2018, de los cuales 57 son en jóvenes pertenecientes a grupos étnicos (Tabla 10).

Tabla 10. Casos de embarazo adolescente en migrantes irregulares

Edad	Embarazo adolescente	Embarazo adolescente en grupos étnicos	Total
13	9	-	9
14	39	2	41
15	82	9	91
16	175	15	190
17	311	31	342
Total	616	57	673

Fuente: RAMV, cálculos SS-DDS-DNP, 2018.

3.1.4. Atención en vivienda y agua

El fenómeno de migración reciente ha generado presiones sobre la demanda de servicios habitacionales y de servicios públicos. Según el Banco Mundial (2018), la alta demanda en materia de vivienda, y la incapacidad para atenderla, se tradujo en la ocupación de espacios públicos y la generación de asentamientos informales en zonas de riesgo. Vale la pena destacar que, esta ocupación es generada por las condiciones de vulnerabilidad de la población migrante, en particular en lo relacionado con su condición irregular y sus limitaciones para acceder a una vivienda.

Según estimaciones realizadas con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH, 2017), el 31,1 % de los hogares de migrantes desde Venezuela habitaban en condiciones de déficit habitacional, porcentaje que se incrementa al 37,3 % cuando se analizan únicamente aquellos que ingresaron al país en los últimos dos años. Por componentes, la mayor incidencia se da por el componente cualitativo⁶⁸ que aporta 19,5 puntos porcentuales del total, y 22,6 puntos porcentuales en el caso de los migrantes más

⁶⁸ El déficit cualitativo corresponde a las viviendas que hacen parte del *stock*, pero que la sociedad debe mejorar para que ofrezcan las condiciones mínimas de habitabilidad (DANE, 2009). En este se contabilizan los hogares que habitan en una vivienda que cumpla con alguna de las siguientes condiciones: (i) que habiten en una vivienda con pisos de tierra o arena; (ii) que vivan más de tres y menos de cinco personas por cuarto; (iii) que no disponen de un lugar adecuado para preparar alimentos, y (iv) que presenten carencias de algún servicio público domiciliario.

recientes. Además, el 12,7 % del total y el 19,6 % de la ola más reciente habitan en cuartos de inquilinato y otro tipo de estructuras⁶⁹. Frente a lo anterior, vale la pena destacar que los mayores flujos de migración se dieron desde enero de 2018, por lo que la problemática en términos de vivienda y servicios públicos se ha acentuado recientemente.

Es importante resaltar que un ambiente inadecuado de habitabilidad genera un efecto negativo sobre las condiciones de salud y seguridad de las poblaciones migrantes. En primer lugar, se ven afectadas las condiciones en que se almacenan, manipulan y preparan los alimentos, lo que, sumado a la falta de una provisión adecuada de agua potable y servicios de saneamiento, facilita la aparición de enfermedades gastrointestinales, entre otras. En segundo lugar, las condiciones de hacinamiento favorecen la transmisión de enfermedades y generan condiciones de riesgo para los niños. Además, la falta de una infraestructura adecuada expone a los hogares a las condiciones climáticas, mientras que su ubicación en zonas de riesgo genera amenazas a su seguridad (Bouillon, 2012).

Necesidades de atención prioritaria por alto flujo migratorio en municipios de frontera

Según el RAMV, cerca del 88 % de la población que ingresó al país lo hizo a través de los municipios de Cúcuta, Maicao, Villa del Rosario, Arauca y Puerto Santander. Estos municipios corresponden, en algunos casos, a destinos de paso y su capacidad de absorción de las nuevas poblaciones es relativamente baja.

En la Tabla 11 se muestran los flujos máximos mensuales de migrantes en los municipios con mayor incidencia de entradas. Maicao es la ciudad con un mayor flujo, tras presentar 23.429 ingresos en enero de 2018. A este le sigue Cúcuta, donde ingresaron 15.717 personas en mayo de 2018 y, Villa del Rosario con 5.967 en enero de 2018.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que la capacidad de reacción de los municipios depende de su tamaño, es necesario analizar las cifras municipales con respecto al tamaño de su población. Así, se observa que las mayores presiones se presentan en Maicao, donde el flujo de migrantes equivale al 14,2 % de su población original, y en Puerto Santander donde este porcentaje alcanza el 11,8 %. Adicionalmente, como lo evidencia el déficit habitacional, estos municipios presentan las menores capacidades para atender las necesidades de vivienda.

⁶⁹ Es un espacio cerrado, separado con paredes, que forma parte de una edificación o construcción mayor (diferente de inquilinato), con una puerta que tiene acceso independiente. En general, estas estructuras carecen de servicio sanitario o cocina en su interior, o como máximo dispone de uno de estos dos servicios.

Tabla 11. Flujo máximo mensual de migrantes y población en los municipios de ingreso

Municipio	Población total	Flujo máximo de migrantes	% de la población municipal	Déficit habitacional
Maicao	162.118	23.429	14,5 %	81,7 %
Cúcuta	662.673	15.717	2,4 %	28,7 %
Puerto Santander	10.590	1.273	12,0 %	58,7 %
Villa del Rosario	92.661	5.967	6,4 %	32,6 %
Arauca	90.924	2.835	3,1 %	49,8 %

Fuente: Cálculos DNP con información del RAMV y el Censo General del DANE, 2005.

Como se observa, los municipios de entrada de la población migrante corresponden, con excepción de Cúcuta y Maicao, a municipios de menos de 100.00 habitantes, y en todos existen niveles de déficit habitacional superiores al nacional (15 %). Adicionalmente, la cantidad de migrantes que ingresan a través de estos municipios les generan una fuerte presión en términos habitacionales.

En este sentido, con el fin de buscar unas condiciones adecuadas de habitación, es necesario generar una estrategia de atención que permita ofrecer servicios de alojamiento adecuados, que cuenten con acceso a servicios públicos y atención primaria. Adicionalmente, es importante tener en cuenta, que la atención en estos debe ser de corto plazo, para evitar un incremento exagerado de la población, favoreciendo el tránsito hacia ciudades de mayor tamaño y desarrollo económico, donde las nuevas poblaciones tengan mayores oportunidades de generación de ingresos y de acceso a servicios.

Dificultad en la provisión de alojamiento en municipios de asentamiento

El segundo componente hace referencia a los municipios de residencia de las poblaciones migrantes, donde es necesario tener en cuenta la cantidad total de personas asentadas en el territorio. Para lo anterior, se cuenta con la información registrada en el RAMV, sobre los migrantes provenientes de Venezuela en proceso de regularización, y del PEP para las poblaciones regulares.

En la Tabla 12 se muestra la población migrante por sitio de destino y el número de personas que constituyen la población original. Como se observa, la ciudad de Bogotá, con 129.921 migrantes, es la mayor receptora de esta población ya que alberga al 25,3 % de los migrantes desde Venezuela. A esta le sigue Cúcuta, con 54.774 migrantes, Barranquilla (35.533), Maicao (31.201) y Santa Marta (28.278).

Un segundo aspecto relevante es la proporción de migrantes en la población total, que da indicios sobre la capacidad de absorción de los municipios. Frente a esto, las mayores

presiones se observan en los municipios de Puerto Santander (23,6%), Villa del Rosario (20,9%), Arauca (19,6%) y Maicao (19,0%)⁷⁰. Vale la pena destacar que, en la mayoría de los casos donde se presenta una alta presión de la población migrante, existe paralelamente la condición para ser uno de los principales puntos de ingreso, y una alta proporción de hogares originales en condición de déficit.

Lo anterior sugiere que: (i) el fenómeno ya no es únicamente de frontera por lo que las ciudades grandes e intermedias, que cuentan con mayores capacidades para la generación de empleo, deben generar estrategias para la atención a migrantes en la medida en que se constituyan como receptores de estos y, (ii) los municipios de ingreso, en ocasiones, se convierten en el destino final de la población migrante, planteando la necesidad de generar estrategias de migración inteligente que facilite su reubicación, cuando sea necesario, en municipios con un mayor desarrollo económico y mayor capacidad de atención.

Tabla 12. Población total y migrantes venezolanos residentes por municipio^(a)

Municipio	Número de migrantes	% de la población total del municipio	Déficit habitacional (%)
Medellín	31.408	1,2 %	14,0 %
Bello	2.700	0,6 %	13,2 %
Itagüí	1.523	0,5 %	8,7 %
Barranquilla	35.533	2,9 %	27,4 %
Santa Lucía	1.181	10,5 %	86,3 %
Soledad	13.029	2,0 %	37,5 %
Bogotá, D.C.	129.921	1,6 %	19,2 %
Cartagena	21.541	2,1 %	37,9 %
Valledupar	15.494	3,2 %	34,2 %
Chía	1.797	1,3 %	14,8 %
Soacha	9.460	1,7 %	35,1 %
Riohacha	24.827	8,7 %	71,5 %
Fonseca	4.816	13,9 %	53,4 %
Maicao	31.201	19,0 %	81,7 %
Uribe	9.519	4,9 %	97,4 %
Santa Marta	28.278	5,6 %	43,9 %
Cúcuta	54.774	8,2 %	28,7 %
Puerto Santander	2.536	23,6 %	27,5 %

⁷⁰ Datos estimados con base en la población migrante registrada en el RAMV y el PEP con corte a junio de 2018, y la población del municipio en 2018.

Municipio	Número de migrantes	% de la población total del municipio	Déficit habitacional (%)
Los Patios	4.683	5,9 %	58,7 %
Tibú	4.293	11,6 %	56,0 %
Villa del Rosario	19.852	20,9 %	32,6 %
Pereira	2.217	0,5 %	14,0 %
Bucaramanga	13.882	2,6 %	22,7 %
Cali	21.638	0,9 %	17,9 %
Arauca	18.091	19,6 %	49,8 %
Araucaita	4.191	9,8 %	52,6 %
Puerto Carreño	1.354	8,2 %	93,9 %

Fuente: Cálculos DNP con información del RAMV y el Censo General del DANE (2005) y proyecciones de población del DANE (2018).

Nota: ^(a) La información recolectada es reportada de manera voluntaria por los solicitantes del PEP al momento de solicitarlo vía web.

Como se desarrollará adelante, la población migrante presenta dificultades para su inserción en el mercado laboral y la consecución de ingresos. Según la GEIH 2017, el 68 % de los hogares migrantes, y el 70,6 % de aquellos que ingresaron en los últimos dos años, perciben ingresos que se encuentran por debajo de los dos salarios mínimos. Lo anterior se constituye como un reto en el acceso a una vivienda de buena calidad, favoreciendo su asentamiento en zonas irregulares, en muchos casos en las periferias de las ciudades y, como se mostró anteriormente, en condiciones de déficit habitacional.

Deterioro de la prestación del servicio de acueducto y falta de acceso a saneamiento adecuado

El incremento de la población migrante desde Venezuela ha generado un aumento de la demanda de agua potable en los municipios por donde entran al país y en los municipios donde se están asentando. Esta situación está ocasionando un deterioro en la prestación del servicio de acueducto, porque requiere un mayor mantenimiento preventivo de la infraestructura, que no está contemplado dentro de los presupuestos de inversión de estos municipios. Los efectos en este servicio público domiciliario se acentúan en los municipios de Maicao, Villa del Rosario y Puerto Santander, los cuales tienen una continuidad inferior a 12 horas al día, debido a que su capacidad institucional y financiera es baja. Adicionalmente, estos municipios cuentan con una cobertura urbana inferior en 1 punto o más con respecto al promedio nacional para los servicios de acueducto y alcantarillado, 98 % y 92 % respectivamente⁷¹ (Tabla 13).

⁷¹ Cálculos propios a partir de la GEIH de 2017.

Tabla 13. Indicadores de acueducto y alcantarillado para los cinco municipios fronterizos con mayores entradas de migrantes desde Venezuela

Municipio	Cobertura acueducto urbano	Continuidad servicio de acueducto	Cobertura alcantarillado urbano
Maicao ^(a)	78 %	2 horas/día	38 %
Cúcuta	98 %	24 horas/día	95 %
Villa Del Rosario ^(b)	87 %	1,25 horas/día	87 %
Arauca	99 %	24 horas /día	97 %
Puerto Santander ^(c)	81 %	3 horas/día	70 %

Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), 2016. Plan Departamental de Agua (PDA) Norte de Santander, 2016. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2018.

Nota: ^(a) Actualmente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene la administración temporal del sector de agua potable y saneamiento básico de La Guajira y está ejecutando obras acueductos y alcantarillados en el municipio de Maicao. Los avances con corte a agosto de 2018 en acueducto son cobertura del 96 % y continuidad de 2,6 horas/día y en alcantarillado la cobertura es de 89 %, de acuerdo con el informe de avance Plan Anual Estratégico de Inversiones (PAEI) de 2018 para el periodo entre julio y agosto de este año. ^(b) El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio entregó en septiembre de 2018 la tercera fase del alcantarillado beneficiando a 76.994 de habitantes en el municipio de Villa del Rosario. ^(c) A través del PDA de Norte de Santander se ejecutó el plan maestro de acueducto para Puerto Santander.

El servicio de acueducto en Villa del Rosario tiene una baja continuidad que, ante la llegada de un gran número de migrantes desde Venezuela (de acuerdo con el RAMV es de 21.347 personas⁷² y corresponde aproximadamente al 22,5 %⁷³ de la población del municipio), ha generado una situación de atención prioritaria (Tabla 13). Por lo anterior, la Dirección de Entidades Intervenidas y en Liquidación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y el Agente Especial⁷⁴ de la empresa de acueducto y alcantarillado de Villa del Rosario estimaron un presupuesto prioritario para cubrir las necesidades identificadas en la provisión de agua potable a los migrantes desde Venezuela por un valor 1.242 millones de pesos para el año 2018. Estos recursos no están contemplados dentro del presupuesto del municipio.

Para lograr un servicio de acueducto con una proyección a largo plazo (25 años) en el municipio de Villa del Rosario, que tenga como mínimo una cobertura superior al 90 % y

⁷² Radicado No 2018EE09116 de la UNGRD del 9 de agosto de 2018.

⁷³ Según proyecciones del DANE para el año 2018.

⁷⁴ La empresa de acueducto y alcantarillado de Villa del Rosario se encuentra intervenida desde el 2012 por la SSPD a través de la resolución 2012130002405 del 1 de agosto de 2012.

una continuidad de más de 12 horas al día, el Plan Departamental de Agua (PDA) de Norte de Santander ha radicado el plan maestro de acueducto del municipio de Villa del Rosario en el mecanismo de viabilización⁷⁵ del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico en los años 2015, 2016 y 2018. Sin embargo, este proyecto no ha logrado el cumplimiento de los requisitos técnicos, ambientales y prediales que exige el viceministerio, por lo que ha sido devuelto con observaciones al PDA en cada ocasión que el proyecto ha sido presentado ante el mecanismo de viabilización, por lo que en agosto de 2018 aún todas las observaciones no habían sido atendidas. Por lo anterior, no se pueden ejecutar las obras del plan maestro de acueducto, dificultando el acceso de agua potable para la nueva población migrante desde Venezuela que se asiente o transite de paso por el municipio.

En las ciudades principales, en especial en Cúcuta⁷⁶, y municipios fronterizos receptores de migrantes desde Venezuela, un alto porcentaje de los asentamientos⁷⁷ de migrantes no cuenta con acceso a servicios de agua potable y saneamiento básico. Esta situación, según reportan los prestadores del servicio de acueducto ha generado un aumento en las pérdidas de agua. Por ejemplo, en Cúcuta, Aguas Kpital Cúcuta SA ESP manifiesta que en las zonas donde se tiene registro de asentamientos de la población migrante se han incrementado las conexiones irregulares, artesanales y clandestinas para proveerse de agua, ocasionando un deterioro de la calidad del servicio de acueducto al afectar la continuidad de este. Lo anterior incrementa el índice de agua no contabilizada, la facturación y disminuye el recaudo. En el municipio de Maicao, el prestador del servicio de acueducto reporta un incremento de las pérdidas de 730 metros cúbicos al día (Banco Mundial , 2018). Adicionalmente, se están generando mayores riesgos en la salud pública por aumento de enfermedades gastrointestinales y brotes en la piel, en especial en la población infantil, en las zonas de asentamiento de la población migrante desde Venezuela que no cuentan con acceso a saneamiento básico debido a que la disposición de los residuos sólidos y líquidos se realiza sin el cumplimiento de los requerimientos sanitarios, lo cual incrementa la contaminación de espacios públicos y fuentes hídricas (Banco Mundial , 2018).

⁷⁵ Mecanismo ante el cual las entidades territoriales presentan los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico para evaluación, aprobación y viabilización del Comité Técnico cuando se solicite recursos de la Nación.

⁷⁶ De acuerdo con Aguas Kpital Cúcuta SA ESP, la mayoría de la población migrante desde Venezuela se está asentando en sectores vulnerables que carecen de servicios básicos.

⁷⁷ Según el informe "Migración desde Venezuela a Colombia" del Banco Mundial, en Riohacha el 33 % de las personas en sitios de asentamiento no cuentan con acceso a servicios de baños, duchas o baterías sanitarias.

La situación en La Guajira se agrava por la escasez del recurso hídrico en la zona de acuerdo con el Estudio Nacional del Agua (Ideam, 2014). Adicionalmente, la baja capacidad institucional en el departamento llevó, en el año 2017, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a tomar la administración temporal (por un término de 36 meses) de los recursos del sector de agua potable y saneamiento básico mediante la Resolución 460 de 2017⁷⁸ del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. A esto se suma que el retorno desde Venezuela de las comunidades indígenas a La Guajira y su asentamiento disperso genera una mayor necesidad en la provisión de agua potable.

3.1.5. Situación laboral

La población migrante y los retornados tienen dificultad para ubicarse laboralmente

Teniendo en cuenta la información de migrantes desde Venezuela según el RAMV, se observa que de la población inscrita en edad de trabajar⁷⁹, el 62,43 % solo cuenta con educación secundaria y otro 14,65 % solo tiene educación primaria (Gráfico 10). Así mismo, según el estudio del Banco Mundial (Banco Mundial, 2018) el 75 % de los retornados son adultos en edad laboral (entre 19 y 64 años), con altas tasas de desempleo y con tasas de informalidad altas (85 %). Esto dificulta la ubicación laboral de estas personas, especialmente en los casos en que existe falta de documentación que certifique unas competencias adquiridas o experiencia laboral previa.

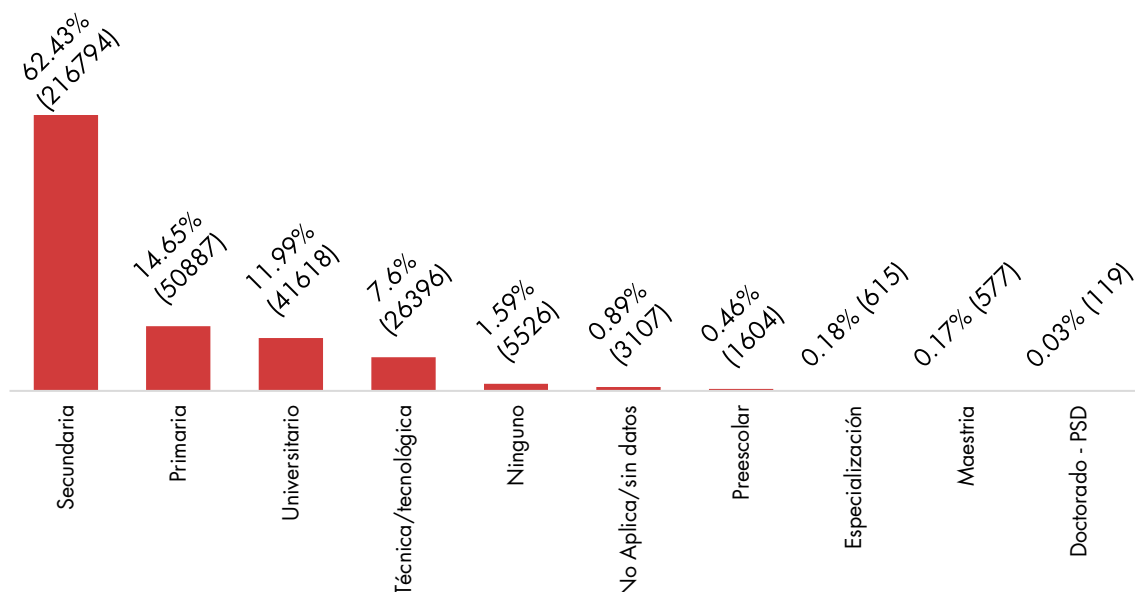
De manera similar, si bien casi 20 % de los inscritos en el RAMV tienen educación superior, en muchos casos no cuentan con los documentos que les permitan validar su título profesional en Colombia. Lo anterior deja ver la necesidad de implementar programas de certificación de competencias y de validación de educación media y superior con el fin de mejorar la probabilidad de enganche laboral y contribuir así a su inserción exitosa en el mercado laboral colombiano.

De acuerdo con el seguimiento que ha venido realizando el Ministerio de Trabajo a la población retornada, a 30 de abril de 2018, 1.452 retornados habían inscrito su hoja de vida en el Servicio Público de Empleo, de los cuales solo 71 habían podido ser colocados. Esto evidencia la necesidad de fortalecer estas estrategias de acompañamiento para la vinculación laboral de la población retornada.

⁷⁸ Por la cual se efectúa un Traslado Presupuestal Interno en el Presupuesto de Gastos de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., para la vigencia fiscal de 2017.

⁷⁹ Entre 12 y 65 años.

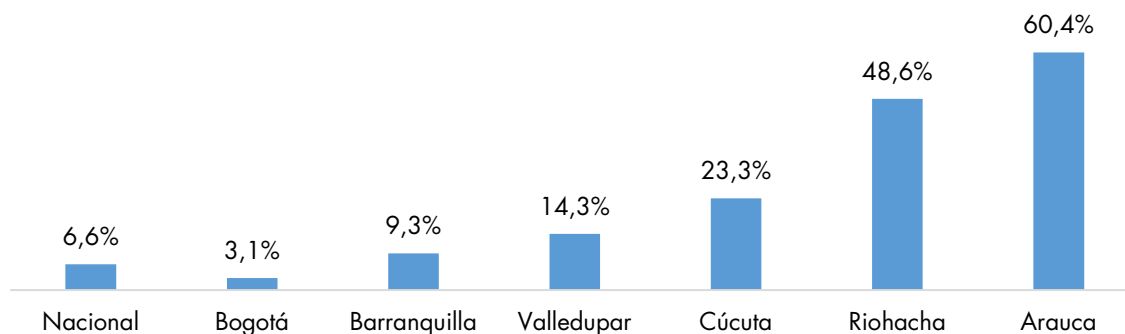
Gráfico 10. Nivel educativo población en edad de trabajar



Fuente: RAMV, 2018.

Aplicando la información del RAMV a los cálculos de desempleo basados en la GEIH, se encuentra que, a junio de 2018, había en el país 157.594 migrantes venezolanos desempleados, que representan el 6,6 % del total de desempleados en el país (Gráfico 11). El efecto de los migrantes venezolanos en el desempleo regional ha sido especialmente significativo en Arauca (el 60 % del total de desempleados), Riohacha (el 48,6 % de los desempleados) y Cúcuta (el 23,3 % del total de desempleados).

Gráfico 11. Participación de los desempleados venezolanos en el total de desempleados por ciudad, 2017



Fuente: Cálculos DNP con base en PEP, RAMV y GEIH, 2017.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que, de los migrantes en edad de trabajar que se encuentran de forma regular en el país o están en proceso de regularizarse, el 49,5 % (290.394) son jóvenes, de los cuales 47,34 % son mujeres. En este sentido, y dado que los jóvenes y las mujeres son población de difícil empleabilidad, se requiere de programas especializados para su enganche laboral.

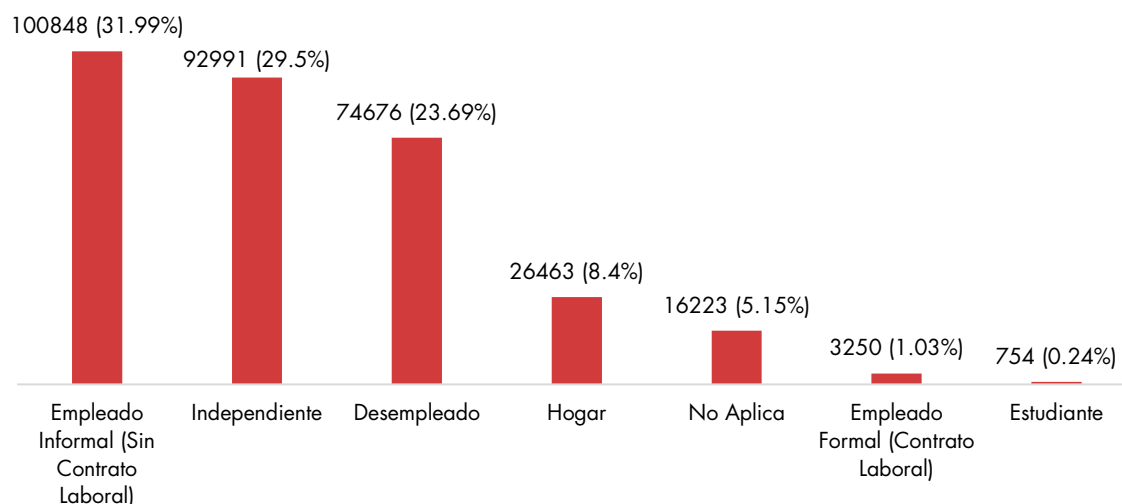
A pesar de que el Gobierno nacional desarrolló una estrategia encaminada a regularizar la situación de los migrantes desde Venezuela mediante el PEP, su vinculación al mercado laboral no ha sido fácil. En gran parte, y de acuerdo con lo que manifiestan los gremios y los representantes de los trabajadores en la Subcomisión en Gestión Migratoria Laboral, esto se debe al desconocimiento de los empresarios sobre los requisitos y procedimientos para contratar de manera legal a esta población.

De acuerdo con el RAMV, de los 442.462 migrantes desde Venezuela regulares registrados, el 32 % tiene un empleo informal y el 29,5 % son trabajadores independientes (Gráfico 12). En este sentido, vale la pena resaltar que dentro del RAMV se reportan como informales todos aquellos empleados que no cuenten con un contrato laboral, por lo que el acceso a seguridad social no está contemplado dentro de la definición de informalidad aquí empleada⁸⁰. Por esta razón, el 1,03 % que reporta tener un empleo formal, no necesariamente implica que cumpla con todas las condiciones de ley (*i.e.* es decir estar afiliado a salud y pensiones). Esta cifra resulta similar al porcentaje de formalidad por afiliación a seguridad social de los venezolanos que surge del módulo de migración de la GEIH, el cual corresponde al 5,4%.

De otra parte, según información del RAMV, el 23,69 % de los migrantes desde Venezuela se encuentra en situación de desempleo (Gráfico 12), por lo cual es prioritario crear estrategias que permitan la inserción laboral o la generación de ingresos de estos individuos.

⁸⁰ Se toma como base de información el RAMV dado que, para el cálculo de informalidad por medio de la GEIH, existe una importante proporción de variables faltantes para la población migrante desde Venezuela, lo que no permite hacer un cálculo confiable de la informalidad empleando el módulo de migración de la GEIH.

Gráfico 12. Ocupación de los migrantes mayores de edad



Fuente: RAMV, 2018.

De acuerdo con los datos del RAMV para migrantes en proceso de regularización y del PEP para migrantes ya regularizados, el mercado laboral colombiano estaría recibiendo 543.670 nuevos potenciales trabajadores. En este sentido, se estima que la presión por el incremento en la fuerza laboral implicaría un aumento de entre 0,6 y los 1,7 puntos porcentuales en la tasa de desempleo, y una caída de la formalidad entre 0,3 y 0,8 puntos porcentuales (ANIF, 2018).

Dificultad en la implementación del Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia

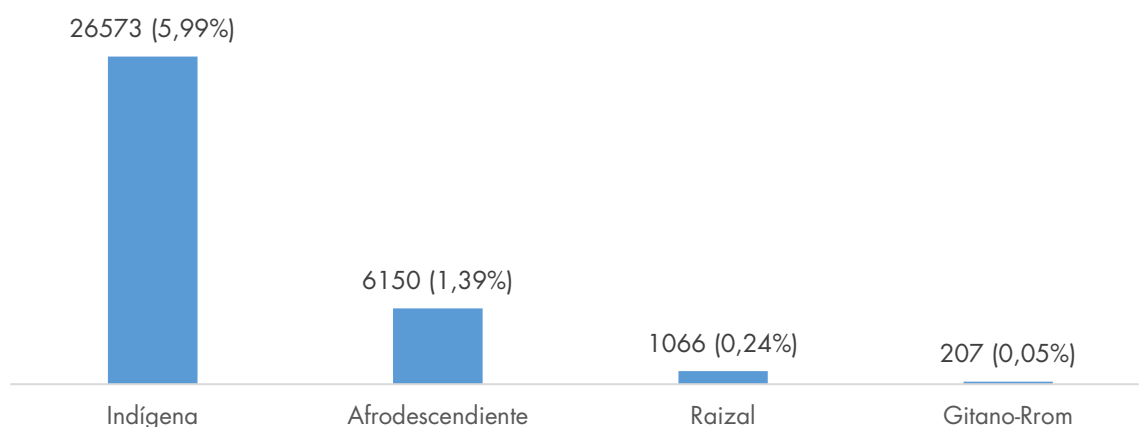
Aun cuando el Ministerio del Trabajo ha diseñado una herramienta, llamada Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC), que permitirá la identificación y diagnóstico de la población migrante laboral en el país, teniendo en cuenta el perfil ocupacional y trayectoria laboral de esta, su implementación no se encuentra garantizada dada la ausencia de los recursos necesarios para su implementación. La no implementación de este sistema impediría que el Ministerio del Trabajo pudiera supervisar las condiciones laborales de los trabajadores extranjeros y el efectivo cumplimiento de sus derechos laborales.

3.1.6. Atención para grupos con autorreconocimiento étnico

Se encuentra que 33.394 personas registradas en el RAMV reportaron autorreconocimiento de pertenencia étnica (Gráfico 13). En particular, más de 26.000

ciudadanos venezolanos, que corresponden al 6 % de la muestra, afirmaron tener filiación con una comunidad indígena. Si bien la mayoría de esta población reportó pertenecer al pueblo wayuu, algunos individuos reportaron autorreconocimiento con pueblos como el yukpa. Por su parte, 6.150 individuos se registraron como afrodescendientes, 1.066 como raizales y 207 como gitanos-Rrom. Es importante tener en cuenta a esta población en la formulación de cualquier política de atención debido a sus condiciones particulares.

Gráfico 13. Población con pertenencia étnica



Fuente: RAMV, 2018.

Por esta razón, será necesario determinar rutas de atención con un enfoque étnico diferencial que permitan acceder a estas poblaciones específicas a la oferta institucional.

3.1.7. Víctimas del conflicto armado retornados a Colombia

El retorno de migrantes provenientes desde Venezuela ha mostrado un aumento importante a partir del 2015. Según las cifras que administra la UARIV, con corte a agosto 31 de 2018, los retornos efectivos reportados en el año 2015 eran de 48 víctimas del conflicto retornados, mientras que para el año 2018, dentro de lo corrido del año, se han reportado 161 víctimas retornadas. Adicionalmente, del total de víctimas retornadas del exterior desde el año 2012, que corresponden a 907, 362 han retornado desde Venezuela (*i.e.* corresponde al 39 % del total de los retornos atendidos por la UARIV).

Dada la incertidumbre del comportamiento de la economía del vecino país que han propiciado el retorno de migrantes víctimas de conflicto armado, se prevé el aumento de las cifras mencionadas, lo que se puede convertir en un desafío para el Gobierno colombiano. Lo anterior debido al incremento de personas que regresan al país demandando reparación y solicitando el restablecimiento de sus derechos.

Finalmente, de acuerdo con cifras de la UARIV, la población víctima que se encuentra en el exterior por su permanencia fuera del país desconoce la estructura del Sistema nacional de Atención y Reparación de Víctimas (SNARIV)⁸¹, las rutas y los mecanismo de acceso a la oferta de servicios ofrecidos por Estado colombiano la normativa existente, lo que exige que las víctimas retornadas requieran acompañamiento y orientación por parte de la UARIV y los entes territoriales correspondientes para el restablecimiento de los derechos para facilitar el proceso de inserción social en los municipios receptores.

3.1.8. El fenómeno migratorio genera retos importantes en materia de seguridad y manejo de conflictividades

La dimensión del flujo migratorio, tanto en tamaño como en velocidad, ha excedido las capacidades de las autoridades (*i.e.* gobernadores, alcaldes, inspectores y corregidores de policía, y la Policía Nacional) para atender situaciones derivadas de este incremento poblacional. Esto ha generado que la percepción de la ciudadanía⁸², influenciada en muchos casos por la información difundida por diferentes medios de comunicación y redes sociales (Fundación Ideas para la Paz (FIP), 2018) , haya dado lugar a una relación imaginaria entre migración, violencia y crimen y origina una serie de desafíos para la institucionalidad colombiana tanto nacional como territorial.

Respecto a lo anterior, en términos generales, podría decirse que la actitud de los colombianos hacia la población migrante ha estado caracterizada por la empatía y la solidaridad (Banco Mundial, 2018). No obstante, en algunos municipios se han presentado incidentes aislados de discriminación, particularmente en la forma de agresiones verbales o físicas, así como en manifestaciones de grupos de ciudadanos que consideran que sus actividades económicas o sus modos de vida podrían verse amenazados por el flujo de migrantes (FIP, 2018). Adicionalmente, en algunos sondeos de opinión y revisiones de prensa (Banco Mundial, 2018; FIP, 2018), se ha observado que ciertos grupos de la población perciben que la migración podría acarrear riesgos para la seguridad ciudadana y el comercio. Estas preconcepciones y prejuicios pueden estar relacionadas, en parte, por el

⁸¹ La Unidad para las Víctimas ha desarrollado un formulario de caracterización para víctimas que se encuentran en el exterior. Durante el primer semestre se encuestaron a 110 víctimas del conflicto armado que se encuentran en Venezuela arrojando como resultado que el 46 % de las personas manifiestan conocer poco la Ley 1448 de 2011 y el 50 % manifiesta no tener ningún conocimiento. El 37 % de las víctimas no han declarado por desconocimiento.

⁸² Estudios de percepción como Cúcuta como vamos, o la encuesta de percepción de la Cámara de Comercio de La Guajira, muestran que muchas personas perciben a los venezolanos como amenaza para la seguridad o como factor importante para aumentos en la delincuencia.

manejo inadecuado de la información sobre el involucramiento de la población migrante en la comisión de delitos por parte de algunos actores (FIP, 2018).

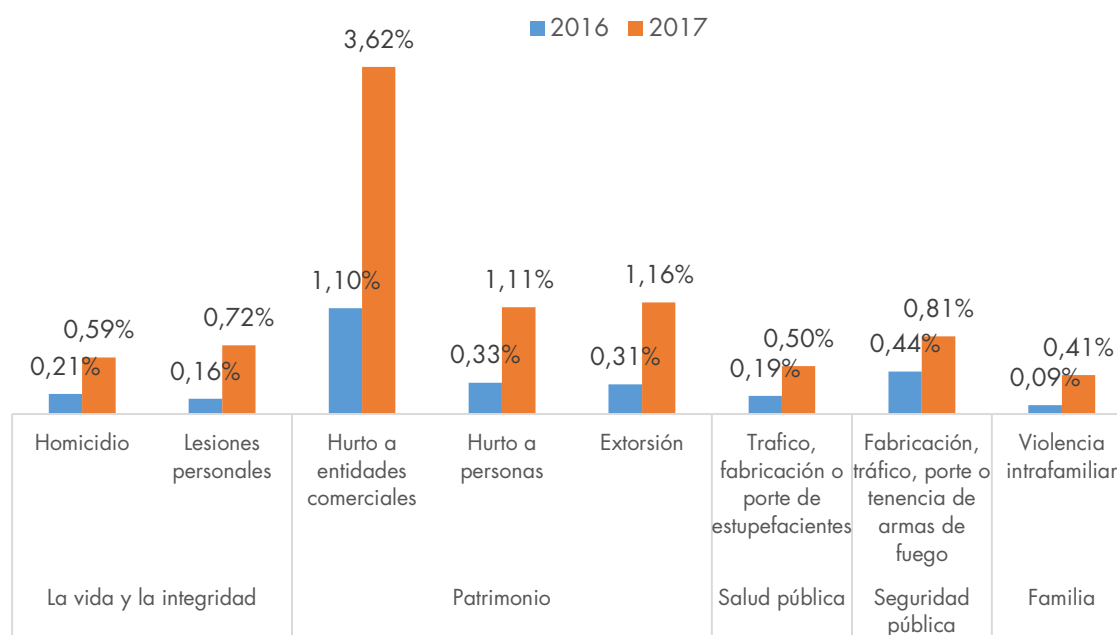
Más allá de las cifras sobre delitos cometidos por ciudadanos venezolanos, la presencia de más de un millón de personas en el territorio nacional, algunas de ellas en condiciones de informalidad y en zonas con débil presencia institucional, ha sido aprovechada por organizaciones criminales. Investigaciones iniciales realizadas por la FIP y el *International Crisis Group*, concluyen que aunque las condiciones de seguridad no se han visto afectadas por la llegada de migrantes venezolanos y colombianos retornados, es necesario desarrollar una política integral que disminuya la potencial participación de estos en actividades delincuenciales.

La observación de los datos disponibles revela que, en términos muy generales, la participación de los venezolanos en actividades delictivas ha aumentado⁸³. No obstante, es fundamental señalar que, como establece la FIP (2018), esta información debe ser analizada teniendo en cuenta las proporciones de la ocurrencia de los delitos a nivel nacional. Si bien aumentó el volumen de delitos registrados cometidos por venezolanos debido al aumento de la población venezolana en el país, en términos relativos el nivel es notablemente bajo (Gráfico 14). Lo anterior, considerando que ninguno de los delitos cometidos por venezolanos representa más del 3,7 % del total de delitos cometidos en el año 2016 y 2017. Por esta razón, es fundamental recalcar que, de ninguna manera, a la fecha se puede establecer ningún tipo de relación de causalidad entre el aumento de la criminalidad y el fenómeno migratorio proveniente de Venezuela⁸⁴.

⁸³ De acuerdo con cifras de la Policía Nacional, del 1 de enero al 20 de septiembre del 2018, la comisión de delitos contra la vida y la integridad personal (homicidios y lesiones personales); contra el patrimonio (hurto a entidades comerciales, hurto a personas y extorsión); salud pública (tráfico, fabricación o porte de estupefacientes); seguridad pública (tráfico, fabricación, porte o tenencia de armas de fuego) y contra la familia (violencia intrafamiliar) por parte de venezolanos se incrementó en un 79 % respecto al mismo periodo del 2017. Cabe anotar que el 80 % de los delitos cometidos por venezolanos son hurtos a entidades comerciales (19,9 %), hurto a personas (17,9 %), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (17,3 %), receptación (7,5 %), lesiones personales (6,5 %), falsedad personal (5,9 %) y fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego (5,2 %). La comisión de estos delitos se ha concentrado en Cúcuta, Bogotá, Maicao, Barranquilla, Bucaramanga y Santa Marta (ciudades con importante presencia de migrantes provenientes del país vecino).

⁸⁴ El estudio de la FIP (2018) contiene un modelo en el que se prueba el nivel de correlación entre los principales delitos contra la vida y la integridad, y el patrimonio a nivel municipal. Se encuentra, al controlar por efectos específicos de tiempo, municipio y departamento, que no existe ninguna relación significativa entre el aumento en el número de migrantes y la ocurrencia de delitos.

Gráfico 14. Porcentaje de los delitos cometidos por ciudadanos venezolanos del total de delitos cometidos en el país



Fuente: Policía Nacional de Colombia y Migración Colombia, 2018.

Nota: Para que sean comparables los dos periodos, se muestran los delitos cometidos únicamente entre el 1 enero y el 20 de septiembre de cada año.

En cuanto a los conflictos sociales, en zonas de tolerancia se ha presentado un aumento en la participación de venezolanas en trabajo sexual⁸⁵ (Naciones Unidas, 2018). Esta situación ha dado lugar al surgimiento de conflictos entre las trabajadoras sexuales colombianas y las provenientes del vecino país en varias ciudades debido a la variación en los precios y al control de ciertas zonas y mercados (FIP, 2018).

Por otro lado, según información de la Policía Nacional, se han presentado incrementos en la utilización y explotación de los migrantes en economías ilegales, tales como la extracción de yacimientos mineros ilícitos, contrabando y narcomenudeo, y se ha identificado

⁸⁵ A la fecha no existe un consolidado de cifras de trabajo sexual en Colombia. Para el caso particular de Bogotá, el ejercicio de la Secretaría Distrital de la Mujer "Caracterización de personas que realizan actividades sexuales pagas de 2017" mostró que cerca del 33 % de las personas son de nacionalidad extranjera, de las cuales el 99,8% son venezolanas. Para más información, véase los resultados disponibles en: <http://omeg.sdmujer.gov.co/OMEG/asp/files/resultados.pdf>

un aumento en los casos de explotación sexual, trata de personas y explotación sexual infantil.

Así, las condiciones de especial vulnerabilidad que caracterizan a la población migrante (particularmente la que ingresa de forma irregular) han presuntamente favorecido la instrumentalización de esta población para actividades delictivas (FIP, 2018). En relación con la trata de personas, el Ministerio del Interior reporta que ha encontrado que en el último año esta situación se ha recrudecido: entre 2017 y lo corrido de 2018⁸⁶ se triplicaron los casos de explotación sexual de mujeres registrados por esta entidad ⁸⁷ y aumentaron los casos de explotación sexual de menores y de explotación en la modalidad de trabajos forzosos.

Lo anterior denota un aumento significativo en varios incidentes relacionados con este delito. En particular, el Ministerio del Interior registra que ciudadanas venezolanas han sido objeto de propuestas laborales fraudulentas que llevan a situaciones de explotación sexual en el territorio colombiano. Adicionalmente, si bien muchas mujeres de esta nacionalidad ingresan a la situación de prostitución de manera voluntaria⁸⁸, sus condiciones de vulnerabilidad las lleva, en algunos casos, a sufrir diferentes violaciones de derechos por lo que, eventualmente, pueden convertirse en víctimas del delito de trata de personas. El abordaje de esta problemática se ve especialmente afectado por el subregistro debido al desconocimiento de la ley por parte de las víctimas, así como por el temor a las retaliaciones y a la revictimización.

Finalmente, es importante señalar que, según lo establecido en el Decreto 1066 de 2015⁸⁹, la asistencia a las víctimas de estos delitos recae sobre los comités territoriales de lucha contra la trata de personas. No obstante, muchos de ellos no están preparados ni cuentan con los recursos suficientes para brindar esta asistencia. Esto ocurre particularmente

⁸⁶ Información con corte 12 de octubre de 2018.

⁸⁷ En los informes producidos por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2016) se deja claro que, en todos los países, existe un gran subregistro del número de víctimas por la naturaleza de los delitos relacionados con la trata de personas. Lo anterior, con el agravante de que no existe certeza sobre la dimensión del problema del subregistro. Según estimaciones estadísticas, para el Reino Unido se estimó que se registran únicamente 1 de cada 5 casos y para los Países Bajos se calculó que el registro en fuentes oficiales podía corresponder, aproximadamente, únicamente al 10% de las víctimas (Van Dijk & Van der Heijden, 2016).

⁸⁸ En zonas de tolerancia se ha presentado un aumento en la participación de venezolanas en trabajo sexual (Naciones Unidas, 2018). A la fecha no existe un consolidado de cifras de trabajo sexual en Colombia. Para el caso particular de Bogotá, el ejercicio de la Secretaría Distrital de la Mujer "Caracterización de personas que realizan actividades sexuales pagas de 2017" mostró que cerca del 33% de las personas son de nacionalidad extranjera, de las cuales el 99,8% son venezolanas. Para más información, véase los resultados disponibles en <http://omeg.sdmujer.gov.co/OMEG/asp/files/resultados.pdf>

⁸⁹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

en territorios que no registraban casos, pero debido a las dinámicas del fenómeno migratorio, han reportado la ocurrencia de alguno recientemente. Por esta razón, es necesario realizar acciones que permitan implementar efectivamente la política pública contra la trata de personas en los territorios. En particular, urge aplicar esta política con un enfoque diferencial para víctimas migrantes, en particular aquellas de nacionalidad venezolana. Esto, debido a que existe un vacío normativo frente a la atención de estas personas, ya que por la situación del vecino país, la mayoría de ellas no desean retornar a Venezuela.

A futuro, es necesario determinar las causalidades y la sistematicidad entre estos fenómenos, así como dimensionar los impactos de la migración sobre la seguridad y la convivencia ciudadana para definir políticas e intervenciones que minimicen la incorporación de la población migrante que llega de Venezuela en actividades criminales.

3.2. Debilidad institucional para afrontar fenómenos migratorios

Además de la necesidad de proveer asistencia y de integrar a la población proveniente del vecino país, se encuentra la urgencia de fortalecer las capacidades del Estado nacional y su articulación con los territorios para gestionar de manera exitosa el fenómeno. A continuación, se presentan tres retos identificados relacionados con temas de: (i) capacidades en frontera y coordinación y articulación, y (ii) disponibilidad de información confiable de la migración proveniente de Venezuela.

3.2.1. Debilidad de la institucionalidad para coordinar y articular acciones en zonas de frontera y atender a la población vulnerable

Insuficiente capacidad de atención en el proceso de ingreso al país, registro e identificación

Insuficiente capacidad de los servicios migratorios para la demanda existente

Es de esperar que la creciente población proveniente de Venezuela demande servicios de identificación y registro por parte del Estado colombiano. Por una parte, la población que ingresa de manera regular, sin importar si son retornados o no, requiere de atención en puntos de control migratorio y, eventualmente, de procesos de verificación del estatus migratorio. Por otra parte, una porción de los ingresados nacidos en Colombia, con o sin nacionalidad, requerirá de servicios relacionados con el registro civil.

Migración Colombia, entidad encargada del control migratorio en el país, ha reportado un incremento notable en los flujos migratorios a través de los PCM. En la Tabla 14 se observa que, entre 2016 y 2017, se reportó un crecimiento del 13,1 % en los flujos migratorios en los 42 PCM del territorio nacional, explicado por un aumento del 22,5 % en

el registro de extranjeros. Destaca, por ejemplo, que en los ocho meses registrados del año 2018 se superó el volumen de extranjeros atendidos durante todo el año 2016. Vale la pena resaltar que, según cifras de Migración Colombia (2018), en el 2017 casi el 24 % de flujos de entrada de extranjeros correspondió a personas de nacionalidad venezolana.

Tabla 14. Flujos migratorios atendidos en los 42 Puestos de Control Migratorio

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variación % 2016-17
Colombianos	6.073.122	7.017.205	7.647.515	7.596.194	7.364.061	7.826.398	5.458.874	6,3 %
Extranjeros	3.371.146	3.631.429	4.068.713	4.738.300	5.335.477	6.535.302	5.557.885	22,5 %
Total	9.444.268	10.648.634	11.716.228	12.334.494	12.699.538	14.361.700	11.016.759	13,1 %

Fuente: Migración Colombia.

Nota: con corte a agosto del 2018.

Al detallar únicamente los PCM terrestres (Tabla 15 y Gráfico 15), se encuentra que entre 2016 y 2017 se incrementaron en 88,2 % los flujos atendidos. En particular, para un PCM como el del Puente Internacional Simón Bolívar en Cúcuta, se triplicaron los flujos en dicho periodo de tiempo. Incluso, únicamente en los primeros 8 meses del 2018, se superó el número de flujos migratorios atendidos en dicho punto en relación con el año inmediatamente anterior.

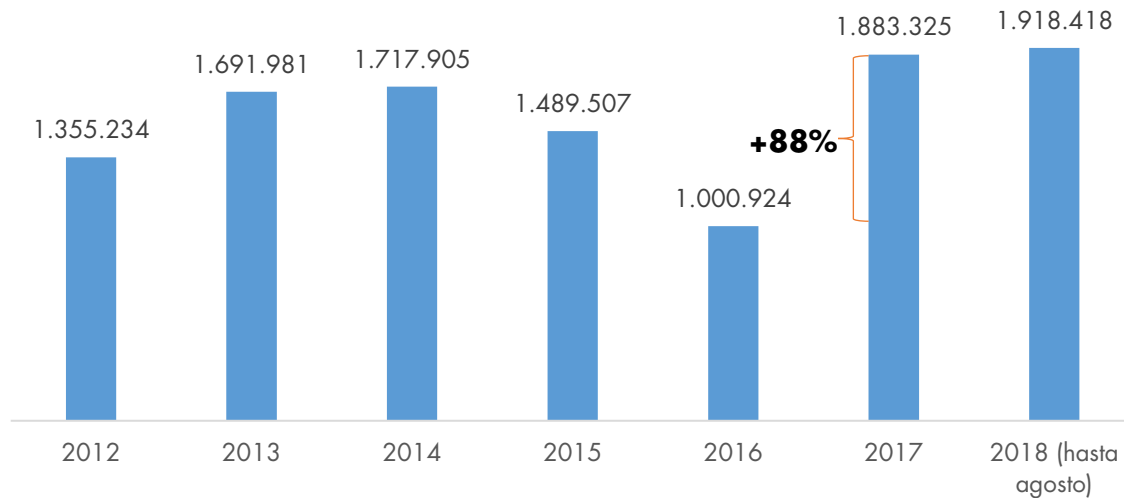
Tabla 15. Flujos migratorios atendidos en los principales puestos de control migratorio terrestres

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. % 2016-17
Simón Bolívar-Cúcuta	444.993	516.317	495.753	422.511	223.336	651.338	745.437	191,6%
Paraguachón-La Guajira	419.690	616.978	561.408	409.539	143.640	373.416	272.722	160,0%
Rumichaca-Ipiales	416.050	452.167	517.806	542.496	539.423	772.438	803.522	43,2%
Puente Páez-Arauca	58.101	86.148	108.140	77.387	60.538	41.574	41.612	-31,3%
San Miguel-Putumayo	16.400	20.371	34.798	37.574	33.987	44.559	55.125	31,1%
Total	1.355.234	1.691.981	1.717.905	1.489.507	1.000.924	1.883.325	1.918.418	88,2%

Fuente: Migración Colombia, 2018.

Nota: con corte a agosto del 2018.

Gráfico 15. Total de flujos migratorios atendidos en los principales PCM terrestres



Fuente: Migración Colombia, 2018.

Nota: con corte a agosto del 2018.

Debido al aumento extraordinario en los flujos migratorios, la capacidad de Migración Colombia en la zona de frontera y al interior del país se ha visto sobrecargada. En términos de personal, dicha entidad cuenta únicamente con 1.365 funcionarios, de los cuales 663 realizan labores de control migratorio en los 42 PCM del territorio nacional y 277 realizan labores relacionadas con extranjería y verificación migratoria. Este número reducido de colaboradores contrasta con la enorme demanda por parte de la población llegada desde el vecino país. Al considerar que en el primer semestre de 2018 se atendieron 706.081 flujos de entrada de ciudadanos venezolanos, se encuentra que cada funcionario atendió, en promedio al mes, a 2.487 personas de dicho país. Adicionalmente, se estima que, dado que en el territorio nacional se encuentran 1.032.016 venezolanos con vocación de permanencia a corte de 30 de septiembre de 2018, cada funcionario que realiza labores de verificación deberá atender, en promedio, a 3.725.

De igual forma, Migración Colombia reporta no tener los suficientes medios físicos para cumplir sus funciones misionales en relación a los flujos de migrantes. Por ejemplo, en muchos casos los pasos fronterizos no cuentan con la infraestructura necesaria para atender el volumen de población de manera eficiente, por lo cual las filas y los tiempos de espera son

excesivos. Esto último hace referencia no solo a sedes físicas, sino también a los recursos tecnológicos para las operaciones migratorias realizadas en los PCM.

Imposibilidad de identificar plenamente a los migrantes

A la fecha, existe un gran vacío respecto a la identificación de la población migrante, particularmente de aquella de nacionalidad venezolana. Actualmente, para demostrar su estatus migratorio regular en Colombia, los migrantes pueden contar con documentos de identificación como la cédula de extranjería, la visa; o con permisos específicos como el Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), para quienes ingresan con pasaporte hasta por un tiempo inferior a 90 días; Permiso Temporal de Permanencia, que otorga una prórroga al ingreso inicial hasta por 90 días adicionales; y el PEP, exclusivo para nacionales venezolanos que les da estatus migratorio regular hasta por dos años

No obstante, no existe un mecanismo de enrolamiento o validación de la plena identidad. Es decir, en escenarios como el acceso a diferentes servicios del Estado, no es posible verificar si la persona que utiliza el permiso en efecto corresponde a quien lo solicitó. A la fecha estos permisos fueron otorgados para quienes ingresaron por PCM y por la información que, de manera voluntaria, fue recolectada a través de encuestas (RAMV), sin que se haya recolectado ningún tipo de información biométrica (huellas dactilares o datos de iris).

Insuficiente capacidad de los servicios del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Registraduría Nacional para la atención de retornados

Adicionalmente, la atención para los retornados que presta el Ministerio de Relaciones Exteriores no es suficiente para cubrir las necesidades de esta población. Por esto, para la implementación de las estrategias que se plantean desarrollar con el presente documento, es necesario fortalecer con recurso humano, físico y financiero a la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores. Lo anterior, teniendo en cuenta que con la actual planta de personal y los recursos asignados solamente se podría tener una cobertura parcial en algunas regiones del país para la atención de población retornada.

Por este motivo, con los recursos disponibles, frente a los aumentos en el número de retornados, no sería posible realizar procesos estratégicos en la atención de esta población como su caracterización y el fortalecimiento del sistema de información de retorno, que son condiciones para poder focalizar las estrategias destinadas a los connacionales que regresan al país, así como cuantificar el impacto de su llegada a territorio nacional. Otros procesos que podrían verse truncados debido a la necesidad de recursos corresponden a fortalecer la

asistencia consular de colombianos en Venezuela, implementar una política de regularización de la población migrante y fortalecer las gestiones multilaterales y bilaterales para impulsar acciones regionales e internacionales para el manejo del flujo migratorio procedente de Venezuela.

Por último, se ha conocido que la Registraduría Nacional del Estado Civil presenta una gestión similar de sus sedes, especialmente en los municipios de frontera. Si bien, en el pasado, con acompañamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, se han tomado medidas excepcionales para agilizar la atención, no existen estrategias que permitan fortalecer la capacidad de la Registraduría en estas zonas.

Ausencia de un único actor articulador de las acciones relacionadas con el fenómeno migratorio proveniente de Venezuela

Desde el cierre de la frontera colombo-venezolana en 2015, se han desarrollado diferentes mecanismos para atender las necesidades de la población migrante y las comunidades receptoras. En particular, el trabajo de la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones exteriores permitió, a través de los PMU, identificar situaciones y problemáticas que permitieron a diferentes sectores desarrollar estrategias para la población migrante en la zona de frontera. Adicionalmente, entre febrero y agosto de 2018, la Gerencia de Frontera del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República permitió aumentar la coordinación desde las iniciativas de las entidades del nivel central con las de los municipios y departamentos, especialmente en los departamentos de Norte de Santander, La Guajira y Arauca, a través de los PMU. Adicionalmente, la Gerencia de Frontera permitió articular los esfuerzos de la UNGRD, las personerías municipales, la Defensoría del Pueblo y las alcaldías y gobernaciones para la realización del RAMV, que hasta hoy se perfila como una de las mejores fuentes de caracterización del fenómeno migratorio, así como uno de los mecanismos para la regularización de migrantes desde Venezuela.

Aunque la Gerencia de Frontera aún opera, esta realiza funciones de acompañamiento al Gobierno nacional sin personal de planta y sin normatividad que delimite sus funciones. Debido a esto, la acción del Estado carece de protocolos de articulación definidos para dirigir y articular las acciones de diferentes entidades del nivel central y descentralizado relacionadas con el fenómeno migratorio proveniente del vecino país.

Por esta razón, se hace necesario que el Departamento Administrativos de la Presidencia de la República ratifique en sus funciones a la Gerencia de Frontera y defina con claridad el alcance de esta instancia de manera que articule la acción institucional y se tenga

mayor capacidad para responder de manera ágil a los requerimientos impuestos por el fenómeno migratorio.

La articulación institucional entre el nivel nacional y el local es una necesidad de primer orden, dado que el fenómeno migratorio impacta directamente a los municipios y a las comunidades receptoras. Como se presentó al inicio del diagnóstico, algunos municipios han recibido números particularmente altos de migrantes desde Venezuela, lo que genera importantes presiones a la oferta institucional que se provee en los territorios. No obstante, vale la pena aclarar que la misión de la Gerencia de Fronteras se limitaba a establecer el mecanismo de diálogo y concertación entre los niveles central y descentralizado, por lo cual la priorización de los municipios para las políticas sectoriales corresponde a las entidades relacionadas.

De la misma manera, la capacidad para la planeación de políticas, la consecución y administración de recursos físicos, humanos y financieros, y la provisión de bienes y servicios públicos requeridos para superar la situación excepcional producida por la migración acelerada de personas provenientes de Venezuela, no es la misma en los diferentes municipios del país. En la Tabla 16 se presentan los resultados de la MDM⁹⁰ para algunos de los municipios de frontera más afectados por el fenómeno migratorio. Se observa, por ejemplo, que estos municipios pertenecen a categorías distintas de dotaciones iniciales por lo que, en principio, cuentan con diferentes niveles de capacidad municipal. De igual forma, se observa cómo, en el componente de gestión, municipios tales como Arauquita, Maicao y Puerto Santander se encuentran en posiciones bajas del ranking nacional⁹¹. Esto mismo se encuentra en los municipios de Riohacha, Arauca o Puerto Carreño para la dimensión de resultados.

Tabla 16. Resultados MDM 2016 para algunos de los municipios de frontera más afectados por el fenómeno

	Grupo de clasificación	Puntaje componente gestión	Posición nacional en gestión	Puntaje componente de resultados	Posición nacional en resultados	Puntaje MDM
Maicao	G3- Nivel Medio	42,72	778	68,46	458	43,17
Villa del Rosario	G2- Nivel Medio Alto	48,96	471	68,17	490	48,63
Arauca	G1- Nivel Alto	51,78	341	61,99	931	51,89

⁹⁰ El MDM es calculado por el DNP con el fin de medir, comparar y ordenar a los municipios según su desempeño entendido como capacidad de gestión y resultados de desarrollo teniendo en cuenta sus capacidades iniciales, para incentivar una mejor gestión, calidad del gasto y la inversión orientada a resultados.

⁹¹ Esto teniendo presente que en la MDM se analizaron 1.101 municipios.

	Grupo de clasificación	Puntaje componente gestión	Posición nacional en gestión	Puntaje componente de resultados	Posición nacional en resultados	Puntaje MDM
Cúcuta	Grupo Ciudades	47,97	518	71,08	219	48,5
Saravena	G3- Nivel Medio	52,76	301	70,05	310	53,87
Arauca	G1- Nivel Alto	44,87	688	67,15	581	45,53
Riohacha	G2- Nivel Medio Alto	48,95	474	65,98	675	48,87
Puerto Santander	G3- Nivel Medio	38,37	936	70,46	273	38,47
Puerto Carreño	G1- Nivel Alto	51,68	343	59,3	1013	53,33

Fuente: Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR)-DNP. Medición del Desempeño Municipal, 2016.

Se ha conocido que, en los territorios más afectados por el fenómeno, particularmente en los municipios de la zona de frontera, un número importante de organizaciones internacionales, ONG y grupos de la sociedad civil⁹² se encuentran realizando labores humanitarias para la atención de los migrantes desde Venezuela. No obstante, a la fecha, el Gobierno nacional no tiene certeza del número de actores ni las acciones realizadas por los mismos. Esto puede producir en el futuro duplicación de esfuerzos en la atención de la población afectada y un bajo impacto de las intervenciones. Por esta razón, es importante que se defina una instancia que cree canales de comunicación, no solo con los gobiernos municipales y departamentales, sino con todos los actores presentes en terreno.

3.2.2. Debilidades en los sistemas de información del fenómeno migratorio

Uno de los mayores problemas para la formulación de política orientada a atender el fenómeno migratorio consiste en la fragmentación de la información disponible. La principal razón de esto consiste en la aplicación de diferentes instrumentos de registro para los diferentes tipos de migrantes según su estatus migratorio. Por esto, para obtener una única cifra de población regular es necesario recurrir a datos de ingresos y salidas de población venezolana del territorio colombiano, así como al número de permisos de permanencia PEP otorgados por Migración Colombia. Adicionalmente, si se requiere un aproximado de la población irregular con posibilidades de regularización es necesario consultar los registros

⁹² Por ejemplo, la Cruz Roja Colombiana realiza jornadas de salud e higiene en Norte de Santander. De forma similar, las agencias de la ONU como el Programa Mundial de Alimentos ya han realizado ejercicios de caracterización de la población objetivo de ayuda humanitaria y han desplegado operaciones en Norte de Santander, Arauca, Nariño y La Guajira destinadas a proporcionar respuesta inmediata a los requerimientos alimenticios de los migrantes.

del RAMV. Esta situación se presenta también para analizar la población pendular que cuenta con registros separados de ingresos con TMF. Cabe resaltar que los cortes de la información de las distintas fuentes, así como las unidades de medida (por ejemplo, registro de flujos en comparación con stocks) no coinciden, por lo cual la consolidación de la información es compleja y los datos resultantes no son consistentes en todos los casos.

De igual manera, resulta problemático para el diseño de políticas de atención a la población migrante desde Venezuela la dificultad para realizar una caracterización de los beneficiarios de estas medidas. Debido a que a la autoridad migratoria no le compete recolectar información detallada sobre las personas que ingresan por los PCM o que solicitan el PEP, para la población regular no existen datos más allá de conteos por sexo, edad y lugar de residencia. En contraste, para más de 442.000 migrantes irregulares se dispone la información contenida en el RAMV que abarca temas de salud, educación, trabajo e intenciones de permanencia. No obstante, debido a la rapidez con la cual se realizó dicho registro, así como su auto reporte y carácter voluntario de su aplicación, no es posible determinar con claridad la calidad de la información.

Adicionalmente, como se mencionó en la primera parte del diagnóstico, no existe un registro apropiado de la población colombiana retornada. Esto, debido a que el desconocimiento de los beneficios de la ley de retorno es generalizado, y a que los sistemas de información de las diferentes entidades en muchas ocasiones no diferencian a personas de nacionalidad venezolana de aquellas que tienen origen colombiano. Por esta razón, es necesario que parte de las políticas para mejorar la calidad de la información relacionada con el fenómeno migratorio tengan un componente de registro y caracterización de colombianos que retornan al territorio nacional.

En particular, la Ley 1565 de 2012 plantea la creación de un RUR para tramitar las solicitudes de los colombianos que regresan voluntariamente al país. Este mecanismo, como indica el Ministerio de Relaciones Exteriores, no fue diseñado como una operación estadística ni como un ejercicio de caracterización, sino como un registro administrativo de personas que retornan a Colombia. Por este motivo, cuenta únicamente con datos sobre identificación, residencia en el exterior, residencia en Colombia, formación académica, información ocupacional y tipo de retorno. Por esta razón, resulta completamente necesario fortalecer el RUR para permitir obtener información completa de la población que decide regresar al país, particularmente proveniente del vecino país.

Con respecto a la población víctima y migrante en los territorios de frontera, la ausencia de una caracterización actual y más completa dificulta la identificación de las principales necesidades de atención inmediata frente a la ruta para el restablecimiento de derechos establecido en la Ley 1448 de 2011 para las víctimas del conflicto armado colombiano. Las

consecuencias actuales para esta población son que se encuentran en una situación desfavorable y con un alto grado de vulnerabilidad y riesgo de revictimización, a las que se suman las carencias de los territorios en:

1. Registro: teniendo como fuente de consulta la información obtenida a través del formulario de caracterización para víctimas en el exterior, desarrollado por la UARIV, el 50 % de las personas encuestadas⁹³ manifiestan tener desconocimiento frente a la ley de víctimas y de la ruta de acceso a la misma, barreras de acceso para la toma de declaración, falta de documentos de identidad.
2. Subregistro: este fenómeno se presenta porque no se cuenta con las cifras reales completas de las víctimas incluidas en el RUV que han regresado a Colombia provenientes desde Venezuela. A pesar de los procesos de difusión que realizan los consulados en Venezuela, se presenta un desconocimiento por parte de los connacionales víctimas del conflicto armado frente a las rutas de atención y reparación que establece el SNARIV, una vez se encuentran en el territorio colombiano.

4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

4.1. Objetivo general

Atender a la población migrante desde Venezuela en el mediano plazo y fortalecer la institucionalidad para su atención.

4.2. Objetivos específicos

OE1. Identificar las rutas de atención e integración para la población migrante proveniente de Venezuela.

OE2. Fortalecer la institucionalidad existente para la atención de la población migrante desde Venezuela.

4.3. Plan de acción

El Plan de Acción y Seguimiento (PAS) de la presente política contiene un total de 68 acciones que se encuentran concertadas con las diferentes entidades participantes en esta, las cuales serán financiadas con el presupuesto de cada entidad de acuerdo al Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente (Anexo A). A continuación se presentan las estrategias con sus respectivas acciones.

⁹³ En Venezuela se han caracterizado a 110 personas que se consideran víctimas del conflicto armado interno colombiano.

4.3.1. Estrategias para la atención e integración de la población migrante desde Venezuela

Estrategias para mejorar la atención en salud de los migrantes desde Venezuela

Línea de acción 1. Identificar las necesidades de oferta para prestación de servicios en territorios afectados por el fenómeno migratorio

El Ministerio de Salud y Protección Social realizará, a partir del 2018, un diagnóstico que permita determinar la oferta de servicios de salud ubicada en las entidades territoriales con acogida de población procedente de Venezuela. Esto, con el objetivo de identificar las redes de prestadores de servicios de salud que apoyen la atención de las necesidades de la población, incluyendo la referencia y contra referencia de pacientes en todo el territorio nacional por parte de los prestadores públicos y privados que proveen la mayor parte de las atenciones a la población migrante venezolana y retornada. Lo anterior permitirá definir las necesidades de fortalecimiento de la capacidad instalada en infraestructura, talento humano y dotación biomédica de las ESE.

Puntualmente se recomienda priorizar esta acción en aquellos municipios pertenecientes al área de influencia 1, conforme a lo estipulado en la Tabla 7 y Mapa 1, ya que estos cumplen un doble rol: el de atención inmediata y el de aprovisionamiento de medicamentos a los migrantes pendulares.

Línea de acción 2. Brindar asistencia técnica para aumentar la afiliación al sistema de salud de las personas migrantes regulares y retornados procedentes de Venezuela y el seguimiento de las atenciones a personas migrantes irregulares

Dado que resulta más eficiente la inclusión en el aseguramiento de la población migrante, el Ministerio de Salud y Protección Social, a partir de 2018, iniciará una estrategia de asistencia técnica a entidades territoriales en la ruta de aseguramiento, con el fin de agilizar los procesos para dinamizar la afiliación de los migrantes regulares desde Venezuela de manera oportuna y eficaz. La implementación de esta línea es fundamental en las zonas fronterizas o áreas de influencia 1 y 3, de acuerdo con lo expuesto en Tabla 7 y Mapa 1, debido a que es el primer y último punto de ingreso o salida del país.

Línea de acción 3. Mejorar la capacidad de respuesta en salud pública de los territorios y comunidades de acogida

A partir del 2019 el INS, a través de talleres *frontline*⁹⁴, reforzará la capacidad de respuesta en vigilancia en salud pública de las entidades territoriales para la detección oportuna de eventos de interés en salud pública y emisión de alertas tempranas en las zonas de frontera y municipios de asentamiento de población migrante desde Venezuela.

El Ministerio de Salud Protección Social, a partir del 2019, realizará un protocolo que permita establecer el flujo de información básica en salud de migrantes desde Venezuela con los países fronterizos, seguido a esto Migración Colombia y Ministerio de Salud y Protección Social realizarán la socialización pertinente.

Además, el Ministerio de Salud y Protección Social, a partir de 2019, incluirá información del comportamiento de la población migrante en el Análisis de Situación de Salud, el cual busca identificar las prioridades en salud de la población de cada territorio. Esto permitirá realizar un análisis de la dinámica demográfica y de la morbilidad y mortalidad de la población migrante a corto y mediano plazo.

Finalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social, a partir de 2018, incluirá acciones que permitan adaptar e implementar el plan de respuesta para la población migrante en los planes territoriales de salud y los Planes de Intervenciones Colectivas (PIC), en territorios receptores.

Proveer un mejor servicio de educación para estudiantes migrantes desde Venezuela

Línea de acción 4. Identificación y movilidad de la oferta educativa

El Ministerio de Educación Nacional, a través de las Secretarías de Educación Certificadas (SEC) identificará, a partir de 2018, la oferta disponible para el acceso al sistema educativo. Este proceso se llevará a cabo priorizando las SEC con mayor proporción de asentamiento de migrantes desde Venezuela y retornados colombianos, pero incluirá a todo el territorio nacional. Esta estrategia comenzará con la aprobación del presente documento CONPES. Una vez esté identificada la oferta disponible, el Ministerio de Educación Nacional diseñará e implementará una estrategia de comunicación de esta, con el objetivo de que tanto estudiantes migrantes como retornado tengan conocimiento y puedan acceder a ella. La estrategia de comunicación comenzará en febrero de 2019.

⁹⁴ Dirigido a entidades territoriales de frontera para detectar enfermedades de interés para la salud pública más eficiente y efectivamente en población migrante y de esta manera contener brotes en la población. La capacitación está dirigida al personal de salud pública responsable de la operación de los sistemas de vigilancia para promover nuevos conocimientos y habilidades en su propio entorno laboral.

Finalmente, también a partir de 2019, el ministerio realizará asistencias técnicas integrales a las SEC focalizadas, con el fin de promover el acceso, permanencia y calidad de la educación destinada a los niños, niñas y jóvenes venezolanos y retornados colombianos.

Teniendo en cuenta que el área de influencia 2 se caracteriza por aglomerar los municipios apetecidos para el asentamiento de los migrantes venezolanos, las instituciones deberán fortalecer su capacidad de gestión que les permita incrementar la oferta educativa así como la movilidad. Ahora bien, como se mencionó anteriormente, en el área 1 no solo confluyen municipios que también tienen vocación de asentamiento sino que, por ser lugares de recepción, se convierte en un primer momento de estadía para los migrantes, lo cual implica también un incremento en la demanda educativa (Mapa 1 y Tabla 7).

Línea de acción 5. Mejora en los procesos de convalidación de grados y títulos

Para facilitar la convalidación de estudios de los niveles de educación básica y media, el Ministerio de Educación Nacional diseñará e implementará una estrategia para agilizar la convalidación de estudios de estudiantes provenientes de Venezuela, y actualizará los sistemas de información de convalidaciones. Esto, con el fin de promover una atención efectiva a los estudiantes solicitantes de convalidaciones. Estas dos acciones comenzarán en enero de 2019.

En cuanto a las convalidaciones de títulos de educación superior, el Ministerio de Educación Nacional diseñará una estrategia que incluirá la creación de un grupo temporal dedicado exclusivamente a gestionar el proceso de evaluación de la convalidación de títulos de educación superior procedentes de instituciones de educación superior venezolana. El grupo temporal deberá estar creado al finalizar 2018, con el fin de que los tiempos de convalidación se reduzcan a dos meses a partir de 2019.

Línea de acción 6. Adaptación académica y socioemocional de los estudiantes migrantes

Para fomentar las competencias socioemocionales de los estudiantes migrantes y retornados, el Ministerio de Educación Nacional diseñará e implementará, en el marco del Plan de Formación para la Ciudadanía, una estrategia para el desarrollo de competencias ciudadanas y socioemocionales. Esta estará enfocada en la prevención de la xenofobia y otras situaciones que afectan la convivencia escolar y generan discriminación ante la llegada de comunidades de migrantes, refugiados y retornados a los establecimientos educativos, especialmente los ubicados en el área de influencia 1 y 2, de acuerdo con lo expuesto anteriormente (Mapa 1 y Tabla 7). Esta estrategia deberá diseñarse durante 2019, para poder proceder a su implementación a partir de 2020. Además, el este ministerio proveerá,

a partir de 2019, asistencia técnica a los comités territoriales de convivencia escolar para el trabajo articulado de prevención de violencia, xenofobia y otras discriminaciones en las instituciones educativas.

En cuanto a las competencias académicas de los niños migrantes y retornados, el Ministerio de Educación Nacional diseñará, en 2019, y socializará con las SEC focalizadas, en 2020, un documento guía con pautas para la realización de pruebas de suficiencia a los estudiantes migrantes y retornados, todo en el marco del sistema de evaluación institucional. Asimismo, este ministerio diseñará e implementará, empezando en 2019, una estrategia de nivelación para estudiantes provenientes de establecimientos educativos venezolanos, que reconozca sus diferencias de aprendizaje en el sistema educativo colombiano.

Estrategias para atención de la niñez, adolescencia y juventud

Línea de acción 7. Fortalecimiento de la capacidad institucional para afrontar la situación migratoria

La migración desde Venezuela afecta todo el territorio nacional, específicamente zonas de frontera y municipios de asentamiento de migrantes, es decir área de influencia 1 y 2, de acuerdo con lo establecido en la Tabla 7 y Mapa 1. Es por esto que, a partir de 2019, el ICBF elaborará un documento con orientaciones técnicas que incorpore las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales e integré las acciones presentadas en el PAS que permita brindar herramientas para fortalecer la capacidad institucional de los agentes⁹⁵ y la articulación de las instancias⁹⁶ del SNBF, bajo el principio de corresponsabilidad, para promover la garantía de los derechos de NNA y familias venezolanas en los departamentos focalizados.

Con el fin de resolver las deficiencias en los conocimientos y capacidades de las autoridades y servidores públicos respecto al abordaje y los derechos de NNA y familias migrantes, el ICBF, a partir del 2019, llevará a cabo sesiones de asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades dirigidas a agentes y corresponsables.

Línea de acción 8. Protección integral y restablecimiento de derechos de las NNA y las familias, en el proceso de migración y en el asentamiento territorial

⁹⁵ Por agentes se entiende a todas las entidades públicas nacionales y territoriales, de la sociedad civil organizada, de la cooperación internacional y del sector privado, que participan en la protección integral de las NNA. Decreto 936 de 2013.

⁹⁶ Por instancias se entiende los escenarios o espacios de articulación y coordinación que convocan a los agentes para gestionar prioridades de política pública en infancia, adolescencia y familia. Decreto 936 de 2013.

Dado que la protección integral y restablecimiento de derechos se realiza a nivel territorial, a partir del 2019, el ICBF brindará asistencia técnica a las autoridades administrativas, de tal manera que estas adelanten los PARD conforme a la situación específica de los NNA migrantes desde Venezuela y retornados.

El ICBF, a partir del 2019, realizará y publicará un reporte estadístico descriptivo sobre la atención que brinda a NNA y sus familias migrantes desde Venezuela en el territorio colombiano, de tal manera que se contribuya a la implementación de acciones de este documento CONPES y la identificación de territorios con riesgos para las NNA. Este reporte se realizará de manera anual y se publicará en la página web del ICBF.

El ICBF y los entes territoriales, a partir del 2019, comenzarán un proceso de fortalecimiento de las defensorías y comisarías de familia que permita desarrollar acciones administrativas y optimizar la capacidad de respuesta a las situaciones de amenaza, inobservancia, y vulneración de derechos. Esto se realizará a través de asistencias técnicas presenciales, virtuales en los instrumentos emitidos por el ICBF.

Línea de acción 9. Atención en el marco de la garantía de los derechos e integración de las NNA y familias migrantes desde Venezuela

Teniendo en cuenta la identificación de NNA y mujeres gestantes con problemas nutricionales procedentes desde Venezuela, el ICBF brindará atención en el marco del desarrollo de acciones orientadas a la prevención de la desnutrición aguda, especialmente a mujeres gestantes con bajo peso, y a niños y niñas menores de 5 años con desnutrición aguda o riesgo de desnutrición aguda y a sus familias.

Por otro lado, dadas las necesidades de los NNA migrantes desde Venezuela, el ICBF, a partir del 2019, garantizará su atención en las modalidades de primera infancia, infancia y adolescencia, así como en las modalidades de apoyo y fortalecimiento a familias. De manera particular, garantizará el acceso de la primera infancia migrante desde Venezuela a los servicios de atención inicial.

Así mismo, el ICBF, a partir del 2019, realizará campañas de promoción y sensibilización, en el marco de la oferta de la Dirección de Niñez y Adolescencia, para el reconocimiento y garantía de derechos, inclusión social. Se promoverá la participación de los NNA y las familias migrantes desde Venezuela en estas campañas. Finalmente, en el mismo año, vinculará a NNA entre los 6 y 17 años a programas de prevención, que contribuyan a la prevención de vulneraciones y el desarrollo de sus proyectos de vida. También, vinculará a familias migrantes a programas de fortalecimiento familiar.

Lo anterior en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, Ley 1804 de 2016, y la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030.

Acceso a servicios de atención humanitaria, habitación, agua y saneamiento

Línea de acción 10. Servicios de atención humanitaria

La UNGRD liderará el funcionamiento de los Centros de Atención Transitorios al Migrante (CATM) en sitios de frontera por un periodo de seis meses, a través de la adaptación de infraestructura física existente, para la recepción de la población migrante.

Para el desarrollo de esta acción se hace necesaria la definición de los requerimientos técnicos mínimos de los CATM. En estos, se deberán incluir los aspectos físicos de dichos centros que garanticen condiciones óptimas para la estancia temporal de los migrantes, y los servicios conexos que se deberán prestar en estos sitios para garantizar el cuidado de su salud y seguridad. Igualmente, se deberá establecer el tiempo de atención a la población y los mecanismos de control de ingreso y salida. Esta acción será desarrollada por la UNGRD, entre el año 2018 y el primer trimestre de 2019, con la colaboración del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Paralelamente, el Ministerio de Relaciones Exteriores debe definir los criterios de priorización para la recepción de la población migrante proveniente de Venezuela en los CATM y los CAM, teniendo en cuenta que dentro de la población migrante se encuentran madres gestantes o lactantes, niños y adolescentes, población mayor y en condición de discapacidad.

Adicionalmente, para el desarrollo de las acciones a cargo de la UNGRD en el presente documento CONPES, es preciso tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017⁹⁷ mediante el cual “El Gobierno Nacional en atención a la emergencia social que se viene presentando en la frontera con Venezuela, diseñará una política integral de atención humanitaria y asignará los recursos en la vigencia fiscal a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”.

De acuerdo con lo anterior, la financiación del gasto que se efectúe en desarrollo de lo previsto en el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 y en función del presente Plan de Contingencia para la prestación de servicios humanitarios, los recursos que reciba la

⁹⁷ Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiedades para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.

UNGRD, a través de mecanismos nacionales o internacionales, públicos o privados, podrán manejarse a través de un sistema separado de cuentas en el patrimonio autónomo - Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con sujeción a las disposiciones de la Ley 1523 de 2012⁹⁸, con la creación de una Subcuenta Especial para Frontera.

Adicionalmente, para la ejecución de los contratos derivados de la puesta en marcha de las acciones a cargo de la UNGRD, es imprescindible contar con un instrumento jurídico que permita el establecimiento de medidas especiales de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012.

Una vez se cuente con el instrumento jurídico, la UNGRD podría liderar la adecuación de los CATM, acción a desarrollar en el 2019, para lo cual es necesario un trabajo coordinado con las entidades territoriales para la identificación de lotes o bienes inmuebles que cuenten con servicios públicos y espacios adecuados, y para la identificación de sus características físicas y necesidades de intervención. La infraestructura deberá contar con espacios para el alojamiento temporal, la prestación de servicios de alimentación y aseo, atención primaria en salud y acompañamiento institucional, por lo que se requiere un trabajo coordinado con el Ministerio de Salud y Protección Social y de las entidades de carácter nacional que cuenten con una oferta institucional para la atención a la población migrante. Este acompañamiento institucional es un factor indispensable para evitar la prolongación de los tiempos de atención por persona en los CATM y CAM.

La UNGRD como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), generará los mecanismos de articulación interinstitucional y territorial para el manejo de los CATM, incluyendo la reducción de riesgos por la aglomeración masiva de personas, gestión de información y todos los procesos de atención de la población albergada con un enfoque de seguridad y desarrollo sostenible. Adicionalmente, la UNGRD, a través de convenios con organismos de cooperación internacional, y las entidades operativas que integran el SNGRD, como la Defensa Civil, la Cruz Roja, entre otras, liderará la administración y operación de estos centros. Esta acción se desarrollará en el año 2019, de acuerdo con los flujos migratorios observados. Durante este tiempo, la UNGRD administrará el ingreso y salida de la población migrante a los CATM.

En los CATM, se prestará el servicio de alojamiento temporal por un periodo de tiempo previamente definido, y se brindará alimentación y atención básica en salud. Adicionalmente, deberá contar con un acompañamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Salud y Protección Social

⁹⁸ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

e ICBF, entre otros, para brindar asesoría sobre los procesos de regularización del estatus legal de los migrantes, y sobre la oferta institucional para su atención.

Finalmente, se debe resaltar que, en el marco de esta línea de acción, para la atención a la población migrante desde Venezuela en municipios de frontera, se plantea la adecuación de cuatro CATM, a través de los cuales se atendería 62.400 personas en el año 2019, y presentaría un costo aproximado de 15.819 millones de pesos⁹⁹. En caso de ser necesario habilitar los CATM en ciudades diferentes a los municipios fronterizos de Cúcuta y Maicao, el costo de la adecuación o construcción y sostenibilidad será calculado con base en el análisis técnico y presupuestal que realice la UNGRD en las ciudades donde sea definida esta necesidad.

Línea de acción 11. Priorización de proyectos de agua potable y saneamiento básico en los municipios fronterizos con enfoque diferencial

El Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través de la Dirección de Programas, priorizará la revisión de proyectos que tengan un mayor impacto en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado o aseo en los municipios fronterizos (Tabla 4) con Venezuela con mayor entrada de migrantes. Esta priorización de proyectos tendrá una duración de tres años con inicio el 1 de enero de 2019.

A través de una asistencia técnica diferenciada a los departamentos fronterizos con Venezuela en el programa de PDA, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio apoyará la planeación anual de actividades y pre inversiones, que conlleven a un uso más eficiente de los recursos y a la reducción del tiempo entre el diseño y la viabilización de los proyectos en el mecanismo de viabilización¹⁰⁰ del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico. El acompañamiento diferenciado tendrá una duración de tres años con inicio el 1 de enero de 2019.

Estrategias para mejorar la situación laboral de la población migrante procedente de Venezuela

Línea de acción 12. Reducir las barreras para el acceso al mercado laboral formal

Se recomienda que las acciones de esta línea de acción se implementen en un primer momento en aquellos municipios pertenecientes al área de influencia 2, más aún en cuyas capacidades institucionales sean débiles y su tasa de empleabilidad baja (Mapa 1 y Tabla

⁹⁹ Costo resultante de estimaciones que son sujetas a alta incertidumbre por la naturaleza del fenómeno.

¹⁰⁰ Definido previamente en el diagnóstico.

7). De igual forma, y como se ha argumentado en párrafos anteriores, los municipios del área 1 también son en una primera instancia un lugar de fuente de ingresos para la población migrante, razón por la cual se recomienda se implementen acciones diferenciadas y para plazos más cortos de tiempo.

Con el fin de reconocer la experiencia laboral de los migrantes venezolanos regulares y retornados, el SENA certificará el aprendizaje y la experticia adquirida a lo largo de la vida laboral de migrantes venezolanos regulares y colombianos retornados, mediante diversas estrategias, tales como las ferias integrales del sector trabajo. Estas ferias integrales contarán con la oferta del sector trabajo en cuanto a educación complementaria, servicios de gestión y colocación por parte de la Unidad del Servicio Público de Empleo mediante su red de prestadores y la certificación de competencias del SENA. Estas acciones se llevarán a cabo en las ciudades receptoras de migrantes durante los tres años de vigencia de la presente política.

El SENA, a través de sus 117 Centros de Desarrollo Empresarial distribuidos por el país, cuenta con una ruta de atención para los emprendedores motivados a constituir empresa y generar empleos formales. Esta ruta incluye jornadas de sensibilización, asesorías y entrenamientos, entre otros, a población migrante desde Venezuela regular. De acuerdo con esto, el SENA sensibilizará, brindará asesoría y entrenamiento a través de estos centros a la población migrante venezolana regular, para apoyar la estructuración de sus ideas de negocio.

Adicionalmente, la red de prestadores del Servicio Público de Empleo facilitará el acceso a la ruta de empleabilidad con los servicios de gestión y colocación a la población migrante retornada y venezolana. En esta ruta se hará el registro de la hoja de vida, orientación ocupacional individual o grupal, preselección y remisión. A través de esta ruta, la Unidad del Servicio Público de Empleo y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio pueden crear sinergias en la prestación de los servicios de gestión y colocación y el subsidio de arriendo temporal; siendo esta última una actividad del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que busca contribuir en la movilidad de los migrantes venezolanos. Estas acciones se llevarán a cabo entre el 2019 y el 2021.

El Ministerio de Minas y Energía, en el marco de las funciones otorgadas por la Ley 1430 de 2010¹⁰¹, desarrolla el programa para la reconversión socio laboral que está dirigido a la población dedicada a la comercialización ilícita de combustibles en el país, y busca impulsar el desarrollo de modelos de negocios productivos con la creación de pequeñas, medianas y grandes empresas formalmente constituidas. Lo anterior, ya sea como

¹⁰¹ Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.

beneficiarios de una marca social, vinculación a la cadena productiva de una empresa ya creada o siendo dueño de una parte de la franquicia de empresas. Con el fin de apoyar el acceso al mercado laboral formal de migrantes venezolanos que se encuentran en condición de regularidad y de los colombianos retornados, el Ministerio de Minas y Energía adelantará la estrategia de atención a esta población, siempre y cuando cumpla con las condiciones que fija la Ley 1430 de 2010. Para lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía, conjuntamente con los gobiernos territoriales, realizará previamente la identificación y caracterización de la población.

La población migrante desde Venezuela en edad de trabajar, de acuerdo con la caracterización que ofrece el RAMV, en su gran mayoría (*i.e.* 62,43 %) solo cuenta con educación secundaria, lo que dificulta el enganche laboral. Por esta razón, el SENA se encargará de brindar capacitación a través de programas de formación complementaria a la población migrante desde Venezuela que se encuentra en condición de regularidad y a los retornados, en un periodo de tiempo de tres años.

Los migrantes desde Venezuela que actualmente se catalogan como irregulares podrán acceder a las acciones establecidas en esta línea de acción, siempre y cuando se establezca un documento válido para su registro a los programas y para la certificación de los servicios prestados.

Línea de acción 13. Apoyo para el emprendimiento y desarrollo empresarial

A partir de la información socio-productiva disponible de la población migrante Venezolana, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo elaborará un inventario de programas del nivel nacional, que se ajusten a las necesidades identificadas, para determinar requisitos de acceso y las necesidades de recursos adicionales que permitan atender esta población en procesos de emprendimiento y desarrollo empresarial. Esta acción iniciará el primer semestre de 2019.

Adicionalmente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentará ante el Congreso de la República un régimen especial -en materia tributaria y económica-, para atraer inversión nacional y extranjera. Esto, en particular para la ciudad de Cúcuta y los municipios del área metropolitana, orientado a estimular la creación de empresas y la generación de empleo en la región. Este ministerio adelantará las labores de acompañamiento respectivo, durante el primer semestre del 2019, hasta la aprobación de la ley. Dentro de los beneficios que se definirán en este régimen, se incluye el acompañamiento de entidades del sector para mejorar la productividad del tejido empresarial.

El DAPRE apoyará a las entidades responsables para identificar y solucionar las restricciones legales existentes que impiden la inclusión de la población migrante desde Venezuela en distintos programas de emprendimiento, acompañamiento técnico, encadenamientos y financiación, tanto en programas del Gobierno nacional como territoriales. Para esto, elaborará un documento de identificación y propuesta de solución a las restricciones legales existentes que impiden la inclusión de la población migrante desde Venezuela. Esto se realizará en el 2019.

Línea de acción 14. Implementar el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC)

El Ministerio del Trabajo garantizará la implementación del RUTEC con el fin de obtener información de primera mano relacionada con los trabajadores extranjeros en Colombia y de la cual se obtenga el perfil ocupacional y el sector de la economía en el cual se ocupan. Su implementación comenzará en 2019.

Dentro de los objetivos de este sistema de información se encuentra los siguientes (Ministerio del Trabajo, 2018):

1. Proponer los mecanismos para implementar la política, planes y programas en materia de migraciones laborales y temporales, y el adecuado tratamiento, respeto y acogida integral de los trabajadores migrantes y sus familias.
2. Establecer y mantener una línea de base para la caracterización continua y permanente de los migrantes internacionales con base en registros administrativos.
3. Realizar estudios retrospectivos y prospectivos que caractericen a los migrantes laborales en Colombia.
4. Canalizar, gestionar, hacer seguimiento y controlar las ofertas de empleo para la contratación de trabajadores extranjeros en el país.
5. Cautelar los derechos laborales de los trabajadores extranjeros en Colombia.
6. Proponer y coordinar los mecanismos de prevención de la explotación laboral.

Creación de una ruta de atención para la población con autorreconocimiento étnico

Para la población que autorreconoce pertenencia étnica en la República Bolivariana de Venezuela, el Ministerio del Interior adelantará la construcción de una ruta humanitaria que permita el acceso a la oferta institucional dirigida a migrantes provenientes del vecino país, incluidos los programas propuestos por el presente documento CONPES. Para este fin,

la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías de dicho ministerio elaborará y socializará, a más tardar en 2020, un documento que contenga los lineamientos generales para facilitar el acceso a la oferta institucional dirigida a población migrante venezolana, en particular a aquellas personas que autorreconocen pertenencia étnica indígena y Rrom en el vecino país.

Adicionalmente, la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras capacitará a las entidades territoriales de los departamentos de frontera¹⁰² en temas relacionados con capacidades institucionales en la ruta de atención humanitaria establecida en el marco de este política.

Proveer un mejor servicio para connacionales que retornan y a las víctimas del conflicto colombiano migrantes desde Venezuela

Línea de acción 15. Fortalecer las capacidades de atención a la población retornada

En la actualidad, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con las gobernaciones, tiene a disposición de los connacionales retornados acogidos a los beneficios de la Ley 1565 de 2012 los Centros de Referenciación y Oportunidad para el Retorno (CRORES) en 10 departamentos¹⁰³. Estos puntos tienen como objetivo, según información del programa Colombia Nos Une¹⁰⁴, atender, orientar y referenciar las solicitudes de los colombianos y sus familias que retornan al territorio nacional, familias de migrantes colombianos y connacionales que estén interesados en viajar o radicarse en el exterior. Se espera que entre 2019 y 2021, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de los CRORES, realice estrategias de acompañamiento a población retornada que contemple orientación y referenciación de esta población; atención humanitaria; estrategias de retorno productivo, difusión de la ley de retorno y estrategias del presente CONPES.

Línea de acción 16. Atender a los migrantes víctimas que provienen desde Venezuela

Para atender a los migrantes víctimas, la UARIV realizará las siguientes acciones durante los años 2018-2021, que corresponde a la vigencia de la Ley 1448 de 2011:

Valoración

¹⁰² En particular de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Arauca, Boyacá (Cubará), Vichada y Guainía.

¹⁰³ Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Caldas, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca.

¹⁰⁴ <http://www.colombianosune.com/ejes/retorno/oficinas-de-atencion-al-migrante>

Frente a quien señale ser víctima y no encontrarse en el RUV, la UARIV valorará las declaraciones de las solicitudes de inclusión presentadas ante el Ministerio Público (Procuraduría, Personería o Defensoría), sin importar la nacionalidad del declarante.

Acompañamiento

La persona interesada en retornar a Colombia diligenciará el Formato de Solicitud de Retorno, creado por la UARIV¹⁰⁵, en el cual se identificará la intención de regreso al territorio colombiano, y las necesidades de las personas con intención de retorno.

Para los casos en los que se identifique¹⁰⁶ a familias mixtas entre colombianos y venezolanos, la UARIV acompañará y orientará a núcleos familiares retornados de Venezuela que sean víctimas del conflicto armado en el proceso de asentamiento en el municipio receptor. Para esto, realizará la remisión a la entidad competente (Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia o Registraduría, dependiendo del caso) informará sobre los procedimientos y requisitos establecidos con el fin de adelantar la regularización de los familiares venezolanos. Adicionalmente, contactará, vía telefónica al hogar, con el fin de brindar el proceso de orientación previo al regreso al territorio colombiano.

En el caso de regresos asistidos (informados), la UARIV contactará y orientará a las víctimas sobre la ruta para el restablecimiento de derechos en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Para el caso de regresos no informados, la familia deberá contactar a la Unidad para las Víctimas a través de los canales de atención (presencial en el municipio donde arribe a Colombia) con el fin de recibir orientación e iniciar la ruta.

La orientación hará especial énfasis en los componentes que, si bien no hacen parte de la ruta de atención para víctimas, son relevantes para ciudadanos que han permanecido fuera del territorio colombiano, tales como registros civiles, homologación de títulos, entre otros.

De manera gradual y progresiva inicia la ruta de reparación (rehabilitación, satisfacción, indemnización) según sea el caso.

Identificación de necesidades

¹⁰⁵Las solicitudes podrán ser realizadas en los consulados o a través de los mecanismos dispuestos por la UARIV, o por organismos competentes -como el Acnur y la Comisión Intersectorial del Retorno-.

¹⁰⁶ Una vez la Unidad para las Víctimas tenga información de la intención de retorno, o que un migrante proveniente de Venezuela se acerque a un Punto de Atención, la Unidad para las Víctimas se pondrá en contacto con el solicitante, con el objetivo de verificar su intención de retorno y conocer su situación familiar.

La UARIV, a través del mencionado formato, identificará las necesidades y prestará especial atención en los componentes de atención psicosocial, asistencia humanitaria (de ser necesario), así como identificar las acciones de coordinación de oferta en el destino final de llegada dentro del territorio colombiano.

Asistencia humanitaria

Los venezolanos, que se encuentren en Colombia que manifiesten ser víctimas del conflicto armado interno colombiano serán sujeto de asistencia humanitaria inmediata de ser requerida. Esta atención será prestada por las entidades territoriales mientras se define su inclusión en el RUV.

Una vez se defina la inclusión en el RUV, la UARIV entregará la asistencia humanitaria a las que tengan derecho, en el marco de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, durante la vigencia de la misma.

Gestión de oferta

La UARIV, a través del Grupo de Atención a Víctimas en el Exterior hará seguimiento, en una primera etapa, a las víctimas retornadas de Venezuela, para lo cual utilizará las herramientas Sistema de Gestión de Víctimas y Sistema de Gestión de Oferta que administra la UARIV. El seguimiento se realizará en materia de acceso a asistencia humanitaria, atención psicosocial y acceso a oferta social (específica para víctimas del conflicto armado), y en un segundo momento, en el acceso y remisión a las medidas de reparación dispuestas en la ley.

Para garantizar el acceso a derechos de las víctimas retornadas del exterior es necesario que las entidades que conforman el SNARIV dispongan de canales de atención diferenciados para las víctimas retornadas del exterior, y aquellas que tengan nacionalidad venezolana y se encuentran incluidas en el RUV.

El acceso a la oferta social brindada por la UARIV se complementará con la oferta para población migrante de Venezuela dispuesta por todas las entidades.

Determinar el impacto de la migración sobre los fenómenos de seguridad y prevenir el surgimiento de conflictividades sociales en el territorio

Línea de acción 17. Identificación, prevención y mitigación de conflictividades sociales

Como se registró en el diagnóstico, no existe información suficiente para determinar posibles vínculos entre seguridad, convivencia y fenómeno migratorio. Por esta razón, la primera estrategia consistirá en caracterizar las dinámicas que afectan la seguridad y la convivencia en las que se encuentre alguna relación con la llegada de migrantes provenientes

de Venezuela. Para esto, en el año 2019, el Ministerio del Interior, en coordinación con las autoridades territoriales y el Ministerio de Defensa Nacional, iniciará el proceso de caracterización de los fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia ciudadana. A más tardar en el año 2020, el Ministerio del Interior habrá presentado los resultados y publicado el informe correspondiente.

En la misma línea, el Ministerio del Interior liderará, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa, la conformación en 2019 de una mesa de trabajo para determinar la posible relación entre la ocurrencia de situaciones que afectan la convivencia y la seguridad, con la situación de la población migrante.

Para evitar el escalamiento de las conflictividades sociales asociadas con la llegada de población migrante al territorio, el Ministerio del Interior desarrollará campañas de sensibilización en las zonas más afectadas por el fenómeno migratorio. Estas campañas buscarán desarrollar procesos de prevención y mitigación de los conflictos en las comunidades. Respecto a esta acción, se espera que el ministerio determine a inicios del próximo año las comunidades sobre las cuales recaerán las campañas, así como el número a realizar cada año. De esta manera, entre 2019 y 2021 el Ministerio del Interior realizará las campañas en las comunidades más afectadas por la migración proveniente de Venezuela.

De igual forma, el Ministerio de Defensa Nacional definirá en 2019, en el marco de las funciones asignadas por la Constitución y la ley, los protocolos de apoyo de las Fuerzas Militares (FF.MM) y la Policía Nacional a otras instituciones del Estado, para ayudar en la atención del fenómeno migratorio proveniente de Venezuela, especialmente en las zonas más afectadas por esta problemática.

Línea de acción 18. Estrategia contra la trata de personas

Por último, con el fin de tratar el aumento en la ocurrencia de incidentes relacionados con los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes, el Ministerio del Interior incrementará acciones de coordinación, articulación y seguimiento a la implementación de la política de lucha contra la trata de personas, tanto a nivel nacional como descentralizado. Esto, con el fin de que las entidades territoriales desarrollen acciones en materia de prevención, atención y judicialización de este delito derivado del fenómeno migratorio venezolano. Para este fin, dicho ministerio asistirá técnicamente entre 2019 y 2021 a las entidades territoriales en herramientas de prevención, atención y judicialización del delito de trata de personas, en particular de aquellos casos derivados del fenómeno migratorio proveniente de Venezuela. Se espera que al finalizar el 2021 se hayan realizado 13 procesos de asistencia. De igual forma, se mantendrán los mecanismos existentes destinados a combatir esta problemática como la línea gratuita nacional de denuncias, las campañas

de prevención en medios masivos y la difusión de información por los distintos canales con los que cuenta el Ministerio del Interior.

Línea de acción 19. Estrategia contra el contrabando de combustibles como economía ilegal

Con el fin de evitar el aumento del contrabando de combustible y promover el desarrollo económico en las zonas fronterizas, el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público revisarán las asignaciones mensuales de volúmenes máximos de combustibles subsidiados definidos para los departamentos de las zonas de frontera con Venezuela, de acuerdo con la función definida por el artículo 9 de Ley 1430 de 2010. Lo anterior, con el fin de ajustar dichas asignaciones de acuerdo con las necesidades de los territorios considerando que el 44 %¹⁰⁷ de la población migrante proveniente de Venezuela se ha establecido en los municipios de las zonas de frontera.

4.3.2. Fortalecimiento de la institucionalidad para afrontar el fenómeno migratorio proveniente de Venezuela

A pesar de las estrategias desarrolladas por el Gobierno nacional en los últimos dos años en temas de atención al migrante, consolidación de la información estadística y manejo de dinámicas relacionadas con seguridad y convivencia, se ha encontrado que la capacidad de la institucionalidad existente ha sido desbordada por el importante volumen de migrantes provenientes de Venezuela que ha ingresado al país en los últimos dos años. A continuación, se presentan las distintas líneas estratégicas para robustecer la capacidad de acción del Estado colombiano frente al fenómeno migratorio.

Mejorar la capacidad de articulación y gestión de la oferta institucional para población migrante proveniente de Venezuela

Línea de acción 20. Estrategia de comunicación de la oferta institucional y mecanismo de articulación y gobernanza para la atención e integración del fenómeno migratorio

En primer lugar, es necesario garantizar que la población objetivo se acerque a las entidades involucradas con el fenómeno migratorio para que pueda ser contabilizada y caracterizada, así como para que sea determinado su estatus migratorio. No obstante, debido al flujo de información (muchas veces imprecisa o falsa) al interior de las comunidades de migrantes, en muchas ocasiones este objetivo no ha sido alcanzado. Por esta razón, se formulará, antes de finalizar el año 2018, una estrategia de comunicación desde el DAPRE (o la instancia determinada por la Presidencia de la República para este fin) que permita dar

¹⁰⁷ Cálculos propios a partir del Gráfico 5. Principales municipios receptores de personas con PEP (número de personas), fuente PEP I y PEP II. Fuente: Migración Colombia, 2018.

a conocer de manera eficiente todos los temas relacionados con la situación migratoria. Esta estrategia se socializará con las demás entidades relacionadas con el fenómeno migratorio y se ejecutará entre 2019 y 2021.

En segundo lugar, la Presidencia de la República, a más tardar en marzo de 2019, establecerá -sobre las bases de la Gerencia de Frontera con Venezuela- una única instancia encargada de coordinar y articular las acciones relacionadas con el fenómeno migratorio. Esta unidad estratégica asesorará al Gobierno nacional en el establecimiento de lineamientos en materia de: (i) articulación de la oferta de atención e integración al migrante en los niveles internacional, nacional y territorial; (ii) producción de información sobre el fenómeno; (iii) seguimiento y monitoreo de las acciones adelantadas por diferentes actores en todos los niveles territoriales; (iv) canalización de recursos técnicos y financieros para la atención del fenómeno, y (v) definición de estrategias de comunicación y socialización de la información desde el Gobierno nacional.

Para que la unidad empiece a operar, se requerirá que desde el DAPRE se defina la estructura para la conformación de la nueva figura de articulación, que se delimiten las funciones y se emita el acto administrativo correspondiente.

La nueva instancia que determine la Presidencia de la República deberá estructurar un esquema de gobernanza que permita la coordinación y articulación de los actores públicos, privados y de la sociedad civil en todos los niveles territoriales. En términos generales, será fundamental que esta estructura sea capaz de articular las iniciativas adelantadas por los actores mencionados del ámbito internacional, nacional y local de manera eficiente. Por esta razón, se espera que antes de finalizar el 2019, el DAPRE elabore un documento que contenga la estructura específica de este modelo de gobernanza y se socialice con los diferentes actores involucrados. La definición de esta estructura implicará el desarrollo de un ejercicio previo de identificación de actores e iniciativas en los niveles mencionados y de los canales o medios que permitirán su articulación.

En el nivel internacional, a través del modelo de gobernanza y con el apoyo de la unidad estratégica, se realizarán los esfuerzos para recaudar y canalizar fondos de cooperación, así como los créditos y otras formas de financiación apoyen la gestión de la política migratoria para la población proveniente de Venezuela, propuesta en este documento CONPES. Este mecanismo de articulación y gobernanza deberá proponer interacciones estratégicas, que se adelantarán a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, con otros países afectados por la crisis, así como dialogar con las organizaciones del sistema de la ONU y la banca multilateral que tienen presencia en el país. En los casos convenientes, se asegurará el acompañamiento de la Agencia para la Cooperación (APC-Colombia). Para esto, será fundamental la definición de la hoja de ruta del sector Relaciones

Exteriores en la cual se definirán acciones relacionadas con temas como la interlocución con la comunidad internacional para la consecución de recursos y la articulación con autoridades nacionales y los países de la región.

En el nivel nacional, es fundamental que la unidad estratégica tenga diálogo permanente con los ministerios y demás entidades que atienden en el fenómeno desde el nivel central. Algunas de las estrategias para conseguir esto puede ser el establecimiento de mesas regionales de gestión de crisis, similares a los puntos de mando unificados que promovieron el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Gerencia de Frontera en Norte de Santander, La Guajira y Arauca. De igual forma, en este nivel deberán incluirse a los gobiernos locales, a las ONG nacionales e internacionales, así como a los grupos de trabajo de las organizaciones de la ONU que ya cuentan con presencia en el territorio.

En este punto, como resalta el Ministerio de Relaciones Exteriores, es esencial que la articulación entre nación y territorio implique una corresponsabilidad¹⁰⁸ entre las entidades del nivel central y el descentralizado, bajo principios generales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. De esta manera, los gobiernos locales y el Gobierno nacional deberán participar conjuntamente en el diseño de acciones y de mecanismos de financiación para su ejecución. Una de las estrategias de fortalecimiento institucional y asistencia técnica desde el Gobierno nacional hacia los gobiernos locales, con especial atención a los municipios fronterizos rezagados, puede ser la implementación de una estrategia de capacitación a líderes y servidores públicos departamentales y municipales en la formulación de proyectos que puedan ser susceptibles de financiación desde las diferentes fuentes existentes.

De igual forma, en el marco del modelo de gobernanza para la articulación de todos los actores, el Ministerio del Interior acompañará la divulgación de acciones en materia normativa que apunten a la implementación de las políticas migratorias. Para este fin, dicho ministerio aprovechará los canales existentes para la articulación nación-territorio en temas de víctimas en el marco de la estrategia de coordinación nación-territorio para acompañar los procesos de incorporación de la política en temas migratorios a la normatividad de los entes territoriales. Esto, debido a que la experiencia previa en este tema puede ser muy útil a la hora de articular las acciones de los niveles nacional y territorial. Se espera que entre el 2019 y el 2020, el Grupo de Articulación Interna para la Política de Víctimas del Conflicto

¹⁰⁸ El Ministerio de Relaciones Exteriores señala que un caso exitoso de corresponsabilidad entre territorios y Gobierno nacional corresponde a la estrategia para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral de víctimas del conflicto armado establecida en el Decreto 2460 de 2015, por lo cual podría ser importante revisarla y aplicarla de manera similar para el caso de la atención a la migración proveniente de Venezuela.

Armado realice un total de 120 asistencias técnicas a entidades territoriales, que permitirán aumentar la coordinación de política de las entidades territoriales.

Línea de acción 21. Mecanismos de flexibilización migratoria para la integración de la población migrante desde Venezuela

En atención a la continua dinámica migratoria, entre el año 2019 y 2020, Migración Colombia, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y demás ministerios del gabinete, presentarán estrategias de flexibilización de la condición migratoria para venezolanos, mediante ajustes normativos y nuevos mecanismos en materia migratoria (PEP) para dar continuidad a los periodos de regularización e integración de los migrantes a las actividades productivas y económicas del país. De este modo se facilitará el acceso al mercado laboral, la integración familiar y la prestación de servicios de salud y educación, de acuerdo con la oferta institucional de cada sector.

Línea de acción 22. Identificación de alternativas de financiación para atender el fenómeno migratorio

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Relaciones Exteriores, realizará un costeo del total de acciones requeridas para la atención e integración de los migrantes provenientes de Venezuela, y evaluará alternativas de financiación orientadas a atender el fenómeno migratorio desde el país vecino. El costeo y evaluación de las alternativas de financiación deberán ser completados en el primer semestre del 2019.

Armonizar y mejorar la información estadística migratoria para la consolidación del sistema estadístico migratorio de Colombia

Un elemento fundamental para garantizar la correcta formulación y ejecución de las políticas públicas en temas migratorios es la calidad de la información estadística disponible para diagnosticar y hacer seguimiento a las acciones propuestas. Por esta razón, en aras de mejorar la disponibilidad de datos y armonizar las diferentes fuentes de información existentes, se involucrará de manera activa al DANE en los procesos de recolección y revisión de la información. Para este fin, el primer paso, que resulta necesario para los procesos de mejoramiento estadístico, es que el DANE instale, antes de finalizar el año 2018, una mesa de estadísticas sectoriales de migración adscrita al Sistema Estadístico Nacional (SEN) que permitirá articular las diferentes entidades productoras de datos estadísticos relacionados con el tema, como Migración Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Salud, entre otros.

4.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos del presente documento se realizará a través del PAS que se encuentra en el Anexo A. En este se señalan las entidades responsables de cada acción concertada y con financiamiento, los periodos de ejecución de estas, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo, y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política.

El reporte periódico al PAS se realizará por todas las entidades concernidas en este documento de acuerdo con lo establecido en la Tabla 17. Como se evidencia, la política tiene un periodo de implementación entre el 2018 y el 2021. Su seguimiento se hará de manera semestral, iniciando su reporte en diciembre de 2018 y finalizando con el informe de cierre con corte al 31 de diciembre de 2021.

Tabla 17. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Diciembre de 2018
Segundo corte	Junio de 2019
Tercer corte	Diciembre de 2019
Cuarto corte	Junio de 2020
Quinto corte	Diciembre de 2020
Sexto corte	Junio de 2021
Informe de cierre	Diciembre de 2021

Fuente: DNP, 2018.

4.5. Financiamiento

Para el cumplimiento de los objetivos de este documento, las entidades involucradas en su implementación gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias y de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, recursos para la financiación de las actividades que se proponen en el PAS.

A continuación, en la Tabla 18 se presenta el financiamiento estimado, por entidad, para la ejecución de las acciones establecidas en el PAS. Se evidencia un valor estimado de 422.779 millones de pesos para la ejecución de las acciones concertadas y financiadas de la presente política. Se debe aclarar que el DAPRE, el DANE, Migración Colombia, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio llevarán a cabo sus acciones con recursos de funcionamiento de sus respectivas entidades.

Tabla 18. Financiamiento estimado por entidad
Millones de pesos constantes 2018

Entidad	Número de acciones ^(c)	Costo				Total
		2018	2019	2020	2021	
Ministerio de Educación Nacional	10	38	2.911	2.842	748	6.539
Ministerio del Trabajo	2		320	330	339	989
SENA	3		3.737	2.302	2.114	8.153
Unidad del Servicio Público de Empleo	2		400	412	424	1.236
Unidad para las Víctimas ^(b)	5	410	421	434	447	1.712
Ministerio de Salud y Protección Social ^(a)	6	193	641	402	422	1.657
INS	1		41	42	43	126
ICBF	10		122.479	126.154	129.942	378.576
Ministerio de Minas y Energía	2	28	213	213	213	667
Ministerio de Relaciones Exteriores	3	185	2.150	2.150	2.150	6.635
Ministerio del Interior	8		376	256	38	670
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	4		15.819			15.819
Total	56	854	149.508	135.537	136.881	422.779

Fuente: DNP, 2018.

Nota: ^(a) No se incluye: costeo de afiliación del régimen subsidiado, pago por prestación de servicios, acciones adicionales realizadas para gestión de salud en la prevención de eventos de interés en salud pública. ^(b) Este costeo se estima para población que regrese desde Venezuela y se encuentre incluida en el RUV. ^(c) Se debe aclarar que el número de acciones de esta tabla se calcula con base en las acciones que no reportan costo cero en el PAS. El total de acciones concertadas en el marco de la política es de 68.

5. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Aprobar la presente política junto con su Plan de Acción y Seguimiento para lograr una atención pertinente de la población migrante desde Venezuela, así como solicitar a las entidades participantes una adecuada articulación y oportuna implementación de las acciones propuestas, desde un enfoque territorial, que permita inversiones más eficientes para mitigar los impactos a mediano plazo producto de la migración.
2. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la Tabla 17.
3. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Relaciones Exteriores, realizar un costeo del total de acciones requeridas para la atención e integración de los migrantes provenientes de Venezuela, y evaluar alternativas de financiación orientadas a atender el fenómeno migratorio desde el país vecino.
4. Solicitar al Ministerio de Educación Nacional:
 - a. Identificar, a través de las secretarías de educación certificadas, la oferta disponible para el acceso al sistema educativo y diseñar e implementar una estrategia de comunicación de la oferta educativa disponible.
 - b. Actualizar los sistemas de información de convalidaciones de educación preescolar, básica y media, y diseñar e implementar una estrategia para agilizar la convalidación de estudios de los estudiantes provenientes de Venezuela (tanto venezolanos como retornados colombianos) en todos los niveles educativos.
 - c. Diseñar e implementar, en el marco del Plan de Formación para la Ciudadanía de las instituciones educativas, estrategias para el desarrollo de competencias ciudadanas y socioemocionales para la prevención de la xenofobia y otras situaciones que afectan la convivencia escolar.

- d. Brindar asistencia técnica a los comités territoriales de convivencia escolar para la prevención de violencia, xenofobia y otras discriminaciones en los colegios.
 - e. Diseñar y socializar con las secretarías de educación certificadas focalizadas, pautas para la realización de pruebas de suficiencia para los estudiantes provenientes de Venezuela (tanto venezolanos como retornados colombianos), así como una estrategia de nivelación para estos estudiantes, reconociendo las diferencias de aprendizaje en el sistema educativo.
5. Solicitar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República:
- a. Crear la instancia que asesorará al Gobierno nacional para la producción de lineamientos y protocolos de articulación de acciones en temas relacionados con el fenómeno migratorio proveniente de Venezuela. Esta entidad deberá ejercer la Secretaría Técnica del modelo de gobernanza para la atención de fenómenos migratorios propuesta en el presente documento CONPES.
 - b. Elaborar el documento que establecerá el esquema de gobernanza que permitirá articular la respuesta del Gobierno nacional con la de los gobiernos locales, las ONG, la sociedad civil y las organizaciones internacionales con presencia en el territorio.
 - c. Iniciar el diseño de la estrategia de comunicaciones para la difusión de iniciativas del Gobierno nacional relacionadas con migración proveniente de Venezuela.
 - d. Generar la normativa necesaria para facilitar la atención por parte de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a la población migrante.
 - e. Apoyar a las entidades responsables para identificar y solucionar las restricciones legales existentes que impiden la inclusión de la población migrante desde Venezuela en distintos programas de emprendimiento, acompañamiento técnico, encadenamientos y financiación, tanto en programas del Gobierno nacional como territoriales.
6. Solicitar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística instalar, de manera prioritaria, la mesa de estadísticas sectoriales para migración que permita mejorar la calidad de la información sobre el fenómeno migratorio, en particular, aquel proveniente de Venezuela.
7. Solicitar a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia proponer, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, figuras alternativas de flexibilización migratoria, eventualmente análogas a los modelos de protección temporal existentes en otros países, que faciliten la gobernanza del flujo migratorio procedente de Venezuela y permitan

resolver las limitaciones derivadas del estatus migratorio a efectos de atender la inserción económica de los migrantes y la satisfacción necesidades críticas.

8. Solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores:
 - a. Elaborar el documento de hoja de ruta de su sector con el fin de optimizar la atención para toda la población migrante proveniente de Venezuela según sus necesidades particulares, así como para aumentar la articulación regional en el manejo del fenómeno migratorio.
 - b. Poner a disposición los Centros de Referenciación y Oportunidades para el Retorno (CRORES) para la atención de población retornada procedente de Venezuela.
9. Solicitar al Ministerio de Defensa Nacional definir los protocolos de apoyo de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional a otras instituciones del Estado, para ayudar en la atención del fenómeno migratorio proveniente de Venezuela, especialmente en las zonas más afectadas.
10. Solicitar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:
 - a. Gestionar y establecer procesos de intercambio e interoperabilidad a nivel gubernamental y con organismos internacionales para lograr información que permita la identificación de necesidades .
 - b. Acompañar y orientar a colombianos y migrantes para que conozcan la ruta para la atención de retornos que provienen del exterior y la oferta a la que tienen derecho como víctimas del conflicto armado interno colombiano.
 - c. A través de sus direcciones territoriales apoyar los municipios de frontera para brindar la atención y asistencia de las víctimas que provienen del exterior.
11. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo:
 - a. A partir de la información socio-productiva disponible de la población migrante procedente de Venezuela, elaborar un inventario de programas del nivel nacional, que se ajusten a las necesidades identificadas, para determinar requisitos de acceso y las necesidades de recursos adicionales que permitan atender esta población en procesos de emprendimiento y desarrollo empresarial.
 - b. En conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentar ante el Congreso de la República un régimen especial en materia tributaria y económica para Cúcuta y su área metropolitana, y acompañar el trámite de aprobación de ley.
12. Solicitar al Ministerio del Trabajo:

- a. Diseñar y aplicar cursos de contextualización sobre normativa, derechos laborales y acogida para retornados y extranjeros en el país, con el fin de facilitar su adaptación al mercado de trabajo, tanto a migrantes regulares como irregulares.
- b. Implementar el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC) con el fin de caracterizar la migración laboral formal en el país.

13. Solicitar al Servicio Nacional de Aprendizaje:

- a. Certificar el aprendizaje y la experticia adquirida a lo largo de la vida laboral de la población retornada y migrantes venezolanos regulares, para contribuir a la inserción laboral en el territorio colombiano.
- b. Capacitar, a través de programas de formación complementaria, a la población retornada y migrantes desde Venezuela para actualizar y fortalecer las competencias para asumir nuevos desempeños laborales.
- c. Sensibilizar, asesorar y entrenar a través de los Centros de Desarrollo Empresarial a la población migrante desde Venezuela regular e irregular, para apoyar la estructuración de sus ideas de negocios.

14. Solicitar a la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo facilitar el acceso en la ruta de empleabilidad del Servicio Público de Empleo y brindar servicios de orientación ocupacional a la población retornada y migrantes venezolanos, para reducir las barreras de acceso al mercado laboral.

15. Solicitar al Ministerio de Salud y Protección Social y al Instituto Nacional de Salud:

- a. Brindar asistencia técnica a las entidades territoriales sobre la ruta de afiliación, y diseñar e implementar una estrategia de comunicación de esta ruta para la afiliación de los migrantes regulares y retornados procedentes desde Venezuela.
- b. Fortalecer las estrategias de seguimiento, que permitan identificar los servicios de salud prestados por las Instituciones Prestadoras de Salud a la población migrante desde Venezuela.
- c. Fortalecer la capacidad y competencia del talento humano de los prestadores de servicios de salud para la identificación oportuna de los eventos de interés en salud pública.

16. Solicitar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:

- a. Brindar orientaciones a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar a las mesas de infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar, a los agentes corresponsables, y

- a los servidores públicos encargados de la protección integral de las niñas, niños y adolescentes migrantes y retornados.
 - b. Realizar a través del observatorio para el bienestar de la niñez un análisis periódico de la situación de las niñas, niños y adolescentes provenientes desde Venezuela, para generar recomendaciones que respondan a un abordaje interinstitucional, territorial y estratégico, para su protección integral.
 - c. Promover la vinculación de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela a la oferta institucional del Instituto.
17. Solicitar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:
- a. Asignar al personal requerido las funciones que permitan brindar un acompañamiento diferenciado a los departamentos fronterizos con Venezuela a través de los Planes Departamentales de Agua.
 - b. Dar prioridad a los proyectos que se presenten ante el mecanismo de viabilización del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, que beneficien a los municipios con población migrante desde Venezuela con vocación de permanencia, población en tránsito y población pendular.
18. Solicitar a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres definir los requerimientos técnicos y revisar las condiciones físicas mínimas para la operación de los Centros de Atención Transitorios al Migrante, con el objetivo de poder brindar atención humanitaria a la población migrante con vocación de permanencia y población transitoria.
19. Solicitar al Ministerio de Minas y Energía:
- a. Impulsar el programa de reconversión socio laboral dirigido a la población dedicada a la comercialización ilícita de combustibles en el país independientemente de la nacionalidad.
 - b. En conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, revisar las asignaciones mensuales de volúmenes máximos de combustibles subsidiados definidos para los departamentos de las zonas de frontera con Venezuela.
20. Solicitar al Ministerio del Interior:
- a. Promover procesos de sensibilización, prevención y mitigación de conflictividades sociales asociadas al fenómeno migratorio proveniente de Venezuela.
 - b. Iniciar la caracterización de fenómenos de seguridad y convivencia que pueden estar relacionados con el fenómeno migratorio proveniente de Venezuela.

- c. Instalar una mesa de trabajo para definir mecanismos de articulación entre los protocolos de apoyo de las Fuerzas Militares definidos por el Ministerio de Defensa Nacional y los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
 - d. Definir los lineamientos generales para facilitar el acceso a la oferta institucional dirigida a venezolanos para la población migrante que autorreconoce pertenencia étnica indígena y Rrom en la República Bolivariana de Venezuela en el marco de la protección de los derechos humanos.
21. Sugerir a las entidades del orden departamental y municipal, a través de sus Consejos de Política Social, responder al enfoque territorial abordado en el presente documento, así como a los esfuerzos de articulación que se desarrollarán desde el Gobierno nacional, el cual busca reconocer el fenómeno diferenciado de la migración, fomentar la descentralización y gestionar de forma más eficiente las inversiones.

GLOSARIO

Niño, niña o adolescente no acompañado: los menores de edad que están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que le incumbe esa responsabilidad.

Migración de tránsito: los migrantes que utilizan a Colombia como país de paso para llegar a algún otro destino de la región.

Migrantes irregulares: aquellos que ingresan al territorio por algún punto no autorizado por Migración Colombia, por lo cual no cuentan con documentos que acrediten su situación migratoria.

Migración pendular: los migrantes que ingresan al territorio por un periodo corto de tiempo (*i.e.* horas o días) para aprovisionarse de víveres, bienes de primera necesidad, visitar parientes o realizar otras actividades en los municipios de entrada al país. Por esta razón, no tienen vocación de permanencia en el país.

Migrantes regulares: aquellos que ingresan al territorio de manera legal por alguno de los PCM y cumplen con los límites de tiempo de permanencia determinados por el agente migratorio y la ley. También se consideran como regulares a los poseedores del Permiso Especial de Permanencia.

Migrantes retornados: aquellos que cuentan con algún vínculo previo con Colombia. En general, esto puede ocurrir porque cuentan con la nacionalidad colombiana y retornan al territorio nacional o porque, a pesar de no contar con la nacionalidad, tienen derecho a solicitarla por alguno de los motivos determinados por la ley¹⁰⁹.

Procedimiento Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD): Es el conjunto de actuaciones administrativas y judiciales que la autoridad administrativa debe desarrollar para la restauración de los derechos de los menores de edad que han sido vulnerados o amenazados.

Refugiado en Colombia: extranjero al cual el Estado colombiano le ha reconocido la condición de refugiado, de conformidad con los instrumentos internacionales y la normativa interna en la materia.

Solicitante de refugio: condición en que permanece un extranjero en territorio nacional, desde la admisión de su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado,

¹⁰⁹ En particular, artículo 96 de la Constitución Política de Colombia y Ley 43 de 1993.

hasta cuando dicha solicitud sea resuelta, de conformidad con el ordenamiento interno vigente.

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo Excel adjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- State Peacebuilding Fund & Banco Mundial. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia*.
- 3RP. (2014). *Regional Refugee and Resilience Plan (3RP) Roadmap*. Obtenido de <http://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2014/12/3RPRoadmap-1September2014.pdf>
- 3RP. (2015). *3RP Leaflet*. Obtenido de <http://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2014/12/3RP-leaflet-FINAL-lowres.pdf>
- 3RP. (2018). *2017 Annual Report*. Obtenido de <http://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2018/05/3RP-2017-Annual-Report-01-May-2018-compressed.pdf>
- ACNUR. (2012). *Un marco para la protección de los niños*. Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- Arnhold, E. (2017). easynls: Easy Nonlinear Model. *CRAN*.
- Banco Mundial . (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia*. Washington.
- Bouillon, C. (2012). *Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cancillería. (2018). *Estado del arte de la migración de Venezuela a Colombia de los últimos 3 años*.
- Center for Global Development. (2018). *Migration is What You Make It: Seven Policy Decisions that Turned Challenges Into Opportunities*.
- DANE. (2005). *Departamento Nacional de Estadística* . Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/migraciones/Anuario_2005.pdf
- DANE. (2018). *Proyecciones de hogares y viviendas*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2007). *Colombia, Estimación de la migración 1973-2005*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Medición del Desempeño Municipal: Hacia una Gestión Orientada a Resultados*. *Archivos de Economía*, 473.
- Edwards, A. (11 de Julio de 2016). *¿'Refugiado' o 'Migrante'? ¿Cuál es el término correcto?* Obtenido de ACNUR: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html>

- El Tiempo . (17 de Diciembre de 2015). *El cierre que generó una crisis humanitaria*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16461368>
- Fekedulegn, D., Mac Siurtain, M., & Colbert, J. (1999). Parameter Estimation of Nonlinear Growth Models in Forestry. *Silva Fennica*, 326- 336.
- Franses, P. (1994). Fitting a Gompertz Curve. *The Journal of the Operational Research Society*, 109-113.
- Franses, P., van Dijk, D., & Opschoor, A. (2004). *Time Series Models for Business and Economic Forecasting*. Cambridge University Press.
- Fundación Ideas para la Paz. (2018). *Seguridad ciudadana y migración venezolana: análisis exploratorio*. Bogotá.
- Gamboa, L., & Otero, J. (2009). An Estimation of the Pattern of Diffusion of Mobile Phones: The Case of Colombia. *Telecommunications Policy*, 611-620.
- Gobierno de Colombia. (Agosto de 2018). Estado del Arte de la Migración de Venezuela a Colombia de los últimos 3 años. Colombia.
- Gompertz, B. (1825). On the nature of the function expressive of the law of human mortality and on the mode of determining the value of life contingencies. *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 513-585.
- Harvey, A. (1984). Time Series Forecasting Based on the Logistic Curve. *The Journal of the Operational Research Society*, 641-646.
- Ideam. (2014). *Estudio Nacional del Agua*.
- International Organization for Migration. (2018). *Migration Trends in the Americas*. Obtenido de http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas__Venezuela_EN_Julio_2018_web.pdf
- International Organization for Migration. (2018). *World Migration Report 2018*. Geneva: International Organization for Migration.
- McKinsey & Co. (2018). *Propuestas iniciales para gestionar la integración de los migrantes en Colombia*.
- Mejía, W. (2012). Colombia y las migraciones internacionales. Evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 20(39), 185-210.

- Mergo, T. (2016). The Effects of International Migration on Migrant-Source Households: Evidence from Ethiopian Diversity-Visa Lottery Migrants. *World Development*, 84, 69-81.
- Migración Colombia. (9 de Agosto de 2017). *Radiografía de Venezolanos en Colombia*. Obtenido de http://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/radiografia_web.pdf
- Migración Colombia. (2018). *Colombia y Venezuela: Más que 2200 km de frontera*.
- Migración Colombia. (20 de Marzo de 2018). Presentación General . Bogotá, Colombia.
- Naciones Unidas. (2018). *Plan de respuesta a flujos migratorios mixtos de Venezuela*.
- Observatorio Venezolano de Violencia. (2018). *Informe OVV de Violencia 2017*. Obtenido de <https://observatoriodeviolencia.org.ve/informe-ovv-de-violencia-2017/>
- Pachón, Á. (2014). Misión Sistema de Ciudades.
- Pearl, R., & Reed, L. (1920). On the Rate of Growth of the Population of the United States since 1790 and its Mathematical Representation. *Mathematical Demography*, 341-347.
- Peinado, F. (2011). La diáspora venezolana que enriqueció a Colombia. Obtenido de BBC Mundo:
https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/06/110607_colombia_venezuela_petroleo_fp
- Robayo León, M. C. (2013). Venezolanos en Colombia, un eslabón más de una historia compartida. Universidad del Rosario.
- UNODC (2016) Global Report on Trafficking in Persons 2016. United Nations: Vienna
- UNHCR. (2018). UNHCR Mid 2017 Statistics.
- Van Dijk, J. Y Van Der Heijden, P. (2016) Multiple systems estimation for estimating the number of victims of human trafficking across the world UNODC: Vienna
- Winsor, C. (1932). The Gompertz Curve as a Growth Curve. *Proc Natl Acad Sci U S A*, 1-8.