

POLÍTICAS DE ACCESO A DERECHOS PARA POBLACIÓN MIGRANTE
VENEZOLANA EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

MARILUZ QUINTANA BERMÚDEZ

JORGE ELIÉCER ANTEQUERA CONTRERAS

Trabajo de grado para obtener el título de Abogado

Tutores: DARWIN SOLANO BENT

JUAN MANUEL HURTADO

UNIVERSIDAD DE LA COSTA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE DERECHO

BARRANQUILLA

2020

Dedicatoria

Mariluz: dedico esta tesis a Dios, a mi hija, a mis hermanos, a mi madre; y a mi abuela, Marta Bran Betancourt, que aunque hoy no está a mi lado para verme alcanzar un logro más en mi vida, me enseñó que quien quiere puede y que no debía rendirme en el intento.

Jorge: dedico este triunfo profesional a mis padres que me forjaron como la persona que hoy soy, a mi madre bella que siempre me motivó para emprender este camino, a mi hermana por su pujanza y a mis hijas por comprender mi ausencia en ciertos momentos, para ellas mi amor eterno.

Agradecimientos

Mariluz: gracias a Dios por la familia que me ha permitido tener, ellos han sido mi apoyo en cada proyecto y en cada decisión que he tomado en mi vida, especialmente, gracias a mi madre, sin ella esto no habría sido posible.

A la Universidad de la Costa por abrirme sus puertas y permitirme continuar en ella un camino que inicié en otra ciudad, a su cuerpo directivo y a cada uno de los docentes por haber compartido sus conocimientos, en especial, a Darwin Eliécer Solano Bent, Milton Arrieta López y Ferney Asdrúbal Rodríguez Serpa, a mis amigos y a mis compañeros por su apoyo y ayuda durante toda la carrera.

Jorge: a la Universidad de la Costa CUC le agradezco haberme permitido ser parte de una de las mejores instituciones de educación superior a nivel nacional.

No fue fácil iniciar, pero mi padre me presentó un ángel en este camino, Hernando Antequera Manotas, solo tengo palabras de agradecimiento y gratitud, mi cariño y respeto por siempre.

Agradezco a todos los docentes por su esfuerzo, a mis compañeros de trabajo por su apoyo, a mis compañeros de clases por su paciencia, respeto y colaboración, a todas las personas que me apoyaron y lograron que cumpliera uno de tantos sueños.

Resumen

La migración venezolana, en los últimos cuatro años, ha venido incrementándose de manera exponencial, y dentro de las razones que aducen los migrantes encontramos por temas humanitarios y económicos. No obstante, si se analiza la situación social, política y económica por la que atraviesa el vecino país, encontramos que todo se resume a una emergencia humanitaria, comprendiendo que sus ciudadanos no encuentran otra opción para mantenerse a salvo que salir de su país de origen. Es por ello por lo que para las sociedades receptoras representa un gran desafío no solo recibirlos, identificarlos en el ejercicio de la soberanía nacional, que en temas humanitarios logra ceder para dar lugar a la respuesta humanitaria, sino en cómo garantizarles a los extranjeros los mismos derechos y deberes de un nacional, en aplicación al mandato constitucional. Lo anterior, teniendo en cuenta que Colombia es un país rico, pero mal administrado y ha sido mal administrado por siglos: problemas internos como la guerra y ahora la corrupción han evidenciado un grave problema de valores éticos tanto en la sociedad como en las entidades, y quienes siempre han sufrido las consecuencias son sus habitantes que claman por servicios básicos que no llegan a cubrir todo el territorio nacional, claman, además, por justicia social, lo que ha significado una lucha durante una buena parte de su historia. Hoy en día se enfrenta a un dilema más y es el de acoger miles de migrantes venezolanos que vienen huyendo de su país de origen en búsqueda de suplir sus necesidades más básicas como salud, alimentación, y educación. De esa manera, Colombia abrió sus fronteras en defensa del Derecho Internacional Humanitario, solicitó recursos a organismos internacionales con el mismo fin, y en esa articulación interna de instituciones y entidades es que se pone a prueba la capacidad de respuesta del país y en responder el interrogante de si el país está preparado para asumir una carga social importante de ciudadanos extranjeros cuando los

nacionales han luchado históricamente en recibir exactamente lo mismo: salud, alimentación, educación y oportunidades de surgir: las mismas que traen los migrantes. La Gobernación del Atlántico y el Distrito de Barranquilla han dispuesto una serie de estrategias para dar respuesta a necesidades, traducidas a derechos, que traen los migrantes venezolanos que escogieron Barranquilla y el Atlántico como su nuevo hogar. Eso último, con la finalidad de integrarlos a la sociedad; no obstante, veremos que existen ciertas limitaciones para estabilizarse en el territorio, ya que el solo acceso a trámites y servicios básicos no son suficientes si no vienen acompañados de una estrategia para la estabilización desde la generación de ingresos. Todo lo anterior, contrasta con una sociedad local que presenta altos índices de informalidad laboral y de generación de ingresos.

Palabras clave: migración, soberanía, derechos, deberes, capacidad, justicia social, carga social, limitaciones

Abstract

Venezuelan migration in the last four years has been increasing exponentially and among the reasons given by migrants we find humanitarian and economic issues. However, if we analyze the social, political and economic situation that the neighboring country is going through, we find that it all comes down to a humanitarian emergency, with the understanding that its citizens find no other option to stay safe than to leave their country. That is why it is a great challenge for receiving societies not only to receive them, to identify them in the exercise of national sovereignty that in humanitarian matters manages to yield to give rise to the humanitarian response, but in how to guarantee foreigners the same rights and duties of a national, in application of the constitutional mandate. Colombia is a rich but poorly managed country, and it has been poorly managed for centuries: internal problems such as war and now corruption have revealed a serious problem of ethical values both in society and in the Entities, and those who have always suffered the consequences its inhabitants are clamoring for basic services that do not cover the entire national territory, they are clamoring for social justice, a struggle that Colombia has waged in much of its history. Today, Colombia faces one more dilemma and that is to welcome thousands of Venezuelan migrants who have been fleeing their country in search of meeting their most basic needs such as health, food, education, Colombia opened its borders in defense of International Humanitarian Law, requested resources from international organizations for the same purpose, and it is in this internal articulation of institutions and entities that the country's response capacity is tested and in answering the question of whether the country is prepared to assume an important social burden of foreign citizens when nationals have historically struggled to receive exactly the same: health, food, education, opportunities to emerge, the same that migrants bring. The Gobernación del Atlántico has had a series of

strategies to respond to certain needs brought by the Venezuelan migrants who chose Barranquilla and Atlántico as their new home, the purpose of which, as the National Government has promoted, has been to integrate them into the society, however, we will see that are certain limitations.

Key words: migration, sovereignty, rights, duties, capacity, social justice, social burden, limitations

Tabla de contenido

| | |
|--|----|
| Introducción | 10 |
| Capítulo I. Planteamiento del problema..... | 12 |
| 1.1 Descripción | 12 |
| 1.2 Formulación del problema | 14 |
| 1.3 Objetivos..... | 14 |
| 1.3.1 Objetivo general..... | 14 |
| 1.3.2 Objetivos específicos | 14 |
| 1.4 Justificación | 15 |
| 1.5 Delimitación..... | 16 |
| 1.5.1 Delimitación espacial..... | 16 |
| 1.5.2 Delimitación temporal | 16 |
| 1.6 Metodología | 16 |
| 1.7 Delimitación científica..... | 18 |
| 1.7.1 Enfoque | 18 |
| 1.7.2 Diseño | 18 |
| 1.7.3 Fuentes | 18 |
| 1.8 Línea de investigación y sublínea del campo de conocimiento..... | 19 |
| Capítulo II. Marco teórico..... | 20 |
| 2.1 Antecedentes..... | 20 |
| 2.2 Marco teórico | 23 |

| | |
|--|----|
| 2.2.1 Derecho internacional humanitario enfocado en migrantes..... | 23 |
| 2.2.2 El derecho a migrar | 27 |
| 2.2.3 Economía sumergida o informalidad laboral..... | 32 |
| 2.2.4 Cooperación internacional | 34 |
| 2.2.5 Mecanismos de regularización migratoria para la identificación de la población migrante proveniente de Venezuela..... | 40 |
| 2.3 Marco legal | 43 |
| 2.3.1 Instrumentos que integran el Sistema Interamericano de Derechos Humanos | 54 |
| 2.4 Políticas de acceso a derechos para la población migrante proveniente de Venezuela | 69 |
| 2.4.1 Política institucional de la Gobernación del Atlántico | 69 |
| 2.5 Estadísticas población migrante venezolana beneficiaria de las políticas institucionales del departamento del Atlántico | 71 |
| Capítulo III. Análisis y discusión de resultados..... | 73 |
| 3.1 Conclusiones | 75 |
| 3.2 Recomendaciones | 77 |
| Referencias..... | 79 |

Introducción

El fenómeno de la migración ha tenido un desarrollo histórico relevante, así como la historia de la civilización misma. De hecho, gracias a las migraciones que se han extendido por todo el mundo, hoy en día es posible conocer la importancia de la diversidad cultural en algunos países, su desarrollo económico y valor histórico. No obstante, las migraciones conocidas poseen un origen negativo, toda vez que estas han emergido a raíz de problemas sociales, teniendo como escenario principal a la guerra, en donde poblaciones quedan en mitad de las confrontaciones y son estas las que “ponen los muertos”.

En esta era contemporánea, nos ha sido posible ser testigos de migraciones con estas características; sin embargo, también existen otro tipo de circunstancias que llevan a buscar un futuro prometedor. Lo anterior, en tanto que el país de origen no garantiza un mínimo vital en el que cualquier persona pueda surgir. A este tipo de migraciones se les conoce como migrantes económicos, en donde si bien no existe un peligro inminente en su vida, sí lo es la falta de oportunidades tanto laborales como sociales. Por ello, la decisión de migrar está precedida de un estudio previo del país hacia donde se desea migrar, así como el cumplimiento de requisitos como visados y permisos.

Para el caso de la migración venezolana, esta ha representado un verdadero reto para las sociedades de acogida, en especial para Colombia, puesto que estas personas clasifican todas al tiempo en una migración económica y también humanitaria como consecuencia del quiebre institucional que ha sufrido Venezuela en los últimos años. Es precisamente allí donde las sociedades receptoras ponen a prueba su capacidad de respuesta, entendiendo que, de acuerdo con la Constitución colombiana, los extranjeros deben gozar de los mismos derechos y deberes que un nacional colombiano.

Por todo lo anterior, el presente ejercicio investigativo pretende analizar las políticas de acceso a derechos para la población migrante proveniente de Venezuela respecto al derecho a la salud y educación en el Departamento del Atlántico. Esto último, entendiendo el desafío que ha supuesto para los entes territoriales responder a una realidad, mucho antes que las normas para reglamentar esta situación fueran creadas por el Gobierno Nacional.

Capítulo I. Planteamiento del problema

1.1 Descripción

Los migrantes, por el solo hecho de ser personas e independientemente de su condición migratoria, poseen derechos que, en el marco del Derecho Internacional Humanitario (DIH), cada Estado receptor debe garantizar. Sin embargo, no se pueden dejar a un lado los derechos de los ciudadanos nativos y la capacidad del Estado para equilibrar su respuesta ante este fenómeno sin que lleguen a generarse acciones o discursos que segreguen a esta comunidad por parte de los ciudadanos o de las mismas entidades estatales.

La crisis sociopolítica en Venezuela ha atraído, como efecto colateral, la migración masiva de venezolanos y colombianos que residían en ese país. Como se sabe, agosto de 2015 fue una fecha clave de la crisis migratoria, cuando el Gobierno de Venezuela ordenó el cierre de las fronteras con Colombia. Esto, sumado a un detrimento de la economía de ese país, generó, según cifras de Migración Colombia, a 31 de diciembre de 2018, la llegada de 1 174 743 de ciudadanos venezolanos al país, de los cuales 695 496 se encuentran regulares y 479 247 irregulares; para el caso del departamento del Atlántico, se tienen 51 971 (Migración Colombia, 2019).

Sin duda, lo anterior ha ocasionado cambios en la sociedad colombiana. Uno de ellos corresponde al aumento en la demanda de servicios de salud y educación por parte de esta población, lo que se ha convertido en un problema, por cuanto no hay una respuesta eficaz y definitiva que pueda amortiguar el impacto que esto tiene para la sociedad. Impacto, además, que es palpable en ambos lados del fenómeno, tanto para la sociedad receptora, es decir, la sociedad colombiana, como para los miles de familias que llegan: colombianas retornadas, venezolanas, mixtas, y que hoy no pueden gozar de acceso a derechos y servicios, no solo por la irregularidad

en la que muchos de los casos ocurren, sino por la respuesta institucional, la cual no es rápida ni eficiente.

Por otra parte, en lo que respecta al servicio público de educación, algunos colegios de la capital del Departamento del Atlántico ya no cuentan con cobertura para que los menores puedan inscribirse y asistir a clases. Más allá de la precariedad de las infraestructuras físicas, que siempre ha sido un problema muy propio, la falta de docentes se evidencia, pues la cantidad de estos no es proporcional para la cantidad de niños inscritos; dificultad que se refleja, en principio, en los programas de la Primera Infancia, sin llegar a dimensionar la magnitud de la problemática en la Básica Media.

En cuanto al sistema de salud de Colombia, antes de la llegada de los migrantes, este ha presentado deficiencias. También se ha presentado un problema muy “criollo”, que consiste en que a la gran mayoría de los usuarios se le dificulta obtener una cobertura básica o acceso a servicios más complejos, teniendo que recurrir a mecanismos judiciales como la tutela para acceder a dichos servicios. No obstante, el país, aún con esa deficiencia, busca atender y garantizar servicios a los migrantes, lo cual significa un verdadero desafío institucional si se tiene en cuenta que no hay inversión de nuevas instalaciones o personal capacitado, sino que la atención se sigue prestando con los mismos recursos físicos, humanos y económicos. Esto último, ha representado un gasto considerable al departamento como, por ejemplo, en la red pública hospitalaria.

En ese sentido, el Estado colombiano ha venido desarrollando mecanismos para garantizar el acceso a servicios de salud y educación para la población migrante proveniente de Venezuela. Pero la norma no va acompañada de mecanismos puntuales y que en tiempo real respondan a las necesidades de los territorios locales. Es decir, existen mecanismos y decisiones que no

dependen de los entes territoriales, departamentales y/o distritales, y por tal motivo, surge la necesidad de políticas y mecanismos de implementación que posibiliten a las regiones contar con políticas realmente eficientes. Lo anterior, se relaciona directamente con el hecho de que los usuarios solicitantes se incrementan semana a semana, por lo que, para la presente propuesta, conviene identificar cuáles son esos mecanismos y cómo funcionan. Posteriormente, apoyados en cifras y datos que reposan en las diferentes entidades públicas en Barranquilla, se espera determinar el impacto que la migración venezolana ha tenido en la cobertura, calidad y eficiencia en los servicios de salud y educación.

1.2 Formulación del problema

¿Cuáles son las políticas de acceso para la población migrante proveniente de Venezuela en cuanto al derecho a la salud y educación en el Departamento del Atlántico?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Analizar las políticas de acceso a derechos para la población migrante proveniente de Venezuela respecto al derecho a la salud y educación en el Departamento del Atlántico.

1.3.2 Objetivos específicos

- Estudiar el marco jurídico nacional e internacional de la Migración.
- Identificar las políticas de acceso a derechos para la población migrante proveniente de Venezuela.

- Determinar el acceso a la salud y educación de población migrante proveniente de Venezuela en el Departamento del Atlántico.

1.4 Justificación

El principal motivo por el que surgió esta investigación descansa en la problemática suscitada por el alto flujo de migrantes, lo que ha desencadenado la crisis política, social y económica que está afrontando el país de Venezuela, generando una migración a gran escala a diferentes países, entre esos Colombia. Como se mencionó anteriormente, el objeto central de este estudio consiste en determinar si las políticas y capacidades del Estado colombiano, país receptor, están a la altura del fenómeno migratorio en general, con el fin de poder salvaguardar derechos inalienables a la población proveniente de Venezuela. Población que, en la práctica, encuentra una gran barrera para el pleno acceso a derechos como salud, educación y trabajo, los cuales representan el eje de este trabajo.

En cuanto al grupo poblacional objeto de estudio, se pretendió identificar que quienes viven mayor afectación, principalmente, son menores, mujeres embarazadas y personas con condiciones médicas catastróficas que solicitan ayudas médicas. Esto, teniendo en cuenta la crisis hospitalaria, falta de medicamentos y procedimientos médicos, que les permita combatir las diferentes enfermedades que presentan en su país de origen. Sumado a esto, existe otro aspecto clave de la investigación, esto es, es el acceso a la vinculación laboral y generación de ingresos de la población proveniente de Venezuela. Este aspecto es fundamental en tanto que implica la diferencia para que estos núcleos familiares logren subsistir y, de esa manera, obtener un bienestar que conlleve a cubrir sus necesidades básicas, y así romper los ciclos de pobreza en las comunidades de acogidas en las que se concentran.

1.5 Delimitación

1.5.1 Delimitación espacial

La presente investigación se encuentra delimitada, espacialmente, en el Departamento del Atlántico, tomando como base la información que pueden aportar las diferentes entidades relacionadas con el tema de estudio, al igual que personas conectadas con el tema y que residen en esta ciudad.

1.5.2 Delimitación temporal

El rastreo de este ejercicio investigativo se realizó desde el año 2015 hasta el año 2018, analizando las políticas y normas existentes en estrecha relación con la población migrante en general, al igual que todas aquellas normas específicas para migrantes venezolanos que residen en Colombia o que utilizan el país como tránsito para llegar a otro país.

1.6 Metodología

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo establecer las principales barreras de acceso a derechos de la población migrante proveniente de Venezuela y estudiar los distintos discursos que se han creado en el contexto migratorio por los distintos actores del entorno, tales como agentes del Estado, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales; esto con el fin de construir una visión que se ajuste lo más posible a la realidad. La perspectiva metodológica, desde el enfoque cualitativo, permitió establecer las nociones y las ideas compartidas que dan sentido al comportamiento social (Bonilla y Rodríguez, 1997) en el que tiene lugar un proceso activo de interacción entre miembros de distintos grupos para construir la realidad social. Es por eso que este método permitió explorar y describir estas realidades sociales, a través de una

aproximación global de dichas situaciones para comprenderlas de manera inductiva (Bonilla y Rodríguez, 1997).

Asimismo, se establece el alcance de este tipo o nivel investigativo, el cual cumple con un carácter descriptivo. Al respecto, Dankhe (1986) propuso que los estudios descriptivos buscan desarrollar una imagen o fiel representación (descripción) del fenómeno estudiado a partir de sus características. Así pues, describir, en este caso, es sinónimo de medir; es decir, medir variables o conceptos con el fin de especificar las propiedades importantes de comunidades, personas, grupos o fenómenos bajo análisis.

Teniendo en cuenta los interrogantes y los objetivos de esta propuesta, el diseño de la investigación que se empleó fue mixto, aplicando lo planteado por Fideas Arias (2006) al identificar dos tipos de diseño: diseño de investigación documental y diseño de investigación de campo.

El primero de ellos se hizo útil en esta propuesta, puesto que fue necesario realizar un análisis documental y de contenido a la normatividad migratoria vigente en Colombia, y los alcances normativos de los tratados internacionales suscritos por Colombia relacionados con la temática migratoria, en caso de que existan. Para complementar, hubo lugar a la puesta en marcha de la investigación de campo, dado que el actual fenómeno migratorio ha generado un impacto social que es evidente al ser una situación notoria, por lo que se requieren de técnicas como la observación y las entrevistas.

Es así como resulta necesario indicar que el enfoque que se le va a dar a la investigación fue del tipo cuanti-cualitativo, es decir, se utilizaron cifras y variables, lo que, a su vez, reflejó un diagnóstico sociojurídico, con el cual se pretendió responder a los interrogantes del

planteamiento del problema y establecer, finalmente, las políticas de acceso a derechos de la población migrante en el Departamento del Atlántico, como respuesta estatal a estas necesidades.

1.7 Delimitación científica

1.7.1 Enfoque

Esta investigación es de enfoque cualitativo, y se hará a través de una metodología analítico-descriptiva propia del análisis jurídico-hermenéutico. Por ello, resulta conveniente comprender que la investigación cualitativa es aquella que se fundamenta en un proceso inductivo (explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas) y va de lo particular a lo general (Bechara, 2018) y (Hernández, Fernández y Baptista, 2006).

1.7.2 Diseño

Autores como Palella Stracuzzi y Martins (2012) afirmaron que la investigación bajo un diseño documental implica el uso de textos y documentos como materiales de origen: publicaciones gubernamentales, artículos científicos, libros, constituciones, jurisprudencia, normatividad e innumerables fuentes escritas; a tal punto que la investigación documental ha sido una de las más utilizadas a lo largo de la historia de las Ciencias Sociales y Humanas, incluyendo al Derecho.

1.7.3 Fuentes

Las fuentes de información que se utilizarán son secundarias, entre las que se encuentra la revisión documental de doctrina nacional y foránea. De manera análoga, se estudiarán las jurisprudencias más relevantes de las Altas Cortes de Colombia (Suprema, Constitucional y

Consejo de Estado), en función de su aporte a la discusión y pertinencia. Asimismo, se revisarán libros, artículos de revistas indexadas, tesis de niveles de formación en Maestría o Doctorado de la temática en discusión y demás investigaciones recientes en la materia.

1.8 Línea de investigación y sublínea del campo de conocimiento

- Línea de investigación: Neurociencia Cognitiva y Salud Mental.
- Sublínea del campo de conocimiento: Relaciones Individuo-Estado, Democracia y Ciudadanía.

Capítulo II. Marco teórico

2.1 Antecedentes

En primer lugar, conviene señalar que, a nivel regional, no existe una investigación exhaustiva que aborde el principal problema enfocado en la atención a migrantes venezolanos, toda vez que es una problemática reciente y se requiere de un tiempo de estudio prudente que arroje los resultados que den aplicabilidad a la realidad social. Como consecuencia de ello, los gobiernos locales y regionales no estaban preparados para tal fenómeno y la magnitud de este. De ahí la importancia de enfocar los esfuerzos, con el propósito de poder brindar respuesta a los interrogantes planteados no solo en esta investigación, sino a la dinámica que día a día enfrentan los entes territoriales con población migrante.

La migración de ciudadanos venezolanos, en los últimos cinco años, ha mostrado un gran incremento. De acuerdo con cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR (2019) son más de 4,7 millones de refugiados y migrantes venezolanos en todo el mundo a raíz de los dilemas internos por los que atraviesa el vecino país, a saber: violencia, inseguridad, falta de alimentos, medicinas y servicios esenciales, por mencionar apenas unos cuantos de los problemas que integran la crisis venezolana.

Como es de esperarse, los Estados receptores no pueden hacer a un lado semejante fenómeno que impacta considerablemente su dinámica natural. Por ello, en el contexto colombiano es posible reconocer los esfuerzos que desde el Gobierno Nacional se han desarrollado con el fin de hacer frente a esta situación.

Inicialmente, encontramos que desde el Ministerio de Salud y Protección Social (2018) se hizo un acercamiento y diagnóstico de la problemática en el año 2018, respaldado en cifras arrojadas mediante el censo realizado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de

Desastre (UNGRD) en el año 2018. Lo anterior, con el objetivo de adoptar las medidas ante las proyecciones evaluadas por el documento, señalando que es posible que el fenómeno continúe e incluso aumente, dadas las condiciones humanitarias en el vecino país y los procesos de reunificación familiar que se logra tras la estabilización inicial de los migrantes.

En tal sentido, dentro de las estrategias establecidas se destacan la creación de políticas públicas, de manera que el fenómeno migratorio tenga un estudio y enfoque permanente en lo relacionado con la integración de estos grupos a los planes de desarrollo; socialización de las medidas de flexibilización migratoria existentes, con la finalidad de que sea posible acceder a ellas, puesto que por desconocimiento no han podido regularizarse, y que finalmente puedan ser integrados al Sistema de Seguridad Social en Salud; y, por último, la definición de coberturas y progresividad en la atención médica de aquellos migrantes que no puedan ser afiliados al Sistema de Salud (Solano, 2019).

Previamente y antes del pronunciamiento citado anteriormente, el primer escenario que comenzó a plantearse cuestionamientos fue el académico. Por citar solo algunas intervenciones, encontramos que, a través de una investigación de posgrado Zúñiga (2017), se da inicio a la construcción de los principales interrogantes sobre el fenómeno migratorio y la repuesta institucional por parte del Estado colombiano, dada la magnitud de este y las condiciones sociales propias del país. En primer lugar, se intentó explicar la situación política, económica y social de Venezuela, lo cual ha sido el principal motivo que aducen los migrantes venezolanos para abandonar su país de origen (Chumaceiro y Hernández, 2010); en ese sentido, la investigación clasificó los destinos y los tipos de migrantes de acuerdo con la actividad que llegan a realizar por fuera de sus países, dato de gran utilidad, puesto que se logra tener una visión un poco más clara y específica sobre los motivos por los cuales se incrementan estas

cifras. Sumado a lo anterior, para el año 2017 comenzaron a escucharse términos como migración pendular o de tránsito, siendo básicamente características de la migración venezolana.

Por otro lado, desde un enfoque regional, encontramos que, mediante una iniciativa institucional, Fernandez (2018) la Universidad del Norte llevó a cabo un análisis territorial e histórico sobre la migración venezolana hacia Colombia. Esto último, desde el ejemplo positivo que ha dado Colombia en relación con el tratamiento brindado a los migrantes al decidir una política fronteriza flexible y los esfuerzos legislativos dentro de las posibilidades jurídicas, las cuales se han desarrollado desde el Gobierno Nacional para atender la crisis. Mencionó, además, los principales problemas de salud que traen consigo los migrantes debido a las dificultades por las que atraviesa el sistema de salud en Venezuela, y las oportunidades laborales que atraen a los migrantes, puesto que vienen en busca de una mejor calidad de vida, incluyendo a los que padecen condiciones crónicas de salud. No obstante, más allá de ofrecer recomendaciones, este autor realizó un diagnóstico de la situación de los migrantes, sobre todo en la ciudad de Barranquilla, ya que esta es una de las principales ciudades receptoras. Esto, poniendo de manifiesto los principales retos y problemáticas a las que se enfrentan los migrantes a su llegada, cuestionando así la capacidad no solo de las entidades, sino de la sociedad en general, y considerando las actitudes xenofóbicas de algunos sectores.

Finalmente, cabe destacar el interesante estudio que hizo el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), situando cada necesidad de los migrantes y enfocando las instituciones y medidas que pueden responder a tal problemática. Este documento se abordará en el escenario correspondiente a la normatividad.

2.2 Marco teórico

2.2.1 Derecho internacional humanitario enfocado en migrantes

Para abordar este apartado se inicia con el interrogante sobre los derechos humanos, que tanto se ha citado en este aporte; la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señaló que “son derechos inherentes a todos los seres humanos sin ningún tipo de distinción por nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición” (Organización Internacional para las Migraciones, 2017, p. 17).

Ahora bien, con relación a la migración, los instrumentos legislativos internacionales hacen reconocimiento al derecho de salir de un Estado, a la posibilidad de establecerse en otro o a desplazarse hacia otro; esto limitado, a su vez, por el derecho que le asiste a los Estados de restringir la admisión a sus territorios, a través de la imposición de algunas medidas como las visas, los permisos de ingreso o de tránsito, o la facultad para inadmitir o rechazar de plano el ingreso de un extranjero a sus territorios. No obstante, queda clara la posibilidad de que el ciudadano extranjero se establezca en dicho territorio, siempre y cuando cumpla con ciertos requisitos, lo que valida la interpretación de la libre movilidad.

Para dar luces a esta propuesta se ha recopilado una serie de teorías que tocan la migración desde diferentes aspectos, las cuales acompañan en este objetivo de dar respuesta a la viabilidad social y jurídica de la cooperación a los migrantes en un entorno con carencias y necesidades propias, como es Colombia y más específicamente la región Caribe.

Inicialmente, se encuentra, desde un enfoque histórico, que las migraciones tuvieron su origen en la búsqueda de alimento y de nuevos territorios que permitieran la subsistencia de la raza humana. Dichos movimientos han estado caracterizados por situaciones y condiciones adversas, como los cambios climáticos (Historia Universal, s.f.). Con este concepto se podría identificar el

origen de la migración que, desde un ámbito primitivo, buscaba la preservación de la vida humana en condiciones desafortunadas.

Asimismo, desde esa dinámica se generaron otras migraciones de poblaciones más complejas, que su fin era determinado por la supervivencia y la búsqueda de mejorar sus condiciones de vida. No obstante, las consecuencias de todas estas migraciones históricas han estado enfocadas hacia la integración de las poblaciones en las sociedades, el enriquecimiento de culturas, entre otras.

Países con gran tradición de migrantes han construido su cultura y economía con la inclusión, en cierta forma, de comunidades migrantes con distintos orígenes, lo que los ha convertido en fuente obligatoria para entender dichos fenómenos. Puntualmente, es menester citar a Estados Unidos y a Europa, quienes han forjado parte de su historia gracias a las grandes migraciones, pues por a estas dinámicas fue posible la apropiación de varias teorías sobre la migración que intentaron, no solo explicar el origen de este fenómeno, sino el tipo de integración social, unas teorías desde la segregación y otras desde la inclusión.

Teoría neoclásica sugiere que el trabajo se mueve en respuesta a la diferencia interregional en los salarios de tal manera que el volumen del movimiento aumenta con el aumento diferencial en los salarios. En última instancia el factor fundamental que explica la emigración es la diferencia entre lo que la gente espera ganar en el lugar de origen y de destino. (Martínez, 2000, p. 16)

De esta forma, “Las migraciones internacionales obedecen a decisiones individuales sobre costo-beneficio adoptadas para maximizar la renta, es decir, por diferencias entre las tasas salariales entre el país de origen y el país de destino” (Micolta, 2005, p. 68). Al aterrizar esta teoría en los diferentes momentos de la migración se puede decir que, para los años ochenta y

noventa, debido a la bonanza del petróleo y al precio de la divisa venezolana y de Estados Unidos al cambio en Colombia, llevó a muchos habitantes del departamento del Atlántico a emigrar hacia estos dos países en busca de mayores ingresos para poder dar una mejor calidad de vida a sus familias, pues los salarios eran mejores en esos territorios.

Al respecto, la teoría de la nueva economía señala sobre la migración:

Esta teoría nace como una modificación de la teoría neoclásica. Se corresponde con la neoclásica, al explicar que la migración es una elección racional; sin embargo, toma como actor principal la familia, el hogar u otras unidades culturales de producción y consumo, y no al individuo, como lo hace la anterior teoría. (Pardo, 2015, p. 41)

De igual manera, González afirmó:

La decisión de emigrar se traslada a las familias, donde eligen a uno o varios de sus miembros para enviarlos a mercados de trabajo externos, donde los salarios y las condiciones de trabajo son mejores, con la expectativa de que, si en algún momento el entorno local de las familias pudiese empeorar, tendrían como “colchón” el efecto de los recursos de los que emigraron. (2011, p. 2033).

Esta teoría de la nueva economía sobre la migración no es aplicable a la migración que en los últimos años Colombia ha recibido de la República Bolivariana de Venezuela, por cuanto su llegada la realizan por núcleos familiares completos y quienes llegan solos, en ocasiones, es porque el resto de sus familiares ya está en el país o se encuentra en otro de la región. Sin embargo, es una teoría que aplica a la migración de los cubanos y de los africanos, quienes por lo general reúnen los ahorros y los envían de manera irregular a un miembro de su familia en busca del sueño americano, mientras se someten a la incertidumbre de no volver a ver a su familia y de no se sepa de estos por días o meses, según lo que dure cada trayecto.

Los anteriores son migrantes que emprenden su viaje guiados por otras personas, que lograron el objetivo trazado, o por los coyotes, que se dedican al tráfico de migrantes. Por esta razón, cuando son detectados por las autoridades de cualquier país, les dan trato de víctimas, a pesar de haber pagado para ser transportados, y tienen la posibilidad de pedir refugio para obtener una protección especial.

Por su parte, la teoría de los sistemas de la migración afirma:

Estos sistemas se caracterizan por intercambios relativamente intensos de bienes, capital y gente entre ciertos países y cambios menos intensos entre otros. Un sistema de migración internacional generalmente incluye una región central de recepción, que puede ser un país o grupo de países, y un conjunto específico de países ligados a ésta por inusuales y grandes flujos de inmigrantes. (Mayo, 2015, p. 2)

De igual manera, García señaló que “Los movimientos migratorios son consecuencia de los vínculos existentes entre los países de envío y receptores” (2017, p. 216). Basados en esta teoría, los países miembros de MERCOSUR (Mercado Común del sur) suscribieron un acuerdo de residencia, el cual le permite a sus connacionales adquirir una visa por dos años en el país miembro que decidan y, luego de este periodo, el titular de la visa tiene opción de solicitar la residencia. Sin embargo, debido a la suspensión que le realizaron a Venezuela, en 2017, los ciudadanos venezolanos titulares de estas visas de MERCOSUR quedaron en un limbo jurídico; si bien no les fueron terminadas las visas de manera anticipada, al finalizar el tiempo de estas, no les fue permitido acceder a la residencia y muchos quedaron irregulares en el país en el que se encontraban. Asimismo, Colombia ha suscrito otros convenios migratorios, lo que queda de muestra de cómo la teoría de los sistemas aplicable entre Estados permite una mejor circulación de los migrantes y un avance de la globalización.

Existe una teoría predominante en la cultura anglosajona, la cual va dirigida a determinar la asimilación de la cultura o la americanización de los inmigrantes (Bajo, 2007) ante la llegada de europeos movidos por los nuevos modelos políticos. Estos arribaron con la intención de mantener sus culturas, lo que en cierta medida representó una amenaza para la nueva república. Sin embargo, esta teoría consistió en aceptar el multiculturalismo al mantener alguna segregación.

Asimismo, es relevante señalar otra teoría con gran aplicación anglosajona, denominada *melting pot*, la cual promueve una integración más real de las comunidades inmigrantes con la finalidad de que pudieran contribuir al surgimiento de un sentimiento nacionalista; sin embargo, esta teoría también tuvo fuertes críticas, pues permitía que las comunidades foráneas mantuvieran una marcada identidad y cultura, lo que establecía una especie de dualidad nacionalista.

Finalmente, y puede definirse como el éxito entre la cohabitación de una u otra teoría, es que, por un lado, estas comunidades se establecían en sitios específicos con el fin de preservar su cultura, a la par que aprendían el lenguaje del país de acogida y participaban en la vida económica y política del país.

2.2.2 El derecho a migrar

La migración está definida por la OIM como el movimiento de población hacia el territorio de otro Estado, o dentro del mismo (lo cual abarca todo desplazamiento de personas), sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas y migrantes económicos (Organiza Internacional para las Migraciones, 2006).

Un motivo principal para migrar es la expectativa de obtener en el extranjero mejores ingresos que en el país de origen. Hay otras variables que también influyen de manera importante en la decisión de emigrar, como la fase del ciclo económico, la existencia de redes sociales de apoyo a los migrantes, las políticas migratorias, los costos de migrar, los conflictos bélicos, la discriminación étnica y la persecución política en el país de origen (Solimano, 2003). En ese sentido, resulta lógico afirmar que la crisis migratoria, en parte, tiende a fundamentarse en factores económicos de los ciudadanos de cierto país, pues encuentran la oportunidad de establecer una economía sostenible en otro territorio, aun sin conocer a fondo las políticas económicas del mismo.

Según Victoria y Tovar (2009), en los países de origen, las remesas, la migración y los cambios en la estructura familiar (producto de la migración), pueden afectar positiva o negativamente los diferentes indicadores de educación (logro educativo, alfabetismo, asistencia escolar y deserción). En este caso en particular, puede afirmarse que la educación es una de las múltiples variables que sufre ciertos cambios por causa del factor migratorio.

Por otro lado, en Argentina, la autora Anahí Gonzales –de la Universidad de Buenos Aires y de *Dados: Revista de Ciências Sociais*– guía a un enfoque más amplio sobre la migración, al aportar que “a diferencia de las teorías clásicas sobre las migraciones internacionales, las teorizaciones más recientes intentan progresivamente explicar las migraciones a partir de sus espacios transnacionales” (2017, p. 45). De esta forma explica que la migración ya no se puede mirar desde una perspectiva lucrativa, sino desde un enfoque de desarrollo permanente para todo el núcleo familiar.

Por otra parte, el Department of Social & Cultural Anthropology, Free University of Amsterdam (Netherlands), en su artículo “Una investigación sobre migración en el marco de la

seguridad humana” de Gasper y Sinatti (2016), aportó la migración desde una perspectiva humana al indicar que “la revisión de la literatura de las dos áreas (la seguridad humana y los estudios de migración) permite revelar los problemas” (p. 19); muchos derechos se ven violados en cuanto a la seguridad humana y social, al encontrarse en esta situación de vulnerabilidad al haber migrado.

De igual manera, en Colombia la investigación “Factores asociados a la probabilidad de emprendimiento en migrantes colombianos que retornan a Colombia”, de Tovar et al. (2018), resaltó que “existen pocos trabajos nacionales que analizan las características de los retornados emprendedores y la asociación entre estas características y la probabilidad de ser emprendedor” (p. 170). Lo que quiere identificar un conjunto de posibles factores asociados al hecho de que un colombiano retornado sea emprendedor, pero que no cuenta con la posibilidad para llevar a cabo sus ideas emprendedoras.

Ahora, con relación al derecho a migrar se analizan tres conceptos: emigrar, inmigrar y soberanía. En concepto de la Real Academia de la Lengua Española, emigrar es definido como “abandonar su propio país para establecerse en otro extranjero [...], abandonar la residencia habitual en busca de mejores medios de vida dentro de su propio país”. Por su parte, el concepto inmigrar es definido como “llegar a un país extranjero para radicarse en él [...], instalarse en un lugar distinto de donde vivía dentro del propio país en busca de mejores medios de vida”. Con relación al concepto de soberanía, lo define como el “poder político supremo que corresponde a un Estado independiente”.

Asimismo, Aguerre afirmó al respecto que “El derecho humano a migrar tiene fundamento en los tratados internacionales de derechos humanos, y por tal motivo los Estados miembros

deberían adoptar medidas que permitan el libre movimiento y asentamiento de personas en sus territorios” (2016, p. 78).

Mientras que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo trece, estableció el derecho a migrar y los países que la suscribieron se acogieron a ella. Sin embargo, a pesar de ser un derecho propio e intransferible, se encuentra limitado por los países de acogida o, de una manera menos coloquial, el migrar está restringido por la soberanía de cada Estado. También, se puede decir que migrar es un derecho atado a la legalidad o a la regularidad de quien migra, lo cual se evidencia en los artículos doce y trece del Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos; en este pacto se hizo referencia a la libertad de circulación, basada en la legalidad de quien circula por un Estado y en las condiciones para poder expulsar a los extranjeros.

Por su parte, Nieves (2015) ubicó a la migración como un derecho humano (desde la postura iusnaturalista), si se acepta que es un fenómeno inherente al ser humano, que siempre ha estado y estará presente en el escenario internacional y que en la historia de la humanidad se ha constituido como una regla y no como una excepción. De acuerdo con los iuspositivistas, el derecho humano a migrar a nivel internacional o entre países no existe, en tanto no esté consagrado en algún instrumento del derecho internacional de los derechos humanos.

Se puede decir que migrar es un derecho no universal, pues no trasciende fronteras, si bien alguien tiene derecho a salir de su país, no lo cobija ese mismo derecho para ingresar a otro. La migración tiene dos caras: emigrar e inmigrar. El sujeto es asistido por un derecho a emigrar, amparado en la libertad de circulación o movilidad y limitado bajo el poder de los jueces o sus padres, en caso de ser menor de edad. Mientras que el inmigrar depende de las leyes y las normas del país receptor; no existe un derecho a ser recibido ni los países están obligados al inmigrante,

si bien las normas internacionales sobre migración hablan de no limitar el ingreso por ser de una nacionalidad o colocar requisitos de ingreso que no se puedan cumplir, esto es letra muerta.

En Colombia, la Resolución 1128 de 2018, proferida por el Ministerio de Relaciones Exteriores: “Por la cual se dictan disposiciones sobre exención de visas y se derogan las Resoluciones 439 de 2016, 5622 de 2017 y 6771 de 2017”, es una muestra de los límites que el Estado en particular le coloca al derecho a migrar. En el artículo primero de la citada normatividad se relacionan 95 países que no necesitan visa para ingresar a Colombia, en ese sentido, el artículo segundo relaciona 69 países cuyos nacionales necesitan visa para ingresar; no obstante, llama la atención que, aunque necesitan visa para que se las otorguen los consulados, los interesados no deben pedir autorización a las oficinas en Bogotá. Sin embargo, en dicha resolución no están relacionados otros países y, por no contar con oficinas consulares de la República de Colombia, deben solicitar autorización previa al Grupo Interno de Trabajo de Visas e Inmigración. Algunos de los vetados son Cuba, Líbano y Siria. Surge, entonces, el interrogante: ¿será que migrar sí es un derecho?

Los Estados, en sus diferentes niveles de relaciones, utilizan la reciprocidad, una palabra que, en Colombia, para los efectos migratorios, es de difícil aplicabilidad. Este es un país de puertas abiertas, que lleva una bandera de garantista en materia de derechos humanos, tan así que cada día son más los ciudadanos venezolanos que ingresan de manera irregular y que exigen el acceso a la salud, más allá de las urgencias. Entonces, es cuando se genera otro interrogante en el tintero que tiene que ver con la soberanía nacional, toda vez que ese mismo artículo segundo establece que el solo hecho de ser nacional de uno de esos países no asegura el ingreso, pues el Decreto 1067 de 2015, en su artículo 2.2.1.11.3.2., establece las causales de inadmisión o rechazo.

Con el análisis anterior se vislumbra la complejidad en esta materia; pese a que existe una normatividad y que tanto los ciudadanos como los servidores públicos y la comunidad en general están en el deber de respetar, cuando existe la etiqueta de derechos humanos, la soberanía da un paso al costado y es la cooperación la que comienza a determinar ciertas decisiones que recaen, tarde o temprano, en la comunidad.

2.2.3 Economía sumergida o informalidad laboral

La Constitución Política de Colombia señala en su artículo 25, que:” El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”. Por ello, las formas de producción o las distintas ocupaciones que surgen de la necesidad misma para la calidad de vida de las personas que ejercen este tipo de economía, éstas, pueden dividirse entre las que formalmente obtienen un empleo digno, con las prestaciones sociales que por ley tienen derecho, so pena de las obligaciones que directamente acarrearán con el Estado. De otra parte, se encuentra la población que ejerce labores informales, de manera independiente, por lo que necesariamente no están obligados a contribuir tributariamente, eximiéndose de todas las obligaciones suscitadas en la ley laboral colombiana.

La informalidad laboral puede destacarse como la alternativa por no lograr a un empleo formal y con iniciativa propia generan sus ingresos, viviendo de aquello diariamente. Según el informe de mercado laboral por el Dane, El porcentaje de desempleo en Colombia oscila en un 13%, lo cual, se refleja en 3.260.000 de personas sin trabajo (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2020).

Ahora bien, desde el año 2015, Colombia tuvo el deber estatal y humanitario de garantizar los derechos al éxodo de venezolanos, que en la actualidad y según cifras de cancillería, se encuentra

entre los 2.8 millones de connacionales y con ello se ha venido reflejando el aumento de trabajos informales o ambulantes en gran parte del territorio. Si bien, el Dane, manifestó en una oportunidad que, la migración de venezolanos no afecta el desempleo en Colombia (Herrera, 2029), es un argumento discutible, dado a los numerosos casos presentados a la Unidad Administrativa Migración Colombia sobre informalidad laboral, por colombianos que se encuentran afectados ante la situación. Lo anterior, se manifiesta por la mano de obra barata, mercancías de calidad devaluadas y la disposición laboral por menos dinero. Entre los años 2017 y 2018, los casos de informalidad laboral han sido recurrentes ante los ojos de la economía; empresarios se ven favorecidos al no estar obligados a pagar seguridad social, o el salario establecido, ya que ante la necesidad de estos migrantes un ingreso mínimo representa estabilidad en el territorio y sostenimiento vital.

Sin embargo, el decreto en el artículo señala la permanencia irregular y con ello, causales por actividades no permitidas de acuerdo con el tipo de ingreso al país por parte de extranjeros. La numerosa migración de venezolanos sin el cumplimiento de los requisitos existentes tales como, la visa o permiso especial para ejercer una actividad u oficio, los hace inmersos a las sanciones pecuniarias como multas o deportación, según sea el caso. Por lo cual, un extranjero que ingrese al territorio con un permiso especial para laborar o con una visa de trabajo vigentes, puede decirse que está en permanencia regular y podrá desarrollar su actividad hasta el vencimiento de esta.

Luego entonces, personas jurídicas o empresas que vinculan a extranjeros sin tener en cuenta los requisitos migratorios exigidos para el desarrollo de la actividad laboral u otras actividades, están inmersos en las infracciones pertinentes señaladas en el Decreto ... (Artículo). Con las causales y sanciones previstas, ejerciendo así control migratorio a este tipo de vínculo. Cabe

resaltar, que a través de la plataforma SIRE (Sistema Integrado de Registro de Extranjeros), toda empresa está obligada a cumplir y reportar extranjeros con quienes tengan alguna relación. Es decir, los hoteles, las universidades, empresas, etc. Reportan por esta herramienta tecnológica el estado del extranjero vinculado, garantizando la permanencia regular de los mismos.

En conclusión, la informalidad laboral de migrantes venezolanos no garantiza el bienestar social de quienes lo ejercen cabalmente, amén del cumplimiento de los requisitos exigidos para su permanencia regular. También, sanciona una economía sumergida que desplaza a nacionales colombianos de la oferta laboral e infringe la normatividad migratoria colombiana. De tal manera, que, Migración Colombia es la entidad responsable de ejercer el control de estos extranjeros, aportando al sostenimiento económico territorial.

2.2.4 Cooperación internacional

En principio hay que definir lo que es la cooperación internacional y cuál es el rol que ha desempeñado en la atención a este fenómeno migratorio. De acuerdo con la Real Academia Española, cooperar es “[...] obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin”. Llevado al concepto o al escenario que aquí ocupa, es relacionarlo con los actores que buscan un fin común –en este caso los Estados, las ONG (organización no gubernamental), las OIG (organización intergubernamental), entre otros– e identificar cuál es el fin que persiguen, porque dentro de la cooperación existen unas formas y un propósito que busca generar bienestar. Hay que resaltar que la cooperación va de la mano de los objetivos de desarrollo sostenible, que es una guía para las acciones, porque se supone que es la misma ruta que orienta a los países en la superación de barreras y de desigualdades, al buscar alcanzar un desarrollo más allá del enfoque netamente económico.

Ahora bien, valga decir que la cooperación internacional al desarrollo va destinada a apoyar, en distintas formas y niveles, a países con menores recursos o capacidades, instaladas para responder a situaciones u aspectos como lo son “los derechos humanos, la educación y las condiciones ambientales, entre otros” (Chiani, 2009, p. 26). Es por esto que la cooperación puede tener distintas modalidades como cooperación centralizada, descentralizada, financiera, técnica, etc. Dentro de esas categorías se encuentran distintos tipos de naturaleza de las acciones a desarrollar, como ayuda humanitaria y de emergencia, asistencia técnica para generar capacidades instalada en gobiernos locales, apoyo alimentario en situaciones de crisis, cooperación financiera, entre otros.

En principio, bajo la premisa de una crisis y una situación humanitaria de emergencia, se consolidó en Colombia una ayuda humanitaria y de emergencia, entendida como la “que se destina a aquellos lugares que han sufrido catástrofes, sean naturales o provocadas por el hombre (guerras), a donde se envían bienes de primera necesidad para paliar las consecuencias de las mismas” (Chiani, 2009, p. 25).

Pero en Colombia la dinámica de la crisis humanitaria ha cambiado desde su concepción, es decir, hoy en día la dinámica de los ciclos migratorios ha pasado de ver el fenómeno migratorio de Venezuela como algo transitorio y de emergencia, a una dinámica migratoria en donde el ánimo de permanecer y establecerse en Colombia denota un claro ánimo de permanencia. Esto quedó reflejado en los resultados del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) de 2018, el cual fue claro en señalar que la situación de emergencia que se veía solo en las zonas fronterizas, se replicaba en otras zonas receptoras del país. En dicho registro se vio reflejado cómo otras zonas del país, como el Atlántico y Barranquilla, eran grandes zonas

receptoras, con una tendencia y un ánimo de permanencia alto, mientras que en las zonas de fronteras se presenta la migración pendular o de tránsito.

Lo anterior exigió que se pensara una respuesta coordinada de todos los actores presentes en el territorio, al reconocer que en el Atlántico, al tener una dinámica distinta, se requerían programas, planes y acciones que apuntaran a eso, a buscar, encontrar y reconocer una dinámica de permanencia que exija unas respuestas tempranas y duraderas para las necesidades de la población; porque es una comunidad que demanda de las instituciones respuestas que garanticen el acceso a derechos en esa permanencia. En este escenario los programas de emergencia se quedan cortos, porque se necesita que generen estabilidad económica e inclusión laboral, al tener las herramientas para suplir las necesidades básicas, sino se quedaría en un ciclo de atender esta realidad como si fuera una emergencia.

Es así que, desde la cooperación internacional liderada por agencias de las Naciones Unidas, se estableció, a partir del año 2015, que la OIM y ACNUR coordinen la respuesta a este flujo compuesto de refugiados y migrantes a nivel regional (Hernández et al., 2013). Hay que resaltar que, para el caso del Atlántico, la dinámica incluye un gran número de población retornada colombiana y sus descendientes que poseen la doble nacionalidad.

En Colombia, Tovar et al. (2018) resaltaron que “existen pocos trabajos nacionales que analizan las características de los retornados emprendedores y la asociación entre estas características y la probabilidad de ser emprendedor” (p. 170). En lo anterior se quiere identificar un conjunto de posibles factores asociados al hecho de que un colombiano retornado sea emprendedor, pero que no cuente con la posibilidad de llevar a cabo sus ideas.

Colombia es el país que ha recibido la mayor cantidad de venezolanos en la región (según cifras oficiales de Migración Colombia, más de 1,2 millones de venezolanos están en el país),

con un gran incremento en el ingreso y en la presencia de venezolanos con vocación de permanencia. El volumen de llegadas y las condiciones de la población han tenido impacto directo en las comunidades de acogida. A finales de 2016 se conformó:

El Grupo Inter Agencial de Fronteras (GIF), con el objetivo de trabajar conjuntamente en el análisis y monitoreo de los flujos mixtos en los Departamentos de frontera con Venezuela, la evaluación de necesidades y la identificación de vacíos en la respuesta humanitaria, bajo un esquema de coordinación cuyo fin era darle complementariedad a la oferta del Estado. En 2017, debido a la complejidad y evolución de la situación humanitaria, se amplió la competencia del GIF al territorio nacional. Con dicho fin, en 2018 se estableció como mecanismo de coordinación el Grupo Inter Agencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), el cual amplía y consolida su margen de acción y con el objetivo de reforzar la respuesta operacional. (Organización Internacional para las Migraciones, 2019)

Lo anterior, un poco en relación con las cifras que arrojó el RAMV, permite observar que este fenómeno migratorio no es solo de las fronteras y que incluye población colombiana, venezolana y un grupo con ambas nacionalidades, además de aquellos que tienen necesidad de protección internacional y solicitan refugio al Estado colombiano.

Básicamente, el GIFMM busca coordinar toda la presencia de las agencias de cooperación en los territorios; su propósito es que se actúe de forma conjunta y organizada para evitar el doble beneficio o la acción con daño, y generar una transformación en el territorio. Adicionalmente, es fundamental que, si bien es cierto que el Estado no da órdenes a las agencias de cooperación, el fin de las acciones que realiza la cooperación deben fortalecer, generar capacidad instalada y complementar las acciones que realiza el Estado. Por eso es clave que ambas partes trabajen en

conjunto, porque las ofertas que ambos manejan se complementan y pueden generar mayor bienestar a las comunidades objeto de focalización.

Además, aunque sean muchas agencias, en el Atlántico hay aproximadamente veintitrés organizaciones –de acuerdo a lo determinado por el secretario general de las Naciones Unidas, la OIM y el ACNUR–, que comparten el rol de coordinación regional en respuesta ante las salidas de Venezuela. Lo anterior conllevó al establecimiento de una Plataforma Interagencial Regional, para liderar la respuesta operacional en apoyo a los venezolanos que se han ido de su país en búsqueda de protección y de soluciones, y que incluye los estatus migratorios regulares o el reconocimiento de la condición de refugiado (ACNUR/ RAV, 2019).

Ahora bien, se debe destacar lo que se ha coordinado en el Atlántico. En este departamento se han desarrollado acciones tanto a nivel departamental como a nivel distrital. Con la Gobernación del Atlántico se desarrolló, conjuntamente con el ACNUR, unos Puntos de Atención y de Orientación (PAO). Dichos puntos buscaban generar información y atención a la comunidad, y una capacidad instalada, en cuanto a la formación a funcionarios, para que en la medida en la que conozcan rutas y normas, puedan brindar una atención sin exclusión a la población migrante colombiana retornada y venezolana. Asimismo, desde el departamento se trabajaron procesos de generación de ingresos, al tener en cuenta los conocimientos previos de las familias en los municipios priorizados. En el Atlántico, los municipios que tienen más presencia migratoria es el cono sur de este, por esa razón en el departamento hay tres PAO: Baranoa como zona centro, Barranquilla como zona norte y Suan como zona sur.

También, se han trabajado acciones de fortalecimiento en atención en salud para gestantes, población VIH positivo, consultas para medicina general, entrega de medicamento y consulta por

psicología; esto se ha realizado en Barranquilla, en coordinación con el distrito desde agencias como HIAS, Aid for Aids, Americares, OIM Salud, Hummanity and Inclusion entre otros.

En materia de educación hay otros cooperantes, como Unicef, PLAN Internacional, Cruz Roja, entre otros, que juntamente con la Secretaria de Educación Distrital han buscado fortalecer la respuesta del Estado, al generar apoyo para kits escolares, alimentos mientras estudian los niños y niñas, modelos de educación flexibles con colegios que apadrinan, etc.

Por su parte, Gasper y Sinatti (2016), en su artículo, aportaron la migración desde una perspectiva humana al indicar que “la revisión de la literatura de las dos áreas (la seguridad humana y los estudios de migración) permite revelar los problemas” (p. 19); muchos derechos se ven violados en cuanto a su seguridad humana y social al encontrarse en esta situación de vulnerabilidad al haber migrado.

En el Atlántico, después del RAMV (2018), se vio la presencia y el aumento de organismos de cooperación internacional, y durante el 2019 se incrementó la presencia de los mismos. Lo cual ha hecho que, en donde antes el Estado no podía llegar o no podía actuar por limitantes normativas en el manejo de recursos económicos, la cooperación entre a fortalecer y a crear espacios y apoyos que mitigan la situación humanitaria y de necesidades básicas de la población, en especial, enfocada en los procesos de protección que esta comunidad necesita. Sin embargo, la crisis ha generado un gran esfuerzo de las instituciones y, si bien es cierto que ahora se cuenta con acciones complementarias que han paliado un poco la situación, es un proceso que va a tomar tiempo y soluciones de fondo que generen respuestas duraderas y de inclusión.

2.2.5 Mecanismos de regularización migratoria para la identificación de la población migrante proveniente de Venezuela

En condiciones normales, cualquier ciudadano de cualquier nación, al movilizarse por fuera de su país, debe hacerlo con el documento de viaje respectivo (pasaporte). Parte de la crisis venezolana tiene que ver con la falta de identificación de sus nacionales, en muchos casos no cuentan ni siquiera con un documento válido de identificación, situación que dificulta la movilidad por fuera de su patria. Lo anterior debido al grave debilitamiento institucional que se vive en dicho país, el cual somete a sus nacionales a múltiples barreras administrativas.

Con la dinámica presentada en el país y ante el creciente número de migrantes que cruzan las fronteras con Colombia diariamente, el Gobierno Nacional ha implementado un conjunto de medidas para facilitar la movilidad y garantizar una migración ordenada, regulada y segura en zonas de frontera, a través de diferentes mecanismos de identificación.

En primer lugar, se reguló la expedición de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), dirigida a ciudadanos venezolanos residentes en zonas de frontera que desearan ingresar al territorio colombiano sin usar su pasaporte. Estos debían de contar con la constancia de preregistro de la TMF, documento expedido por Migración Colombia; según cifras, al 8 de febrero de 2018, se habían expedido 1 620 494 TMF (Migración Colombia, 2018). Dentro de las características de este documento se destaca que no permite establecerse en Colombia, pues solo es válido para permitir el paso de ciudadanos venezolanos hacia territorio nacional para realizar actividades como: compra de insumos, medicinas, alimentos, asistir a citas médicas y visitar familiares.

Seguidamente, en el año 2017 y a través de la Resolución 5797 de 2017, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP), como un “mecanismo de

facilitación migratoria que les permita a los ciudadanos venezolanos permanecer en Colombia de manera regular y ordenada” hasta por dos años. El PEP es un documento expedido por Migración Colombia, con el fin de autorizar la permanencia de migrantes venezolanos en el país sin la intención de establecerse, por lo cual no constituye un documento equivalente a una visa ni permite computar tiempo para la obtención de una; además, a diferencia de la TMF, este documento sí permite que su titular pueda estudiar, trabajar y afiliarse al Sistema de Seguridad Social.

En ese sentido y con el fin de garantizar la afiliación al Sistema de Seguridad Social, el Ministerio de Salud, por medio de la Resolución 3015 de 2017, ordenó la inclusión del PEP como documento válido en las estructuras y bases de datos de los sistemas de información del Sistema de Protección Social. De esta forma, el PEP permite el ejercicio de actividades u ocupación legal en el país a los ciudadanos venezolanos portadores de dicho documento y que se encuentren vinculados a una actividad laboral; ahora, aquellos que no han conseguido vincularse a la vida productiva, de igual manera pueden afiliarse al Sistema Subsidiado de Salud y acceder a la cobertura y la atención médica.

El panorama es diferente para aquellos ciudadanos venezolanos que no lograron acceder a este mecanismo de regularización, bien sea porque no ingresaron a Colombia en determinada fecha o por no registrarse en el censo RAMV; quienes se encuentran en permanencia irregular y bajo esta premisa se les dificulta el acceso a servicios de salud.

Otro de los mecanismos que el Estado colombiano, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, ha implementado para la regularización de ciudadanos extranjeros es la visa. Este es un documento que permite autorizar el ingreso y la permanencia de un ciudadano extranjero en Colombia, para ello tiene en cuenta criterios como la nacionalidad, la ocupación, la existencia de

un vínculo familiar o contractual en Colombia, etc. Como producto de este documento, Migración Colombia expide una Cédula de Extranjería; la cual, a través de un número único de identificación, permite la creación y el registro de un historial del extranjero, documento válido para identificarse en el territorio nacional y ser sujeto de derechos y obligaciones.

Dentro de los requisitos para la expedición de dicho documento se encuentra, principalmente, tener el pasaporte. En el contexto particular que se desarrolla, los ciudadanos venezolanos no cuentan con su pasaporte, por lo que es una de las barreras administrativas por la cual son muy pocos los migrantes que acceden a este documento, sin mencionar los costos del trámite.

Es por lo anterior que el PEP se ha convertido en el documento ideal para la identificación de los migrantes venezolanos y para que estos puedan tener la opción de ser contratados de manera formal y afiliarse al Sistema de Seguridad Social, aunado a que es un documento cuya expedición es completamente gratis.

De igual manera, en el año 2019, el Gobierno Nacional decretó el otorgamiento de la nacionalidad a niños nacidos en Colombia, desde el 19 de agosto de 2015, de padres venezolanos, por encontrarse en riesgo de apatridia; toda vez que la representación consular del vecino país se encuentra suspendida y con ello sus actividades y trámites para que los niños obtengan la nacionalidad venezolana. Con esta medida se busca garantizar el acceso a derechos básicos de los niños.

Asimismo, a través del Ministerio del Trabajo, el Gobierno colombiano implementa un nuevo PEP, dirigido exclusivamente a la población venezolana que trabaja de manera irregular por la falta de documentos, como pasaporte, visa y permiso PEP. Con ello se busca la formalización laboral de estas personas para la incorporación de la vida productiva del país y la afiliación al Sistema de Seguridad Social.

Por último, se encuentra la condición de refugiado o asilado, que de acuerdo a lo dispuesto en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados –adoptada en Ginebra en 1951 y ratificada el 10 de octubre de 1961 en la Convención de Cartagena–, los ciudadanos venezolanos deben ser considerados como refugiados, por lo tanto, están en las condiciones para solicitar este reconocimiento ante la CONARE (Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado) en Colombia. A través de esta medida es posible que, inicialmente, se pueda acceder al Sistema de Seguridad Social, al tener en cuenta que el trámite para el reconocimiento de la condición de refugiado no es una legalización del estatus migratorio.

Por otra parte, de acuerdo a las cifras publicadas por Migración Colombia a corte del 31 de octubre de 2019, había en el país 1630 903 ciudadanos venezolanos, de los cuales 719 189 en condición regular y 911 714 en condición irregular.

En síntesis, el Gobierno Colombiano ha desbocado su nivel de cooperación, al dar muestra ejemplar de ayuda humanitaria e internacional en aras de proteger los derechos humanos de miles de venezolanos que se ven obligados a abandonar su país de origen, al igual que a ciudadanos colombianos retornados y a sus familias, gracias a todo este esfuerzo institucional.

2.3 Marco legal

Resulta pertinente precisar que el tema que se desarrolla en el presente trabajo comprende un prisma de normas jurídicas, todas con competencia en el ámbito internacional apuntando sobre los Derechos Humanos que, hasta hoy, poseen gran importancia debido a la protección y defensa de estos, manteniendo las garantías de la dignidad humana de modo universal. Es decir, los Derechos Humanos están protegidos en una doble instancia: a nacional e internacional. La primera instancia indica la protección de estos derechos a través de las leyes de cada país, su constitución política y legislación vigente; y la segunda instancia, de ámbito internacional,

protege estos mismos derechos a través de instrumentos, declaraciones, pactos, convenciones y protocolos.

Todo esto, encaminado a la preservación de derechos, en tanto que estos son inalienables, imprescriptibles, absolutos e inviolables en núcleo esencial. Sin embargo, como es harto sabido, estos han sido vulnerados, permitiendo así la germinación de guerras, divisiones y desacuerdos políticos a nivel mundial. La legislación que hoy en día ampara a la humanidad ha tomado tanta fuerza, que hace obligatorio garantizar en las personas una estabilidad sana y transparente.

Ciertamente, cuando se habla de Derechos Humanos y DIH, no puede haber cabida a una política de acceso a esos mismos derechos, ya que va contra natura. De modo que, el tema que se expone, señala la efectividad y las garantías de estos derechos a una población determinada, como es el caso de nacionales venezolanos en el Departamento del Atlántico; quienes, como se ha venido mencionado a lo largo de esta propuesta, por circunstancias políticas han tenido que desplazarse para conservar su dignidad humana, amparándose en las garantías del Estado colombiano, la Constitución Política y todos sus componentes jurídicos dentro del marco de la paz y la democracia, tal como lo han explicado los siguientes autores Reales (2016), Meléndez et al. (2018), Trejos et al. (2019), Narváez et al. (2019) y Arrieta et al., (2018).

En ese orden de ideas, es importante señalar y relacionar leyes, estatutos, normas y decretos de estructura internacional y nacional para aplicar un derecho comparado ante la problemática que se afronta en este trabajo. En consecuencia, las normas jurídicas que soportan esta tesis, representan un factor favorable al resultado jurídico que se pretende llegar.

La Carta de Las Naciones Unidas, redactada en San Francisco por cincuenta países, junto con el estatuto de la Corte Internacional de Justicia, entró en vigencia el 24 de octubre de 1945. Durante la conferencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre Organización

Internacional, estos cincuenta países pactaron establecer relaciones que permitiera protegerse entre sí por medio de acuerdos y convenios. Lo anterior, con el fin de preservar la paz entre las naciones, tal como se expresa en su artículo primero, numerales 1 y 2:

2. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz; 2.Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

Asimismo, para garantizar y cumplir con el proyecto de la cooperación internacional económica y social, de la cual Venezuela como país miembro adquiere, resulta necesario hacer hincapié en el artículo 55 de esta Carta, el cual reza de la siguiente manera:

Artículo 55. Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer

distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

El anterior artículo manifiesta los intereses de preservar la armonía entre los Estados, salvaguardando la integridad social. Por lo tanto, es preciso que el Estado colombiano, manteniendo las garantías necesarias y la cooperación consignada en la Carta de las Naciones Unidas, pueda ofrecer el equilibrio social para todas las personas, especialmente para población vulnerable por migración forzosa. Por otra parte, es importante mencionar los artículos 92, 93 y 94 del capítulo XIV, de la presente Carta, el cual hace referencia a La Corte Internacional de Justicia que, por su tendencia, inspira a sostener un mecanismo de defensa en los casos que quiera germinar una posible violación a los Derechos Humanos por parte del Estado u otros movimientos opuestos al ideal de la Carta.

La Declaración de los derechos del pueblo trabajador y explotado de la Revolución Rusa (1918), como preámbulo de la primera constitución Soviética, tuvo su impulso en el mes de julio 1918, basándose en la unión de los pueblos y garantizando una estabilidad con alianzas libres y voluntarias apoyadas en gremios de trabajadores y campesinado, con la insignia de un aplastamiento a los explotadores y con un Estado sin clases sociales, permitiendo al obrero, al campesino y al soldado trabajar para su pueblo con garantías sociales.

Así, la presente declaración representa un punto de equilibrio histórico que marca socialmente no solo el pueblo soviético, sino la humanidad explotada en sus distintas posiciones políticas o estatales, lo cual es importante mencionar en esta tesis porque se despliega una relación compatible a lo que afronta una población vasta de venezolanos, que, además, se presume ser víctima de una explotación político-social donde prospera la pobreza, la falta de oportunidades, la escases, la enfermedad sin atención oportuna y toda una transgresión a la dignidad humana.

Anotando que, este grupo de personas están amparados por una constitución política, social y de derecho.

El autor Mangas (1999), en su libro *Conflictos Armados Internos y Derecho Internacional Humanitario*, en la segunda edición, señaló, con respecto al desplazamiento forzado, lo siguiente:

[...] Las condiciones del desplazamiento es que las personas civiles habrán de ser trasladadas a lugares en ‘condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación’ dentro del territorio nacional [...] por otra parte, resultan igualmente prohibidos, sin ningún tipo de excepción ni condición, los desplazamientos forzados de personas civiles [...] hacia territorios extranjeros. (p. 115)

Adicionalmente, expresó que al DIH es irrenunciable, por la siguiente razón:

Las normas humanitarias gozan de la aceptación general, son obligaciones no sinalagmáticas, ni su violación ni su denuncia exime de seguir respetándolas, si son normas generales que producen obligaciones erga omnes, si los sujetos beneficiarios no pueden renunciar a los derechos que tutelan, si el Estado no puede exonerarse ni encontrar causa que excluya su ilicitud, tantas salvaguardias significan claramente que nos encontramos ante normas de *ius cogens*, es decir, en el sentido descrito por el artículo 53 del convenio de Viena. (p. 149)

Por otro lado, se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) proclamada el 10 de diciembre de 1948, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, Francia, sumergiéndose en el compromiso de sostener una misma idea con todos los Estados del mundo para proteger los derechos fundamentales del ser humano. A partir de su evolución, los Derechos Humanos se clasifican en derechos civiles y políticos, derechos

colectivos, y derechos económicos; sociales y culturales, que, de cierta manera, emana de ellos libertad, igualdad y solidaridad. Ahora bien, se tomaron como soporte de esta tesis algunos artículos. En primer lugar, el artículo 5 de esta declaración, la cual se expresa de la siguiente forma: “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”. Este artículo motiva el desarrollo de este trabajo, en cuanto a la posible vulneración de la dignidad humana en población con migración forzada. Esto último, dado que, en una migración forzada, surge la lucha contra el tráfico y la trata de personas, el desamparo de los migrantes y las actuaciones oportunas que se desarrollan para blindar al migrante con todos los beneficios y derechos que naturalmente posee.

Se hace pertinente señalar, en esta parte, la obligación de los Estados en cuanto a la asistencia humanitaria de la cual son garantes. Al respecto, Alcaide, Márquez y Carrillo (1997) en el libro *Asistencia Humanitaria en Derecho Internacional Humanitario*, señalaron:

[...] La asistencia Humanitaria en situaciones de conflicto armado encuentra su regulación específica en el Derecho Internacional Humanitario: después de 1945, tanto los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y los dos protocolos adicionales de 8 de junio de 1977, cuanto diversas resoluciones adoptadas en el seno de la Cruz Roja se ocupan del Régimen Jurídico de la asistencia humanitaria en tales situaciones [...] ...hasta 1949, prácticamente en ninguna disposición del Derecho Internacional Humanitario se reglamentaban los socorros en favor de la Población civil, regulación completada en gran medida por el protocolo I de 1977. (p. 21)

En segundo lugar, se halla el artículo 7 de esta misma declaración porque, según su alcance, prioriza el enfoque jurídico de este trabajo, manifestando: “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual

protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”. En concordancia con lo anterior, las políticas de acceso de una población migrante, como el caso que se expone con nacionales venezolanos, están bajo la cobertura de este artículo, en tanto que exponen mecanismos de protección al migrante frente a la xenofobia que surge en una población con cultura y costumbres propias, como el caso de los colombianos. Además, cabe resaltar que existen otras reacciones que se generan al aumentar ese flujo de migrantes que ingresa al territorio colombiano casi por un mismo motivo, las cuales emanan discriminación, rechazo y cuestionamientos sobre la permanencia de una masa humana extranjera.

En tercer lugar, está el artículo 13 de esta Declaración Universal para la interpretación de esta tesis, dado que expresa lo siguiente: “1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país”. Dicho artículo es acertado para esta investigación por su enfoque y por la inclinación jurídica que encamina hacia la permanencia en territorio colombiano a aquellos extranjeros que así lo requieren, so pena del cumplimiento regular que las normas migratorias así estipulan. Por ende, es necesario que, para salvaguardar el derecho a circular libremente, tal como se fija en el numeral primero de este artículo, se debe cumplir con las condiciones migratorias que exige el Estado, con la finalidad de controlar a la población.

En cuarto lugar, el artículo 15 de esta Declaración Universal va más allá, haciendo hincapié en la normatividad migratoria nacional, dado que apunta hacia que “[...] Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad”. Con respecto a lo anterior, es preciso indicar que, si bien se

concede el derecho a la nacionalidad, esta conlleva a un juego de disposiciones legales que más adelante se plasman en este trabajo. Sin embargo, cabe mencionar que la normatividad migratoria colombiana y en soporte con la Constitución Política, estipula requisitos para adquirir la nacionalidad colombiana; así pues, el presente artículo posee conexidad con el tema que se desarrolla.

Teniendo en cuenta lo consignado en la Carta de las Naciones Unidas, es necesario citar en este trabajo el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), ya que en su contenido se expresa cierta libertad de participación en la sociedad por pertenecer a ella. Por ello, el tema que expone este trabajo va acorde con este artículo, dejando por sentado:

[Que] Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

En lo referente a los artículos 25 y 26 de la mencionada declaración, cabe manifestar que los nacionales venezolanos que permanecen en el territorio colombiano de manera regular podrán gozar de beneficios como la educación, la salud y el trabajo; ámbitos que, según lo expone el artículo 25, podrán garantizar un nivel de vida adecuado:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, [...]” Así mismo, expresa que “[...] La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

En concordancia con esto último, el artículo 26 pronuncia el derecho a la educación como un factor elemental para el desarrollo de la personalidad humana tal como lo reza el numeral

segundo de este artículo, y que también hace parte del compuesto jurídico que se estima en este trabajo:

[...] 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

A su vez, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), en la Declaración de Viena, suscitó que los Derechos Humanos son indivisibles, integrales y deben ser tratados equitativamente. Inspirada en la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de Viena refuerza la intención de la protección de esos derechos con la diligencia de todos los Estados; por lo anterior, se estableció el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, un ente veedor y defensor de aquellos derechos vulnerados.

Ahora bien, la Declaración de Viena de 1993, reconoce los Derechos de la Mujer como derechos humanos y la lucha contra el racismo, la xenofobia, la tortura, la discriminación, la pobreza, entre otros, y acabar con actos crueles e inhumanos. Por lo tanto, a través de esta declaración:

[...] La Conferencia Mundial de Derechos Humanos exhorta a todos los gobiernos a que adopten medidas inmediatas y elaboren políticas firmes para prevenir y combatir todas las formas de racismo, xenofobia o manifestaciones análogas de intolerancia, de ser necesario mediante la promulgación de leyes apropiadas, incluidas medidas penales, y a través de la

creación de instituciones nacionales para combatir tales fenómenos. (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993, p. 38)

Es por todo lo anterior que se hace referencia a la declaración, en aras del desarrollo de este trabajo, esto es, por su enfoque y compatibilidad con el tema. Es importante que exista un mecanismo de defensa ante la vulneración de derechos humanos y un ente garante para que los distintos gobiernos los hagan cumplir satisfactoriamente. En el caso que se expone, llega a ser una política accesible para aquella población migrante venezolana pueda gozar de derechos.

Asimismo, resulta esencial señalar que la Declaración de Viena expone una parte especial con respecto al tema de competencia migratoria, certificando así, en su legítima autoridad, el deber del gobierno como garante, expresando lo siguiente:

Trabajadores migratorios [...] 33. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a todos los Estados a que garanticen la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. 34. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos asigna particular importancia a la creación de condiciones que promuevan una mayor armonía y tolerancia entre los trabajadores migratorios y el resto de la sociedad del Estado en que residen. 35. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos invita a los Estados a que consideren la posibilidad de firmar y ratificar lo antes posible la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993, p. 39)

En la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos o Declaración de Argel (julio 4 de 1976) se sostiene esta tesis, debido a su alcance esencial al respecto. Esta declaración se reconoce como “convicción que el respeto efectivo de los derechos del hombre implica el respeto

de los derechos de los pueblos” y, por tal motivo, la Sección VI, artículos 19, 20 y 21 de esta declaración es necesaria para el impulso de esta tesis. Esto, en tanto que se manifiestan los derechos de las minorías; es decir, aplica al derecho que, en cierta medida, adquieren migrantes venezolanos a su llegada al Estado colombiano. Por lo tanto, es conveniente mencionar, en primera instancia, el artículo 19: “Cuando, en el seno de un Estado, un pueblo es una minoría, tiene derecho a que se respeten su identidad, sus tradiciones, su lengua y su patrimonio cultural”, el artículo 20:” Los miembros de la minoría deben gozar sin discriminación de los mismos derechos que los otros miembros del Estado, y participar en iguales condiciones que ellos en la vida pública”, y artículo 21:

Estos derechos deben ejercerse respetando los legítimos intereses de la comunidad en su conjunto, y no pueden servir de pretexto para atentar contra la integridad territorial y la unidad política del Estado, cuando éste actúa de conformidad con todos los principios enunciados en la presente declaración.

Considerando esto último, puede interpretarse como realidad una política de acceso a derechos para migrantes de nacionalidad venezolana y otros. Sin embargo, es necesario que este grupo de personas cumpla legalmente con las instrucciones gubernamentales y nacionales para garantizar una participación social, respetando, asimismo, la Constitución Política de Colombia. Dicho de otro modo, cumplir con las directrices que expone la normatividad migratoria del país.

Por otra parte, está el Pacto de la ONU (1966), un gran tratado sobre Derechos Humanos, que permite un pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, como también económico, social y cultural. Tal como se manifestó anteriormente, durante la Asamblea de Las Naciones Unidas, se tomó una medida que reforzara la DUDH, creándose dos pactos. Por un lado, el Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por su sigla en inglés), priorizando el derecho a la vida, y los subsiguientes referentes a la actividad política como el derecho al voto.

Y, por otro lado, se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), defendiendo el derecho al trabajo, la vida digna, salud y educación. Cabe agregar que los derechos del niño poseen gran relevancia para estos dos pactos. Con base en lo anterior, la niñez tiene una protección particular y especial, y por ello, el presente trabajo hace referencia a su importancia en cuanto al interés y el cumplimiento del Gobierno colombiano hacia ello.

Por ejemplo, el artículo 24 del ICCPR, expresa: “Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere”, mientras que en los artículos 10, 12 y 13 del PIDESC, se resume la accesibilidad del niño a atención en salud, educación y cultura, por lo que plantea que “[...] la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales” (ONU, 1966).

Por lo anterior, el presente trabajo sustenta un pilar importante frente a las necesidades básicas de la niñez y la protección social de todos los infantes. Igualmente, el Pacto de la ONU de 1966, es un referente extraordinario a la hora de aplicar los derechos civiles, políticos y culturales.

2.3.1 Instrumentos que integran el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La Convención Americana de Derechos Humanos ampara este trabajo con el artículo 5, numerales 1 y 2, el cual pone de manifiesto:

[Que] 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o

degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

Adicionalmente, se apoya en conexidad con el artículo 32.2 el cual dispone que “los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”. Lo anterior, despliega otros artículos que se relacionan conjuntamente con el trabajo que se realiza y se hace necesario mencionar brevemente, tales como el artículo 7, el cual trata del derecho a la libertad personal; artículo 20, derecho a la nacionalidad; artículo 24, igualdad ante la Ley, el cual reza así: “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley” (Organización de los Estados Americanos, 1969).

Por consiguiente, los artículos referidos tienen el propósito de garantizar la permanencia de las personas en la sociedad sin discriminación alguna, primando la equidad. Esto representa un punto favorable en este trabajo, ya que se pretende analizar cuáles son las políticas de acceso a derechos en el caso de migrantes venezolanos.

Por otra parte, el Protocolo de San Salvador (1988) es un protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos; razón por la cual es importante tener en cuenta para este trabajo. Eso último, dado que se refuerzan derechos civiles y políticos: el derecho a la no discriminación, derecho al trabajo, derecho a la salud. Se hace hincapié en este último derecho ya que se despliega, en los artículos 10, 11 y 12, obligaciones de carácter estatal para con toda la sociedad.

En el artículo 12, se expresa claramente el derecho a la alimentación de la siguiente forma:

2. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objeto

de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Es decir, que los planes estatales, en cuanto al tema de nutrición, deben estar en óptimo funcionamiento, puesto que debe avalar a niños, mujeres embarazadas, ancianos y demás hombres y mujeres, brindando una alimentación en buenas condiciones.

En el caso que se trabaja, es pertinente analizar si se aplica este derecho oportunamente hacia los nacionales venezolanos y cómo se regula este procedimiento. Por otra parte, cabe destacar el artículo 16 de este protocolo, el cual menciona:

Todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo.

Es así como la protección de derechos a la niñez prevalece a la hora de determinar su condición migratoria, donde el gobierno implementa las herramientas esenciales para solidificar el bienestar infantil. Por ello, este trabajo tiene su enfoque en la niñez venezolana como personas especiales que hacen parte de una colectividad urgida de derechos y estabilidad social.

Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como Convención Belém do Pará, (junio 09 de 1994) se

aplica para el despliegue jurídico de este trabajo porque sostiene que la violación contra la mujer, crea una violación a los Derechos Humanos y de la dignidad humana respectivamente.

Resulta significativo aplicar en este trabajo todo el prisma de derechos de la mujer; sin embargo, se apunta a los siguientes, consignados en el Capítulo II, los Derechos protegidos, encontrando como eje central el artículo 5, en donde se señala:

[Que] Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos.

Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

Por lo anterior, puede expresarse que la mujer cumple un rol sustancial en el trabajo que se suscita, porque existe una población migrante que se caracteriza como la madre cabeza de hogar, la mujer en estado de gestación; que, por ende, necesitan ejercer sus derechos en el territorio colombiano. Por dicha razón, es menester ofrecer participación a esta declaración como herramienta para la diligencia de esta tesis y como el acceso a derechos en una población determinada, como es el caso del Departamento del Atlántico. De esa manera, se cita el Capítulo IV, artículo 10, sobre los Mecanismos Interamericanos de Protección. Este artículo manifiesta el papel que desempeña el Estado como garante y su propósito como preservador sobre la violencia contra la mujer:

[...] los Estados Partes deberán incluir información sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que observen en la aplicación de las mismas y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer.

De este modo, el artículo referido proporciona a esta investigación una base esencial sobre derechos de la mujer, que permiten ser aplicados libremente en aquellas mujeres venezolanas que se encuentran en territorio colombiano, concretamente el Departamento del Atlántico.

Asimismo, la Convención sobre el Estatuto del Refugiado (1951), comprende una norma muy importante de Derecho Internacional que obliga a todos los Estados a mantener relaciones con el ACNUR, para trabajar en pro de las garantías de las personas refugiadas. El presente estatuto fue creado con el propósito de salvaguardar las consecuencias inhumanas ocasionadas por la Segunda Guerra Mundial. A su vez, precisa que el refugiado no retornará al país donde se encuentre enteramente amenazado y no se respeten sus derechos fundamentales, definiendo, además, quién en realidad es un refugiado y qué procedimiento debe seguir.

Ahora bien, se toman como enfoque jurídico, en el desarrollo de esta tesis, los artículos 3, 17 y 18, los cuales señalan las actividades lucrativas a las que tiene acceso el refugiado dentro del Estado que lo asiste; es decir, las oportunidades laborales propias para autosostenerse y tomar iniciativas mediante las cuales lucrarse el refugiado. Adicional a ello, en el Capítulo IV, artículos del 20 al 24 respectivamente, se manifiestan los derechos a la salud, seguridad social, educación pública y vivienda. Por lo tanto, es adecuado disponer de ellos para obtener resultados óptimos a la hora de aplicarlos en esta investigación, porque como se indicó anteriormente, estos derechos son ineludibles en la aplicación de este ejercicio investigativo.

En síntesis, el Estatuto del Refugiado es un mecanismo de seguridad hacia la integridad personal de quien lo requiere y es un deber esencial del Estado ofrecer todos los derechos que un refugiado requiere durante su permanencia en territorio extranjero. Por lo anterior, el presente estudio no está exento de mencionar el caso de refugiados venezolanos en Colombia y cuáles son las condiciones, beneficios y derechos a los que acceden.

Este trabajo está sustentado legalmente en la Constitución Política, artículos 1, 100 y 209, en los cuales encontramos lo que el país tiene para brindarles a los ciudadanos extranjeros. Por ejemplo, el artículo 100 establece a qué tienen derecho los foráneos en Colombia y de él se desprenden todas aquellas normas existentes de manera particular para quienes no son colombianos. Se podría decir, incluso, que es la hoja de ruta de los ciudadanos extranjeros en Colombia.

Asimismo, nos guiaremos por las normas expedidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en materia migratoria como, por ejemplo, el Decreto 806 de 1998 por el cual se reglamentó la afiliación al régimen de seguridad social en salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de seguridad social en salud y, además, como servicios de interés general en todo el territorio nacional; el Decreto 1067 del 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores; Decreto 1325 de 2016, por medio del cual se modifican parcialmente y se derogan algunas disposiciones generales de Control, Vigilancia y Verificación Migratoria, sobre lo cual hace referencia la Sección 2, Capítulo 11, Título 1, Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015; y el Decreto 1288 de 2018, por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el RAMV a la oferta institucional, y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos.

Por otra parte, está la Resolución 5795 del 2017 la cual da apertura a la creación del Permiso Especial de Permanencia instrumento creado por el Gobierno Nacional, con el fin de garantizar el acceso a la educación, salud y un empleo digno aquellos ciudadanos venezolanos que cumplan con los requisitos establecidos; la Resolución 0740 de 2018 por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia – PEP, creado mediante la resolución 5797 de 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras

disposiciones sobre la materia; la Resolución 6370 de 1 agosto 2018 por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia – PEP creado mediante Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el RAMV, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1288 del 25 de julio de 2018.

Todas las normas antes relacionadas permitirán desarrollar cada uno de los objetivos planteados en el presente trabajo por cuanto hacen parte del compendio normativo del Gobierno Nacional para garantizar los derechos de los ciudadanos venezolanos, buscando equiparar estos a los derechos de los nacionales; garantizando así los Derechos Humanos y las normas internacionales sobre migración y refugio y generando, de esta manera, confianza en la sociedad venezolana para con el país.

Con respecto a ello, Lera (2018) en su libro *Éxodo de Transmigrantes Centroamericanos y Tráfico de Personas, 2018*, sobre el concepto migratorio en ciertos Estados de México y aplicando el derecho comparado, manifestó que estas migraciones:

Son conocidas como ‘Migraciones Forzadas’, debido a que no se están presentando en forma natural e individual, sino que ahora se registran huidas masivas de un país a otro – principalmente de sur a norte-, y son acompañadas por familias enteras, incluso por niños solos, mujeres embarazadas y mascotas. En algunos casos, con riesgos de enfermedades contagiosas que ponen en riesgo la salud del propio migrante y la salud pública de los países de destino. (p. 5)

Avanzando, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948), la novena conferencia americana, se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá, con la finalidad de que los derechos del hombre no solo se protejan según el Estado o sistema que lo gobierne, pues estos derechos son notables a la integridad de la persona en el lugar en que se encuentre.

Así pues, mostrar dentro de este marco jurídico dicha declaración, resulta favorable porque no solo comprende el rol del hombre al ejercer sus derechos, sino también el deber que emana sobre él mismo, es decir, la relación conjunta entre *derecho* y *deber*, el cual es un órgano que lleva consigo el hombre.

En dicho orden de ideas, el presente trabajo materializa ese deber del hombre con las políticas de acceso a derechos que población migrante venezolana tiene que llevar a costas. Para ello, es preciso mencionar el artículo 29 de esta declaración, el cual reza así: “Deberes ante la sociedad, Toda persona tiene el deber de convivir con las demás de manera que todas y cada una puedan formar y desenvolver integralmente su personalidad”. Por lo demás, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes de Hombre indica en su artículo 33 la obediencia a la Ley, regla que aplica a la intención de este trabajo en cuanto a la permanencia de migrantes venezolanos en el Departamento del Atlántico; el artículo se cita así: “Toda persona tiene el deber de obedecer a la Ley y demás mandamientos legítimos de las autoridades de su país y de aquél en que se encuentre”. En todo caso, aplica para el desarrollo de este trabajo el artículo 37, relacionado con el deber de trabajar, en tanto que en la población que se estudia es determinante no solo exigir un derecho al trabajo para su estabilidad económica y una vida digna, sino también el deber de cumplirlo.

Sin embargo, hay un factor desfavorable, como el tráfico ilegal de migrantes, tal como lo expresó Lera (2018), en el aparte de su libro antes mencionado:

El tráfico ilícito de migrantes consiste en el traslado ilegal y facilitado a través de una frontera internacional con fines económico. Aunque pueda haber engaño o un trato abusivo, la finalidad del tráfico ilícito de Migrantes es obtener un beneficio económico del traslado, no de una futura explotación como el caso de la trata. (p. 58)

La Constitución Política de Colombia de 1991 señala que el Estado colombiano se rige rigurosamente en aras de mantener la unidad de la Nación y fortalecer los controles previstos para la fluidez jurídica con la que se sostiene, garantizando derechos y haciendo ver los deberes que toda persona en el territorio colombiano ejerza. Así, cabe mencionar el interés jurídico de tomar como enfoque el artículo 1, *grosso modo*, en donde se expresan las garantías para los ciudadanos tanto nacionales como extranjeros; además, por su coyuntura, establece los derechos de foráneos en territorio colombiano, por lo que se desprende la ruta de los ciudadanos extranjeros en Colombia. Resulta pertinente recalcar el artículo 100 de esta Constitución Política, porque existe un hecho real sobre una población extranjera, donde el Estado social y de Derecho, otorga garantías legítimas con prevalencia en los Derechos Humanos.

De esa manera, el Estado participa de acuerdo con lo estimado en el artículo 209. Así, se aplica el rol de un ente administrativo para controlar las actuaciones que, por su derecho civil, los extranjeros despliegan. Asimismo, estos gozan, en el territorio colombiano, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la Ley.

Por ejemplo, La ley 985 de 2005, incluye a los menores en su artículo 9:

Asistencia a personas menores de edad. En caso de que las víctimas sean personas menores de edad, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar será la entidad encargada de suministrar la atención y asistencia requeridas, para lo cual deberá tener en cuenta su vulnerabilidad, sus derechos y sus necesidades especiales.

En estos casos se les deberá garantizar, sin menoscabo de las demás previsiones que establezca la legislación sobre la materia, como mínimo, asistencia médica y psicológica prestada por personas especializadas, alojamiento temporal en lugares adecuados, reincorporación al sistema educativo, asesoramiento jurídico durante todo el proceso

legal al menor y a sus familiares, y reintegración del menor a su entorno familiar, previa verificación de que los tratantes no pertenezcan a su núcleo familiar y que se garanticen las condiciones de seguridad y atención. (Art. 8)

Por otra parte, la Sentencia T-881 de 2002 sobre la Dignidad Humana, entendida como un derecho fundamental autónomo, refleja la importancia en el objetivo de este trabajo, porque concibe a la Dignidad Humana como un núcleo de derechos fundamentales que se vulneran. Se toma esta sentencia, como material histórico para el caso de vulneración en migrantes venezolanos que permanecen de manera regular en el Departamento del Atlántico.

En dicha sentencia se plantea que la Dignidad Humana es un derecho fundamental autónomo porque de él se desprenden derechos que se quebrantan articuladamente cuando este es infringido. Es el caso de una persona que cumple una pena y exige garantías sobre los servicios de energía en el pabellón del centro carcelario donde se encuentra, por lo que no hace un enfoque de un derecho determinado, sino que lo enmarca con la Dignidad Humana; manifestando, a su vez, que su condición no lo exime de gozar de derechos fundamentales y, por lo tanto, es menester de la autoridad competente no suministrar las garantías estables que toda persona merece.

En el caso de esta investigación, la posible restricción de derechos a población migrante venezolana, acarrea un soporte jurídico que ancla el deber del Estado hacia la necesidad de este grupo de personas. Ahora bien, con la sentencia SU 677-17 se tutela que no hay diferencia entre nacional y extranjero, argumentando sobre la legitimación que se aplica en un foráneo. En ese escenario, se tutela el derecho a la vida digna, derecho de los migrantes, derecho a la salud; todo ello, bajo el principio de solidaridad hacia una mujer extranjera en estado de gestación a quien no se le brindó su oportuna atención en los controles prenatales necesarios, privándole de su

derecho. No obstante, al ser tutelado el caso, el juez determina que, si bien los derechos consignados son legítimos, un extranjero cumple con el deber de cualquier colombiano a afiliarse en el sistema de salud para recibir las atenciones pertinentes. Se falla a favor del hospital, dado que no hubo prueba que demostrara estado de gravidez en la mujer gestante, ni cotización obligatoria con aquella entidad.

Por lo anterior, puede observarse un ejemplo concerniente a las políticas de acceso a derechos a nacionales venezolanos, debido a que estos deben cumplir con el deber de permanecer de manera regular en el territorio colombiano, específicamente el Departamento del Atlántico y poder exigir tales derechos. Por otro lado, para dar continuidad al desarrollo de esta tesis, es pertinente exponer la normatividad competente al enfoque migratorio que ocupa esta investigación.

En ese sentido, se encuentra el Decreto 1067 del 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, en sus artículos 2.2.1.11.7.10, el cual expone la regularización del extranjero en Colombia; artículo 2.2.6.1.2, el cual manifiesta el permiso especial de ingreso y permanencia, para todo aquel venezolano que así lo requiera, siguiendo los controles exigidos; artículo 2.1.11.7.22, sobre el menor de edad extranjero nacido en territorio colombiano, de esto resulta necesario porque de acuerdo al trabajo que se realiza, se exponen casos natalicios en el Departamento del Atlántico; el artículo 2.2.1.13.1.2., trata de las Causales de Deportación dado el caso un extranjero lo merezca; sección 6, expone el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado; y los demás que surjan durante el desarrollo de este trabajo (Presidencia de la República de Colombia, 2016).

Por otro lado, el Decreto 1325 de 2016, por medio del cual se modifican parcialmente y se derogan algunas disposiciones generales de Control, Vigilancia y Verificación Migratoria, de que trata la Sección 2, Capítulo 11, Título 1, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1067 de 2015. Esto se toma como referencia debido a su actualización y discreción en la aplicabilidad de la norma migratoria pertinente hacia los migrantes venezolanos que requieren ser sujetos de verificación.

En cuanto al Decreto 1288 de 2018, por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el RAMV a la oferta institucional, y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos, este es un elemento esencial para soportar el objetivo de este trabajo en torno a la población migrante venezolana y su política de acceso a derechos en el Departamento del Atlántico, debido a su alcance jurídico y por su nutrido contenido en el tema que se suscita. Cabe resaltar las condiciones legales bajo la cobertura de legislación internacional que protege este tipo de garantías.

De otra parte, con respecto a la Resolución 5795 del 2017, la cual da apertura a la creación del Permiso Especial de Permanencia instrumento creado por el Gobierno Nacional con el fin de garantizar el acceso a la educación, salud y un empleo digno a aquellos ciudadanos venezolanos que cumplan con los requisitos establecidos, puede expresarse que, tal como se manifiesta en la Carta Política Nacional, el Estado responde en pro de la protección a la seguridad y la tranquilidad ciudadana para la población bajo estudio. Seguidamente, la Resolución 0740 de 2018 por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia – PEP, creado mediante la resolución 5797 de 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia, flexibiliza los controles migratorios para este grupo de personas, con el propósito de cumplir con su deber de Estado social y de Derecho, garante de los derechos humanos.

En consecuencia, es pertinente mencionar la normatividad que enseña a profundidad el control sobre la población bajo estudio y sus beneficios, tal como se manifiesta en la Resolución 6370 de 1 agosto 2018, por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia – PEP creado mediante Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el RAMV, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1288 del 25 de julio de 2018.

Por lo mismo, es conveniente indicar que el CONPES, organismo creado mediante la Ley 19 de 1958, sirve como organismo asesor del Gobierno Nacional en todo lo relacionado con el desarrollo social y económico del país. Teniendo en cuenta el importante alcance que tiene este organismo consultivo y el impacto económico y social que ha tenido la migración venezolana en el territorio nacional, no es sorpresa que esta entidad haya definido una política a través de un documento mediante el cual se define la estrategia para la atención de la migración desde Venezuela, aprobado en noviembre de 2018, y en el cual se define un plan de acción que abarca diferentes aspectos enfocados en la mayoría de las necesidades que traen consigo los migrantes venezolanos; dentro de los aspectos relevantes y que pretenden dar luces a la presente intervención encontramos las atenciones en salud.

De acuerdo con las proyecciones realizadas por el CONPES, encontramos que se ha mostrado un incremento en las atenciones en salud a la población migrante en el año 2018, y lo anterior ha significado un impacto sobre la oferta de servicios y la capacidad instalada de la red pública debido a dos factores principales: primero, los altos costos que representan los procedimientos y la atención brindada toda vez que la gran mayoría de la población migrante usuaria del sistema de salud no se encuentra vinculada al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS): régimen contributivo o subsidiado; y segundo, el deterioro de la salud pública en los territorios

de acogida, en lo que tiene que ver con la vigilancia epidemiológica, resultando un incremento en algunas condiciones médicas como: malaria, violencia de género, desnutrición, VIH/SIDA/ mortalidad por SIDA, tuberculosis y sarampión, enfermedades que en la mayoría de los casos se consideraban erradicadas o controladas, lo que logra evidenciar una precariedad, ya sea en los sistemas de salud venezolanos o bien en el acceso a los servicios básicos de salud de la población. Esto comprende un verdadero reto para la salud colombiana, no solo en garantizar la prestación del servicio de salud y atención, sino el riesgo epidemiológico que puede llegar a representar esta situación y el incremento en los presupuestos para atenderla.

En materia educativa, se hizo una previsión de cifras y un diagnóstico de la preparación y el estado de los sistemas educativos del país para la adecuación e integración de estudiantes extranjeros, sobre todo aquellos en condición irregular; es decir, sin Cédula de Extranjería o PEP, en mandato al cumplimiento constitucional sobre la primacía de los derechos de los niños, entre otros aspectos.

Por ello, la aplicación de la circular conjunta N°16, por la viceministra de educación preescolar, básica y media € y el director general de Migración Colombia, donde se manifiestan directrices para los niños y niñas venezolanos en el campo educativo y el PAE; garantizando su derecho a la educación en el registro SIMAT, siempre y cuando cuenten con los requisitos de permanencia regular requeridos. “[...]Teniendo en cuenta que los niños, niñas y adolescentes de Venezuela, continúan en condiciones especiales, se hace necesario actualizar la circular 01 de 2017, con el objeto de brindar orientaciones que permitan a las entidades territoriales certificadas en educación, garantizar el acceso de esta población a los establecimientos educativos del país. (Ministerio de Educación, 2018, p.)

En lo que tiene que ver con el plan de acción definido, el documento inicialmente señala algunos aspectos de suma importancia que deben tenerse en cuenta, con el fin de garantizar la prestación de los servicios estatales a los migrantes. El primero de ellos tiene que ver con la capacidad institucional que ha reportado la Autoridad Migratoria ante el incremento exhaustivo de los ingresos en los puestos de control, siendo en muchas ocasiones insuficiente el número de funcionarios disponibles para atender el flujo migratorio; y el otro de los aspectos es la identificación plena de los migrantes que, en muchos de los casos, realizan ingreso al territorio nacional únicamente con el documento extranjero Cédula Venezolana, la cual no tiene mecanismos de validación de información contenida.

El plan de acción define 68 acciones, y se tuvieron en cuenta, para el aprovechamiento de esta intervención, las enfocadas en materia de salud y educación. Dentro de las estrategias se encuentra la mejora en la atención en salud de los migrantes a través de la identificación de las necesidades de oferta para la prestación del servicio en los territorios con acogida de población migrante, la capacitación técnica en afiliación de la población migrante regular en el SGSSS, y, por último, mejorar la capacidad de respuesta en salud pública en los territorios de acogida.

En lo que tiene que ver con las estrategias que dan solución a las carencias educativas de población migrante, se observa la implementación, en primer lugar, de identificar las necesidades educativas en las comunidades receptoras de migrantes con la finalidad de que se pueda garantizar la prestación del servicio no solo a los migrantes, sino a la comunidad en general y en la adecuación de los sistemas educativos para la inclusión de estudiantes extranjeros.

2.4 Políticas de acceso a derechos para la población migrante proveniente de Venezuela

2.4.1 Política institucional de la Gobernación del Atlántico

El departamento del Atlántico es una de las regiones geográficas que más ha recibido migrantes y retornados provenientes de Venezuela, ya sea por la cercanía con los territorios fronterizos, porque muchos de los retornados comprenden ciudadanos provenientes de la costa atlántica o bien porque el departamento, a raíz de tal crecimiento, ha mostrado una capacidad de respuesta importante frente a otras regiones del país. Por lo anterior, merece la atención describir cuáles han sido las principales estrategias que ha adoptado la Gobernación del Atlántico en el marco de esta investigación, con el fin de indagar si tales respuestas han sido efectivas.

Los espacios de discusión y análisis en los que la Gobernación del Atlántico ha desempeñado un papel fundamental son numerosos. Por iniciativa académica, por ejemplo, se han desarrollado foros, paneles, mesas migratorias con participación de autoridades de orden nacional, como Migración Colombia, entre otras; en donde se han establecido los retos de la migración venezolana en la región y las medidas adoptadas.

Al tener en cuenta el ámbito de esta investigación, es necesario enfocarse en la atención a los servicios públicos básicos esenciales prestados a los migrantes, como son la salud y la educación. De igual manera, se aborda cuáles han sido las estrategias para acercar los servicios gubernamentales a esta población, con la colaboración de entidades internacionales como el ACNUR, que han sido actores importantes en todo este fenómeno.

Precisamente, con ayuda de la ACNUR y la Gobernación del Atlántico fueron dispuestos los PAO, desde el 2018, los cuales fueron diseñados como espacios de acogida para la orientación y la atención de los migrantes, con un equipo de profesionales interdisciplinarios dispuestos a responder todas las inquietudes que esta comunidad requiere al encontrarse en territorio

extranjero. Dentro de los ejes de atención que ofrece este organismo se encuentran: orientación y remisión a rutas de atención y acceso a derechos de educación, salud, empleabilidad e identidad, asesoría jurídica y orientación en temas migratorios. Asimismo, la Gobernación ha dispuesto diferentes PAO en áreas neurálgicas del departamento, en donde existe presencia de migrantes venezolanos: Barranquilla, Suan, y Baranoa; también se disponen jornadas en otros municipios, con el fin de poder llegar a aquellos ciudadanos a los que se les dificulta movilizarse entre municipios.

De esta manera, el ente territorial ha intentado dar respuesta a las necesidades que estos migrantes presentan. Lo anterior les ayuda, también, a realizar un diagnóstico en la identificación de las necesidades y de tal manera poder contribuir, a través de sus diferentes carteras, a la vinculación de esta comunidad que requiere servicios estatales.

Como se ha mencionado al inicio de esta intervención, se han encontrado, a partir de las atenciones en salud efectuadas por la Red Hospitalaria y dispuestas por la Gobernación del Atlántico, las siguientes cifras: para el 2018, se realizaron un total de 17 880 atenciones a 12 372 usuarios población migrante venezolana; mientras que para el 2019 se observa un aumento considerable, puesto que se reportaron 21 810 atenciones a 13 896 usuarios población migrante venezolana.

Ahora bien, con relación a los menores migrantes vinculados al sistema educativo en los diferentes niveles, se encontraron cifras discriminadas por cada municipio (Gobernación del Atlántico, Secretaría de Educación Departamental, 2020), así: Baranoa: 218; Campo de la Cruz: 148; Candelaria: 96; Galapa: 331; Juan de Acosta: 151; Luruaco: 156; Manatí: 8; Palmar de Varela: 64; Piojó: 14; Polonuevo: 80; Ponedera: 64; Puerto Colombia: 349; Repelón: 75; Sabanagrande: 108; Sabanalarga: 506; Santa Lucía: 66; Santo Tomás: 128; Suan: 93; Tubará: 62;

Usiacurí: 7; para un total general de 2724 menores vinculados al sistema educativo del departamento del Atlántico.

A partir de las cifras anteriores se pueden hacer varias apreciaciones, por ejemplo, sobre la cantidad de ciudadanos extranjeros asentados en esos municipios. En cuanto a las cifras del distrito de Barranquilla:

De acuerdo con el reporte de atenciones al Sistema Integral de Información (SISPRO) del Ministerio de la Salud y Protección Social, entre el 1° de marzo de 2017 y 31 de mayo de 2018, se registraron un total de 69 408 personas extranjeras atendidas en todo el territorio nacional. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018, p. 37)

De ellas, el 60.6 % eran ciudadanos venezolanos, y de este grupo de personas el 8.8 % fueron atendidos en Barranquilla (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018).

2.5 Estadísticas población migrante venezolana beneficiaria de las políticas institucionales del departamento del Atlántico

En este aspecto conviene, inicialmente, citar las cifras que maneja la autoridad migratoria, con el fin de conocer de una manera más exacta el número de ciudadanos venezolanos que han cruzado a territorio colombiano y de los cuales se tiene registro por parte de esta entidad; toda vez que existe un subregistro de ciudadanos, los cuales no aparecen de momento reflejados en ningún listado oficial, pero que se puede evidenciar en el número de extranjeros que se ven en las calles de las distintas ciudades colombianas.

De acuerdo a las infografías publicadas por Migración Colombia, para el año 2018 (Migración Colombia, 2018), se registró un total de 870 093, de los cuales el 9,7% se encontraba en el departamento del Atlántico, hasta el momento, el cuarto departamento con más ciudadanos venezolanos.

Lo establecido por la entidad va, incluso, un poco más allá, al identificar el número de ciudadanos extranjeros que fueron atendidos por urgencias en cada una de las Regionales. De esta forma, para la Regional Caribe, que comprende los departamentos de Atlántico, Magdalena, Bolívar, Córdoba y Sucre, se atendieron 10 185 ciudadanos venezolanos. Esta información es recolectada mediante los reportes que realizan las entidades de salud, a través de la plataforma SIRE (Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros) de Migración Colombia, la cual permite vislumbrar un panorama importante en materia de atención en salud a nivel Costa Norte. No obstante, si se analizan las cifras presentadas por la Gobernación del Atlántico, se encuentra una leve diferencia en lo reportado por parte de la Gobernación; un aumento en los casos solo en Atlántico, lo que convalida la postura de la existencia de un subregistro de los ciudadanos venezolanos que, por alguna razón, no se encuentran en las estadísticas de Migración Colombia, solo en el tema de cobertura en salud regional.

Capítulo III. Análisis y discusión de resultados

Lo que se puede inferir de este proceso de análisis de políticas, para el caso del Atlántico, es que la normatividad creada para dar respuestas, soluciones y flexibilizaciones, que garanticen acceso a trámites y servicios traducidos en derechos de la población migrante, ha ido en aumento desde el 2014. Así, se han flexibilizado y abierto puertas para asegurar cada vez más la atención y las garantías de la población migrante, en especial, en salud y en educación. Sin embargo, es necesario mencionar que estas normas no son suficientes para que la población migrante logre establecerse en Colombia de la mejor forma y con las garantías que les permitan desarrollar sus capacidades.

Las normas van a un ritmo, pero la velocidad a la que avanza el fenómeno demanda actualizaciones de estas, pues, en ocasiones, no se ajustan a las necesidades de la comunidad; dicha circunstancia ha generado que la tutela y otros mecanismos se conviertan en la puerta que abre sus derechos, en particular en lo referente al objeto de este trabajo: las políticas en salud y en educación. Lo anterior se debe a que, al ser un fenómeno dinámico y permanente, por lo menos en el Atlántico, hay vocación de permanencia; en esa medida, las normas no pueden ser pensadas para dar una solución de forma temporal a un fenómeno, en tanto su permanencia es indefinida y las necesidades y las realidades cambian constantemente.

A manera de ejemplo se puede mencionar a quienes hacen parte de la educación media, estas personas tienen la garantía de su registro en el SIMAT (Sistema Integrado de Matrícula), lo cual hace que aparezcan ante el Ministerio de Educación como estudiantes matriculados. Pero si los niños y niñas no han tenido un documento que regularice su formación, al finalizar undécimo grado, no pueden continuar con sus estudios, presentar las pruebas de Estado ni validar lo estudiado en Colombia.

Ahora bien, si las normas fueron creadas para garantizar derechos, se convierte en una disyuntiva que los menores puedan estudiar, pero no certificar esos estudios. Estas consecuencias impactan la calidad de vida de la sociedad, tanto en la población migrante como en la de acogida, debido a que estas generaciones finalizan sus estudios, mas no pueden continuarlos en otros niveles de formación; en este sentido, ¿qué pasará con las personas que no podrán acceder a la educación, a un empleo calificado y al desarrollo total de sus capacidades? Evidentemente, se puede hablar de una afectación del desarrollo, desde una perspectiva que va más allá del enfoque económico.

Cabe añadir que las políticas son creadas desde el orden nacional e implementadas en los territorios, pero la realidad que allí se vive exige políticas mucho más rápidas y soluciones tempranas y duraderas que, en algunos casos, los entes territoriales no tienen la capacidad ni la competencia de enfrentar con normas adecuadas para darle solución al fenómeno vivido en su territorio. Incluso, si se analizaran fallos de tutela, se encontraría que, en ocasiones, lo ordenado no representa una garantía efectiva para la población; para los entes muchas veces no hay cómo aplicar lo dispuesto de forma operativa y, entretanto, el fallo de tutela es la garantía que salvaguarda las acciones en futuras investigaciones, sobre todo en el uso y manejo de recursos públicos.

Aunque los entes territoriales cuentan con los recursos asignados, con una capacidad de respuesta y aun con las políticas existentes, no tienen la capacidad de responder, de forma integral, a las necesidades con enfoque diferencial ni de salvaguardar los derechos para la realidad de esta población, en medio de un fenómeno que se agudiza cada vez más.

3.1 Conclusiones

Con base en lo expuesto, es pertinente expresar la importancia de tomar, para la construcción de esta tesis, las normas antes relacionadas, puesto que ratifican los objetivos planteados en este trabajo. Entonces, estas actúan positivamente dentro de la finalidad investigativa, y como parte del compendio normativo del Gobierno nacional para garantizar los derechos de los ciudadanos venezolanos, en un proceso en el que se busca equiparar dichos derechos a los de los nacionales, y asegurar el respeto a los derechos humanos y a las normas internacionales sobre migración y refugio.

En ese orden de ideas, se entiende que los decretos migratorios consignados van en concordancia con las disposiciones de la Constitución Política y con toda la legislación internacional que salvaguarda los derechos humanos y deberes de nacionales y extranjeros (Aguerre, 2016). Las normas migratorias despliegan ante los extranjeros toda la posibilidad de gozar de ciertos derechos, siempre y cuando estos cumplan con las condiciones de control migratorio exigidas. Por ejemplo, el PEP implica una garantía de derechos a los nacionales venezolanos que cumplieron con el deber de regularizar su permanencia en el territorio colombiano sin contratiempos; gracias a esta herramienta pueden acceder a sistemas de salud, centros educativos y trabajo, desde una condición especial.

El conjunto de normas jurídicas que aquí se despliega se relaciona, naturalmente, con la temática desarrollada, dado que, según el objetivo de este estudio, se pretende analizar las políticas de acceso a derechos de migrantes venezolanos en el departamento del Atlántico, y sopesar esas garantías fundamentales no solo con el deber de seguir los lineamientos migratorios necesarios, sino de analizar la actuación eficaz del Estado para proteger el goce de esos derechos, sin olvidar que es este su deber. En efecto, todo el compuesto jurídico que enmarca esta tesis

constituye un núcleo argumentativo que sostiene la veracidad y la pertinencia del trabajo investigativo realizado, y expande las posibilidades de enseñar y mantener la existencia natural de una política real y especial para un migrante que, como en el caso de los nacionales venezolanos, abandona su país de origen para proteger su dignidad humana y gozar de ella.

Mas cuando se lee el pacto por una migración ordenada, segura y regular, el cual no es vinculante, se evidencia que por más garantías que un Estado pretenda darles a todos aquellos que ingresan a su territorio, existe una realidad: dichos Estados tienen carencias que limitan su actuar a una serie de garantías o facilidades para quienes ingresan y cumplen requisitos.

En conclusión, las migraciones han sido motivadas por diferentes factores durante la historia y han estado protegidas por el derecho internacional, el cual les garantiza la movilidad entre países, siempre y cuando cumplan con los requisitos que cada territorio establece. Por tanto, queda comprobado que el derecho a migrar debe entenderse como la posibilidad que tienen las personas de salir de un país hacia otro, mas no como la obligación de ser recibidos por el país al que pretenden ingresar. Una muestra de ello es que en las zonas de tránsito que se encuentran ubicadas en los aeropuertos los viajeros no pueden solicitar refugio o asilo, pues aunque físicamente estén en ese país, parece que no lo estuvieran, por tratarse de un viaje en tránsito en el que no se realiza un proceso migratorio.

De igual manera, se han desarrollado diferentes teorías derivadas de las formas y tipos de migraciones, por lo que se tienen teorías basadas en quienes migran y otras que se fundamentan en el motivo que lleva a las personas a migrar. De las teorías expuestas en este trabajo de investigación es bueno resaltar la teoría neoclásica y la teoría de los sistemas, ambas aplicables en el proceso migratorio que hoy viven los migrantes venezolanos alrededor del mundo y los

países receptores de estos migrantes, en tanto ellos migran por la necesidad de mejorar su calidad de vida y los países deben adaptar sus sistemas para garantizarles derechos y recibirlos.

Para esos casos, los países receptores de migrantes se apoyan en los organismos y organizaciones internacionales, quienes brindan recursos tanto monetarios como de personal capacitado en la atención a la población migrante, y además le dan capacitación a las entidades de los Estados receptores y crean programas de ayuda en pro de mitigar el impacto que tiene el hecho de recibir ese gran flujo de migrantes. En el caso del departamento del Atlántico los PAO, creados por la ACNUR y la Gobernación del Atlántico, le ayudaron a los migrantes a conocer cómo acceder a su derecho a la salud y a la educación, y apoyaron el proceso de registro de quienes habían ingresado de manera irregular a Colombia y se encontraban en el Atlántico cuando realizaron el RAMV.

Para concluir, de acuerdo con lo planteado en este trabajo de investigación, es posible afirmar que las políticas existentes son las que emanan del Gobierno nacional (PEP, PEP-RAMV, atención a mujeres gestantes, solicitudes de refugio para obtener atención en salud y acceso a la educación en primaria y básica media); no obstante, estas no son suficientes para atender el flujo de migrantes que llega al departamento del Atlántico, y es por ese motivo que los ciudadanos venezolanos se ven obligados a acudir a la tutela como un mecanismo efectivo y rápido para que se les garantice el derecho a la salud.

3.2 Recomendaciones

Es necesario generar políticas, de manera coordinada, entre las entidades del Estado del nivel central y aquellas que están en el campo y se encargan de ejecutarlas, a fin de no comprometerse como Estado a dar beneficios a la población migrante, y en el momento en que estos vayan a ser

materializados y aplicados a la realidad, no sea posible hacerlo, y solo se creen falsas expectativas entre los migrantes y un ambiente de inconformidad en la población nacional.

Se recomienda, igualmente, dividir los PEP, según la necesidad de sus titulares; de cero a diecisiete años, un permiso transversal que les garantice el derecho a la salud y a la educación durante el tiempo que permanezcan en Colombia, sin necesidad de estar amparados por un adulto titular de permiso para el registro en el Sisbén, y previa verificación de que su núcleo familiar no cuenta con los recursos para realizar el trámite de visa ante el Ministerio de Relaciones Exteriores.

De los dieciocho en adelante, el permiso será para la actividad que deseen desarrollar en el país, y quienes trabajen, bien sea como independientes o asalariados, deben contribuir con el pago de la seguridad social, para no sobrecargar al régimen subsidiado, puesto que, en la actualidad, muchos migrantes laboran en el país, pero no realizan aportes a salud; y que a quienes laboren y hagan aportes se les permita incluir a su núcleo familiar dentro de régimen contributivo sin tener a través de la obtención de un permiso para ese caso específico.

Por último, es pertinente establecer un mecanismo de acceso a la salud para quienes tienen enfermedades catastróficas y no están dentro de ninguno de los grupos mencionados, de este modo, se evitaría que ellos se vean en la necesidad de acudir ante la justicia para que garanticen su salud.

Referencias

- Agencia de la Onu Para los Refugiados [ACNUR]. (2019). *Home*. Obtenido de <https://www.acnur.org/>
- Aguerre, L. (2016). *El fenómeno migratorio y su relación con la crisis de la noción moderna de ciudadanía*. Buenos Aires: EPUB.
- Alcaide, J., Márquez, M., & Carrillo, J. (1997). *Asistencia Humanitaria en Derecho Internacional Contemporáneo*. Sevilla, España: Universidad de Sevilla.
- Arias, F. (2006). *El proyecto de Investigación. Introducción a la metodología científica*. Caracas: Editorial Episteme.
- Arrieta, M., Meza, A. y Meza, S. (2018). Perspectivas geopolíticas de la construcción de la paz a través de la supranacionalidad en Latinoamérica a partir de la crisis del Estado-Nación y de la implicación de la masonería liberal. En: J. Hernández G. de Velazco y L. Romero Marín, ed., *Perspectiva en Ciencias Jurídicas y Políticas sobre la participación ciudadana, paz, bienestar y felicidad social*. Siglo XXI. (139-162). Barranquilla: Educosta.
- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991). *Constitución Política*. Bogotá: Legis.
- Bajo, N. (2007). Conceptos y teorías sobre la inmigración. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 40.
- Bechara, A. (2018). Investigación-acción-jurídica: escenarios para una investigación activa y crítica en el Derecho. *JURÍDICAS CUC*, vol. 14, no. 1, pp. 211-232. DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.14.1.2018.10>
- Bonilla, E., & Rodriguez, P. (1997). *Más allá del dilema de los métodos*. Bogotá: Ediciones Uniandes-Grupo Editorial Norma.

- Chiani, A. (2009). *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung.
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (1993). *Declaración de Viena*. Viena+.
- Congreso de la República de Colombia. (2005). Ley 985 de 26 de agosto de 2005. Diario Oficial No. 46.015 . Bogotá, Colombia.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). *CONPES 3950*. Bogotá.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2002). Sentencia T-881 de 17 de octubre de 2002. M.P: Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2017). Sentencia SU677 de 15 de noviembre de 2017. M.P: Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, Colombia.
- Chumaceiro, A. y Hernández de V., J. (2010). “La legislación tributaria venezolana como promotora de la responsabilidad social empresarial”, *Oikos* N° 33, 53 – 68, Escuela de Administración y Economía, Universidad Católica Silva Henríquez (UCSH), Santiago de Chile. Recuperado de <http://bibliotecadigital.ucsh.cl:90>
- Dankhe, G. (1976). Investigación y comunicación. En C. Fernández, & G. Dankhe, *La comunicación humana: ciencia social* (págs. 385-454). México, D.F: McGraw Hill .
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020). *Empleo y desempleo*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- Fernandez, J. (2018). Migración Venezolana en Colombia: Retos en Salud Pública. *Revista Editorial*.
- García, A. (2017). Revisión crítica de las principales teorías que tratan de explicar la migración. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, 7(4), 198 - 228.

Gaspar, D., & Sinatti, G. (2016). Una investigación sobre migración en el marco de la seguridad humana. *Migración y Desarrollo*, 27.

Gaspar, D., & Sinatti, G. (2016). Una investigación sobre migración en el marco de la seguridad humana. *Migración y Desarrollo*, 27.

Gobernación del Atlántico, Secretaría de Educación Departamental. (2020). Información de menores venezolanos. Barranquilla, Colombia.

González, A. (2017). Representaciones Sociales en el Sistema Judicial sobre los Migrantes Internacionales como Titulares de Derechos. *DADOS –Revista de Ciências Sociais*, 60(1), 45-78.

González, M. (2011). *Los efectos de las migraciones internacionales en el contexto de la globalización*. Obtenido de Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4050052.pdf>

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2006). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill.

Hernández, J., Alvarado, L., Velazco J. (2013). Participación ciudadana, tecnologías de información-comunicación y opinión pública. *Revista Científica Teorías, Enfoques y Aplicaciones en las Ciencias Sociales*, 5(11), Nº. 11, 25-34. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4736149>

Herrera, M. (2019). *Dane: migración venezolana no afecta el desempleo nacional*. Obtenido de RCN Radio: <https://www.rcnradio.com/economia/dane-migracion-venezolana-no-afecta-el-desempleo-nacional>

Historia Universal. (s.f.). *Migraciones humanas, poblamiento del hombre*. Obtenido de <https://mihistoriauniversal.com/prehistoria/migraciones-humanas-poblamiento-hombre/>

International Organization For Migration [[IOM]. (2019). *Convocatoria interna/externa*.

Obtenido de <https://colombia.iomdev.org/sites/default/files/CO-CT-1725%20MONITOR%20DE%20CAMPO%20GIFMM.pdf>

Lera, J. (2018). *Éxodo de Transmigrantes Centroamericanos y Tráfico de Personas*. EE.UU: Biblioteca de Control de EE.UU.

Mangas, A. (1999). *Conflictos Armados Internos y Derecho Internacional Humanitario*. España: Universidad de Salamanca.

Martínez, U. (2000). *Migraciones & Exilios: Cuadernos de la Asociación para el estudio de los exilios y migraciones ibéricos contemporáneos*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2328060>

Mayo, L. (2015). *Migraciones Internacionales Informe N°1 Las migraciones desde una perspectiva teórica*. Obtenido de <https://ucsf.edu.ar/wp-content/uploads/2015/11/Las-migraciones-desde-una-perspectiva-teorica.pdf>

Meléndez, Y., Paternina, J. y Velásquez, D. (2018). Procesos de paz en Colombia: derechos humanos y familias víctimas del conflicto armado. JURÍDICAS CUC, vol. 14, no. 1, pp. 55-74. DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.14.1.2018.3>

Micolta, A. (2005). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales. *Revista del Departamento de Trabajo Social*, 7, 59-76.

Migración Colombia. (2018). *Todo lo que tiene que saber sobre la migración venezolana*. Obtenido de <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/229-infografias-2019/todo-lo-que-tiene-que-saber-sobre-la-migracion-venezolana>

- Ministerio de Educación. (2018). *Circular Conjunta N° 16 de 1o de abril de 2018*. Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-368675_recurso_1.pdf
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2018). *Plan de Respuesta del Sector Salud al Fenómeno Migratorio*. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- Narváez, B., Matsumoto, N., Mira-Olano y Zuñiga-Bolívar, A. (2019). Los derechos e inclusión de las víctimas del conflicto armado vs. las obligaciones Estado colombiano. JURÍDICAS CUC, 15(1). 321-352. DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.15.1.2019.13>
- Netherlands., I. I. (2016). Una investigación sobre migración en el marco de la seguridad humana. *Department of Social & Cultural Anthropology, Free University of Amsterdam. Netherlands.*, p.p.1.
- Nieves, E. (2015). ¿Derecho internacional a migrar? Entre el derecho natural y el derecho positivo: el dilema de los derechos humanos de los migrantes. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 120, 49-75.
- Organización de las Naciones Unidas. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. San Francisco: ONU.
- Organizacion de los Estados Americanos. (1969). Convencion americana sobre derechos humanos (Pacto de San José). *Convencion americana sobre derechos humanos*, (pág. 24). San Jose.
- Organizacion Internacional para las Migraciones. (2006). *Glosario sobre migración*. Suiza: Organización Internacional para las Migraciones .
- Organización Internacional para las Migraciones. (2017). *Derechos Humanos de Personas Migrantes Manual Regional*. Obtenido de <https://www.ippdh.mercosur.int/wp->

content/uploads/2017/06/Version-web-Manual-Derechos-humanos-de-personas-migrantes.pdf

Parella, S., & Martins, F. (2012). *Metodología de la Investigación Cuantitativa*. Caracas: Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador.

Pardo, A. (2015). Migración Internacional y Desarrollo. Aportes desde el transnacionalismo. *Revista Estudios Sociales UniAndes*, 39 - 51.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1067 de 26 de mayo de 2015. Diario Oficial No. 49.523 . Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2016). Decreto 1325 de 12 de agosto 2016. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2018). Decreto 1288 de 25 de julio de 2018. Bogotá, Colombia.

Reales, A. (2016). La democracia representativa en el marco de los derechos humanos en Colombia. *Jurídicas CUC*, 12(1), 9-16. DOI:
<http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.12.1.2016.1>

Solano, E. (2019). Estabilidad ocupacional reforzada en Colombia: una mirada crítica desde la jurisprudencia. *JURÍDICAS CUC*, 15(1). 47-68. DOI:
<http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.15.1.2019.02>

Solimano, A. (2003). Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana. *Revista de la CEPAL*, 55-72.

Tovar, L., Victoria, M., Tovar, J., Troncoso, G., & Pereira, F. (2018). Factores asociados a la probabilidad de emprendimiento en migrantes colombianos que retornan a Colombia. *Migraciones internacionales. Migraciones Internacionales*, 9(3), 169-192.

Trejos, L., Badillo, R. e Irreño, Y. (2019). El caribe colombiano: entre la construcción de paz y la persistencia del conflicto. *JURÍDICAS CUC*, 15(1). 9-46.

<http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.15.1.2019.01>

Victoria, M., & Tovar, L. (2019). La migración de retornos y sus consecuencias para los países de origen . *Dialogos migrantes*, 4, 21-28.

Zúñiga, F. (2017). *El impacto social de los inmigrantes venezolanos y las incidencias en Colombia*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.