

Horizontes de integración

La migración después de las
elecciones regionales 2023

Análisis de coyuntura

FIP
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Horizontes de integración

La migración después de las elecciones regionales 2023



Este documento hace parte de la serie de análisis que realizó la FIP sobre las propuestas de los candidatos a las elecciones regionales en Colombia 2023.

Bogotá, Octubre del 2023

Directora Ejecutiva de la FIP

María Victoria Llorente

Directora del área de Construcción de Paz

María Lucía Méndez

FIP

Juan Pablo Rangel Estrada

Investigador de Construcción de Paz

Laura Daniela Mogollón Célis

Investigadora junior



Equilibrium CenDe

Catalina Arenas-Ortiz

Investigadora asociada

Edición y corrección de estilo

Martín Franco Vélez

Foto

Colprensa

Diseño y diagramación

Ladoamable S.A.S.

@ladoamable

ISBN

--



Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A - 37 Torre A. Of. 701. Bogotá

Tel. (57-1) 747 0273

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

Contenido

5

INTRODUCCIÓN

9

CONTEXTO REGIONAL

BARRANQUILLA

BOGOTÁ

BUCARAMANGA

CALÍ

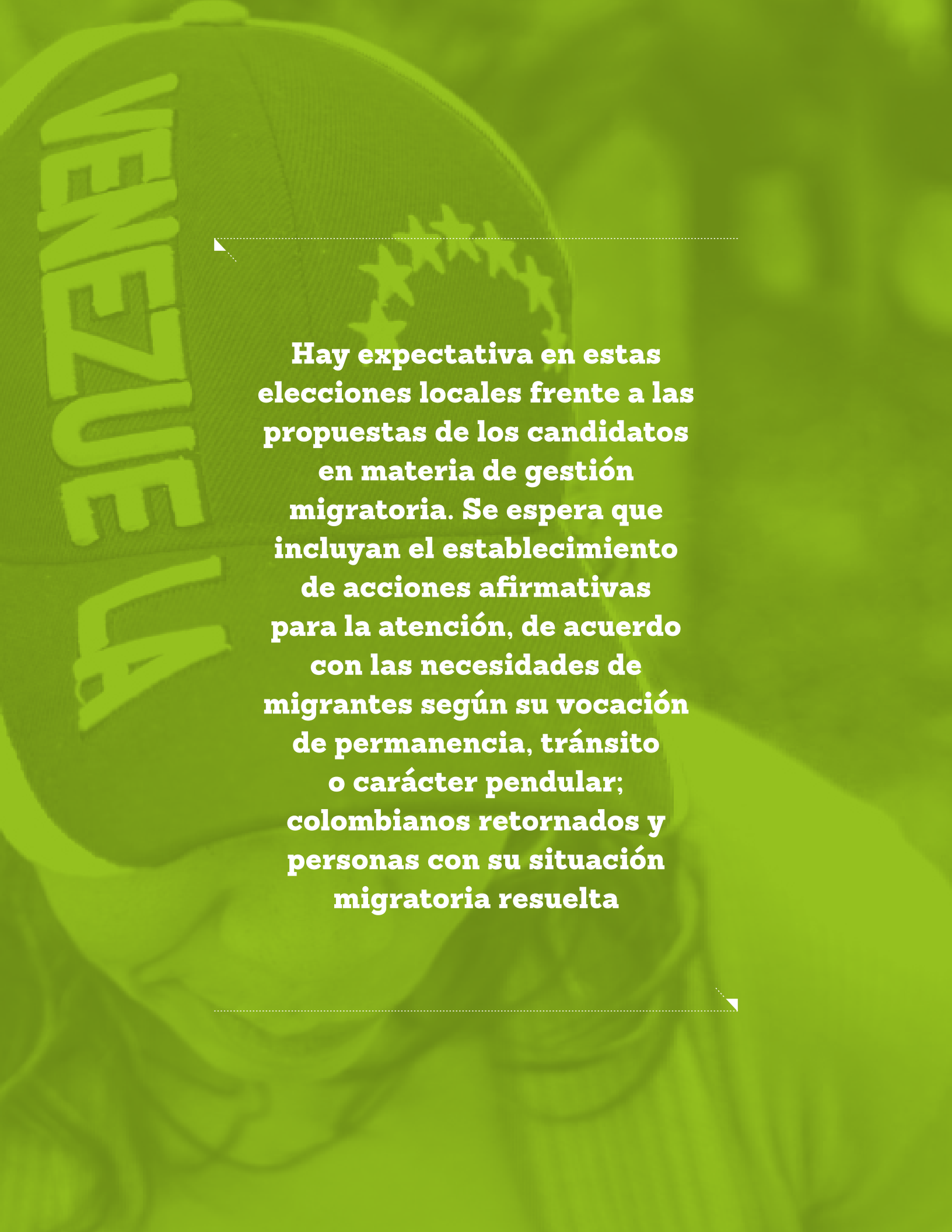
CÚCUTA

MEDELLÍN

NECOCLÍ

21

CONCLUSIONES



Hay expectativa en estas elecciones locales frente a las propuestas de los candidatos en materia de gestión migratoria. Se espera que incluyan el establecimiento de acciones afirmativas para la atención, de acuerdo con las necesidades de migrantes según su vocación de permanencia, tránsito o carácter pendular; colombianos retornados y personas con su situación migratoria resuelta

Introducción

En Colombia hay 2.894.593 personas refugiadas y migrantes de Venezuela¹, lo que representa, más o menos, el 6% del total de la población que habita en el país. El 37,4% de ellos permanecen en situación de irregularidad al no poseer ningún documento que avale su situación migratoria², lo que les impide acceder a empleos formales y a la mayoría de los servicios de asistencia social del Estado.

La inmensa mayoría de migrantes venezolanos llegan a Colombia para quedarse, y el 84% lo hace para mejorar sus condiciones económicas. Sin embargo, esta intención de permanencia contrasta con la disposición de las comunidades de acogida: las encuestas de percepción ciudadana en Colombia son invariables en mostrar el rechazo de los colombianos hacia la permanencia de migrantes venezolanos en el país.

Esto les pone en una situación de desventaja contra los colombianos para acceder a medios de vida. En Bogotá, por ejemplo, la probabilidad de que un migrante trabaje de manera informal es 42% más alta en comparación a la de un colombiano, y gana en promedio un 39,7% menos³.

Son amplias las evidencias académicas sobre los impactos positivos de la movilidad humana en los contextos de acogida. En Colombia, esto se traduce en el aumento en los niveles de consumo y en el incremento de las personas en edad económicamente activa o de personas ocupadas; situación que, por ende, hace que crezca el número de cotizantes al sistema de seguridad social. Sin embargo, para que sea posible aprovechar estos beneficios, se necesita un ambiente propicio para que los migrantes puedan realizar su proyecto de vida en el país.

El proceso de integración de la población migrante en el país se da principalmente en ciudades capitales. Es por eso que en el nivel territorial es donde se hace necesaria la transversalización de un enfoque diferencial migratorio para atender a esta población. Los municipios como entidad fundamental político-administrativa del Estado se constituyen en un contexto donde se requiere la

La inmensa mayoría de migrantes venezolanos llegan a Colombia para quedarse, y el 84% lo hace para mejorar sus condiciones económicas

¹ La cifra oficial de migración Colombia es de 2.477.588, que fue publicada en febrero de 2022. En febrero de 2023 se conoció un informe publicado y luego retirado de los sitios oficiales que habla de 2.894.593; se asume que la cifra sigue en aumento. https://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files_articles/0823_efectoseconomicosdelamigracion.pdf

² Encuesta Pulso Social Migrante DANE - <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/encuesta-pulso-de-la-migracion-epm>

³ Efectos económicos de la migración internacional en el mercado laboral y el tejido empresarial. SSDE Alcaldía de Bogotá (2023).

disposición de la oferta pública de asistencia social que depende, en gran medida, de las capacidades territoriales para realizarlo.

Por esa razón, hay expectativa en estas elecciones locales frente a las propuestas de los candidatos en materia de gestión migratoria. Se espera que incluyan el establecimiento de acciones afirmativas para la atención, de acuerdo con las necesidades de migrantes según su vocación de permanencia, tránsito o carácter pendular; colombianos retornados y personas con su situación migratoria resuelta. Por otro lado, es pertinente establecer rutas de atención cuando el estatus migratorio irregular les excluya y caigan en la informalidad⁴.

Si bien las políticas de regularización y sus avances son temas cuyo primer respondiente es el Gobierno Nacional, la integración depende, en gran medida, de la capacidad de respuesta de los gobiernos territoriales. Las experiencias de gestión migratoria en el mundo han enseñado que la cohesión social debe ser trabajada de forma tan focalizada como sea posible, y que no hay una receta mágica para acabar con la xenofobia. Los problemas de los territorios no son iguales y su relación con la población migrante tampoco.

Ese tema está cada vez más interiorizado por los gobernantes locales, especialmente de las grandes ciudades receptoras, quienes han trabajado de la mano de la cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil para promover programas de impacto colectivo que han beneficiado tanto a la población migrante como a la de acogida. Sin embargo, parece que esta línea de gobierno no ha permeado las campañas electorales. Al menos no de manera positiva.

Además del desinterés por la gestión de la migración, el silencio de los candidatos tiene dos posibles explicaciones: la primera que los índices de xenofobia en el país son altos, y tomar una postura promigración parece una estrategia contraproducente para ganar votos de un electorado que, en su mayoría, se opone a la integración de migrantes venezolanos en el país; y la segunda que las propuestas en esta materia, a vista del simple entendedor, no caen en tierra fértil tendiendo en cuenta que, a excepción de las 52.000 personas de origen venezolano que tienen cédula de extranjería⁵, la población migrante no podrá votar.

Sin embargo, en esta materia hay un ecosistema que escucha y toma atenta nota sobre las propuestas de campaña que emergen en municipios particularmente sensibles a los efectos de la movilidad humana en Colombia. Hay un conjunto de donantes que necesitan saber qué esperar y en dónde invertir los



⁴ Para saber más sobre las necesidades de la población venezolana en Colombia, ver: <https://www.r4v.info/es/document/gifmm-colombia-evaluacion-conjunta-de-necesidades-para-poblacion-con-vocacion-de>

⁵ Observatorio Nacional de Migraciones - DNP (2022), <https://2022.dnp.gov.co/DNPN/observatorio-de-migracion/Paginas/Flujos-Migratorios.aspx>

recursos que tienen disponibles para potenciar la integración; un cúmulo de organizaciones de la sociedad civil representando las voces de migrantes que esperan las acciones afirmativas para atender a la población de acuerdo a las necesidades de contexto, y una arquitectura institucional que no está diseñada para la gestión migratoria, pero se ha dispuesto para la atención al ritmo de la urgencia humanitaria de años anteriores.

Por esto, la xenofobia no puede posicionarse como la única agenda disponible. Han sido recurrentes las referencias de candidatos que abordan en sus propuestas de seguridad enfoques de prevención diseñados en contra de la población migrante venezolana, promoviendo discursos de odio que resuenan de manera masiva en las elecciones territoriales. Esta situación impacta la cohesión social en los territorios y aumenta la animosidad de hostilidad en contra de la población migrante venezolana en Colombia.

Se requieren liderazgos regionales que gobiernen haciendo valer los derechos políticos de refugiados y migrantes. El hecho de que la inmensa mayoría de personas venezolanas que viven en Colombia no puedan votar, no les exime de ser sujetos políticos. Se requieren también canales para permitir la incidencia de esta población en programas de gobierno y reglamentaciones administrativas de carácter local que inciden en su proceso de integración en Colombia.

¿Por qué la agenda migratoria es importante a la hora de gobernar?

La gestión de la migración en Colombia es una oportunidad para aprovechar los beneficios que trae la llegada de personas al país. Según la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, el alcance de esos beneficios es directamente proporcional al nivel de inclusión de las personas migrantes. Entre otras razones, esto se da porque los proyectos que benefician a las personas refugiadas y migrantes no buscan una destinación específica de recursos para esta población; al contrario, en muchos casos, el despliegue de esfuerzos operacionales de salud, protección e integración deja capacidades instaladas para los territorios, como sucede con asuntos como la infraestructura hospitalaria, mejoras locativas en establecimientos educativos y modernización de los sistemas de información de entidades públicas para incluir a la población migrante en sus bases de datos, etc.

Se requieren liderazgos regionales que gobiernen haciendo valer los derechos políticos de refugiados y migrantes

El Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026 Colombia, Potencia Mundial de la Vida, incluye en su Plan Plurianual de Inversiones la priorización de líneas de inversión para: (13) la garantía del disfrute y el ejercicio de los derechos de todos los grupos poblacionales, con énfasis en la atención de los actores diferenciales (como la población migrante), y (27) el fortalecimiento institucional para la inclusión, integración socioeconómica y cultural de la población retornada y migrante. Con esos trazadores presupuestales, se espera que las propuestas a las principales alcaldías del país tengan en cuenta las posibilidades del PND para apalancar iniciativas para la gestión de la migración con recursos de la nación.

Teniendo esto en cuenta, se analizaron los planes de gobierno de las candidaturas a las alcaldías de ciudades estratégicas para la inclusión social de la población migrante en el país, con el ánimo de identificar las tendencias, propuestas y narrativas que involucran a la población refugiada y migrante. Si bien las realidades de estas ciudades son muy distintas, tienen en común la relevancia que tiene la gestión migratoria para su desarrollo socioeconómico.

Este análisis textual se realizó revisando los programas de gobierno de los candidatos en contienda con mayor nivel de intención de voto para septiembre 2023⁶. Documentos que fueron recopilados a partir de búsquedas en páginas web y redes sociales, equipos de campaña y repositorios de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En total, se revisaron 41 programas de gobierno de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Medellín y Neococlí, así:

CIUDAD	NÚMERO DE PROGRAMAS
BARRANQUILLA	8
BOGOTÁ	6
BUCARAMANGA	10
CALI	5
CÚCUTA	6
MEDELLÍN	6
NECOCLÍ	7
TOTAL	48



⁶ Invamer Gallup Colombia 2023

CONTEXTO REGIONAL

01

1. Contexto regional

1.1. Barranquilla

Actualmente, Barranquilla acoge a 150.000 migrantes⁷ y es la cuarta ciudad con mayor número de población refugiada y migrante. Se ha consolidado como lugar de oportunidades y recepción para los venezolanos ya que, desde el inicio de la diáspora, se posicionó como líder de la respuesta e implementador de acciones rápidas como el Centro de oportunidades y la Ruta de la Integración, que han permitido incluir a la población migrante a la ciudad.

Los temas migratorios se encuentran de forma muy somera en las candidaturas actuales. Situación que podría atribuirse a que las anteriores administraciones han consolidado varias estrategias en torno a la migración, que se siguen materializando debido a la continuidad del grupo político que lidera la alcaldía de la ciudad. En 2019, por ejemplo, se puso en marcha la Política Pública para la Protección Integral de los Migrantes provenientes de Venezuela en Estado de Vulnerabilidad en el Distrito de Barranquilla, y en 2020 se consolidó El Plan de Desarrollo Soy Barranquilla 2020-2023, con un enfoque poblacional y diferencial que ha buscado establecer problemáticas transversales que aquejaban a los migrantes, además de otras estrategias en sinergia con la Gobernación y la cooperación internacional enfocadas en la atención integral de esta población.

La migración en los programas de gobierno de Barranquilla

Para las elecciones del 2023 se reportan ocho candidatos. Este análisis revisó siete programas de gobierno y en ellos se encuentran distintas posturas frente a la migración. Para empezar, se reporta una ausencia generalizada de menciones a la población migrante venezolana en la ciudad. Del total de

programas revisados, muy pocos candidatos hacen propuestas relacionadas con este tema; en cambio, centran sus programas en materia de seguridad y empleabilidad sin hacer una mención particular a la población migrante, lo que genera incertidumbre debido a la alta ocupación migrante en la ciudad.

Las anteriores alcaldías habían mantenido programas de inclusión y atención específica hacia la población venezolana, lo que contrasta con la falta de propuestas hacia migrantes en estas elecciones. Estas ausencias le hacen sombra al rol activo que ha tenido la ciudad en materia de acciones afirmativas para atender a la población migrante, que incluyen el apoyo al proceso de regularización y la ampliación de la oferta pública institucional, además de la sanción de la Política Pública para la Protección Integral de los Migrantes provenientes de Venezuela en Estado de Vulnerabilidad en el Distrito de Barranquilla, una de las primeras de esa naturaleza en el país.

No obstante, programas de gobierno provenientes de partidos como Cambio Radical, Alianza democrática y el Partido Ecologista Colombiano, propusieron algunas acciones como asegurar la afiliación de personas al régimen contributivo del sistema de salud, la creación de programas de inclusión social para migrantes y refugiados, y la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y colectivos de la población venezolana



⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

y de otras nacionalidades residentes. Por el otro lado del espectro político, los demás candidatos del Pacto Histórico, Coalición SOS por Barranquilla y el Partido Oxígeno Verde, solo hablan dentro de sus propuestas de la inclusión en general y del cambio social que necesita la ciudad. Esto deja varios interrogantes sobre las pocas propuestas hacia la población migrante, sobre todo si en la ciudad persisten desafíos frente a la integración efectiva, la xenofobia, los problemas de acceso a la salud, el rezago educativo, la informalidad laboral, el trabajo infantil, la mendicidad ejercida por niños, niñas y adolescentes y asentamientos informales, entre otros retos que parecen seguir sin ser atendidos.

Cabe mencionar que el candidato que puntea las encuestas de referencia para este estudio hace parte del grupo político que ha ocupado la alcaldía de Barranquilla hace varios periodos, quien en sus propuestas tuvo en cuenta a la población migrante, pero solo en temas de salud. Sin embargo, se espera que el continuismo permita fortalecer los lineamientos ya implementados por la Alcaldía de Barranquilla.

1.2. Bogotá

Bogotá es la ciudad que mayor número de migrantes acoge en Colombia; de ellos, 500.000 son migrantes venezolanos (es decir, el 20% de la población migrante en el país). De este medio millón de personas, el 65% son jóvenes menores de 31 años, y el 62 % de personas están entre los 21 a los 50 años⁸. Eso quiere decir que los jóvenes que residen en la ciudad están en edad productiva y tienen una preferencia por la capital, bien sea por las ofertas de inserción

laboral o, en otros casos, por la oferta educativa que la ciudad proporciona, además de la atención prioritaria que el distrito ha facilitado para los migrantes, que se convirtió en referente para las demás ciudades del país.

La población migrante se ha asentado en buena parte del espacio urbano de la ciudad, lo que pone en evidencia una tendencia a la distribución poblacional de los distintos niveles (estratos) socioeconómicos, incorporándose a las dinámicas de las localidades en donde residen. El 60% de los migrantes se concentra en el espacio de los estratos bajos (donde se encuentra el 50% de los residentes locales); alrededor del 30% en el estrato medio; y, en menor medida (cerca del 7%), en los estratos altos⁹. Las elecciones locales del 2023 deberían proponer políticas públicas y estrategias que atiendan tanto las dificultades de estos “nuevos bogotanos y bogotanas”, concepto acuñado por la Alcaldía de Bogotá 2020-2024, como las de la población de acogida que también experimenta las desigualdades socioeconómicas.

La migración en los programas de gobierno de Bogotá

Las menciones de programas de gobierno sobre la migración en Bogotá se relacionan de manera predominante con los asuntos de regularización, en particular asociados con el Permiso por Protección Temporal como condición formal que antecede a la prestación de la oferta pública social y a conseguir empleos formales.

Resulta evidente que la discusión en Bogotá sobre la migración venezolana gira en torno al tema de seguridad. En esa línea,



⁸ DANE. (2021). Gran Encuesta de Hogares, GEIH. Colombia.

⁹ PROYECTO MIGRACIÓN Venezuela (2020). ¿Más integrados de lo que creemos? Migración venezolana en Bogotá y municipios vecinos.

aparecen dos tendencias: de manera mayoritaria, propuestas que apuntan al enfoque de seguridad humana para el goce de derechos de migrantes y, de esa forma, una mitigación al riesgo de que incurran en actividades ilegales, argumento que se menciona en la mayoría de los diagnósticos de los programas de gobierno.

Sin embargo, también hay candidaturas inclinadas a la derecha del espectro político que proponen desplegar acciones policivas que hacen explícita la voluntad persecutoria hacia la población migrante venezolana. Estas asumen un enfoque de prevención negativa hacia los migrantes venezolanos en Bogotá e insisten en la deportación de los venezolanos que delincan en la ciudad.

En ningún caso se pone en discusión el riesgo latente de ser explotados que tienen los migrantes con situación migratoria sin resolver y que terminan instrumentalizados por bandas criminales en economías ilícitas. Tampoco se mencionan acciones para apoyar el proceso de regularización de personas de origen venezolano en Colombia. Solo un candidato de derecha reconoce que la población migrante experimenta riesgos, como el recurrir a métodos ilícitos para generar ingresos, y también que sufren de explotación sexual, laboral y que muchos viven en condición de calle. Si bien los migrantes en condición de irregularidad son los más expuestos a estos riesgos, los migrantes regularizados también tienen que enfrentarse los desafíos de generar ingresos; por eso, se necesitan más propuestas de inclusión y menos que tengan juicios de valor incluidas.

En los programas de gobierno que corresponden a candidaturas de corte liberal se hace más evidente la transversalización de un enfoque diferencial migratorio en las propuestas de campaña. En particular, se encuentran menciones al fortalecimiento institucional para la inclusión socioeconómica a través del acceso a empleo y del sistema de educación superior y educación para el trabajo y desarrollo humano e, incluso, el incentivo de contratación a migrantes a partir de bonos de pago por resultados en empleo inclusivo hacia esta población. Es positivo saber que el candidato que lidera las elecciones en Bogotá, según las encuestas, menciona en su campaña transformación de imaginarios sobre la población migrante para hacer de Bogotá un contexto de acogida propicio para la integración. También se destacan menciones a la situación de salud mental de niños, niñas y adolescentes migrantes en contextos educativos y su priorización en el sistema, su seguridad alimentaria y, en general, acciones para disminuir las barreras de migrantes para acceder a servicios de salud.

1.3. Bucaramanga

Bucaramanga, al igual que Cúcuta, es una ciudad más densamente habitada por migrantes en proporción al número total de habitantes, debido a su cercanía con la frontera. Sin embargo, a diferencia de otras ciudades fronterizas, allí el fenómeno migratorio se ha caracterizado por tener una población altamente irregular, generalmente joven, en donde priman los hombres que han migrado hacia el territorio con mucha incertidumbre frente a las expectativas de permanencia. Esto implica una serie de retos específicos

frente a esta población. Además de ello, la población migrante ha experimentado la xenofobia recurrente: el 50 % de venezolanos indicó haber sufrido de discriminación en el Área Metropolitana de Bucaramanga, una situación que se traduce en problemas de seguridad y cohesión social en los barrios y que afecta la integración a largo plazo.

El tema de la seguridad marca la agenda electoral en Bucaramanga. Según el DANE, en el 2020 la percepción de inseguridad era de 50,2%; en el 2021, del 64,4 %; y en el 2022, de 79,2 %. Eso significa que 8 de cada 10 personas se sienten inseguras y esto puede deberse al aumento de casos de hurto, microtráfico, intolerancia y homicidios, entre otros casos de violencia, que generan intranquilidad en la ciudadanía¹⁰. El aumento de estas acciones ha dado pie a narrativas en las cuales se asocia la migración con la criminalidad. En algunos espacios se ha expresado que los migrantes son los causantes de los actos delictivos¹¹, mensaje que es reforzado de manera reiterada por voceros de la administración municipal¹². Más allá de la evidente implicación de algunos migrantes en actividades ilegales en casos que han tomado alcance nacional, la maximización mediática de este mensaje alienta prejuicios negativos y desconfianza hacia miles de migrantes venezolanos, situación que agrava los retos en la inclusión socioeconómica de la población migrante.

En términos de inclusión económica, Bucaramanga presenta importantes desafíos dadas las cifras de desempleo e informalidad. En informes de competitividad de la ciudad, se alude a una insuficiente coordinación público-privada que permita la inserción laboral de los ciudadanos¹³. Esta situación afecta de manera desproporcionada a la población migrante que, además, es particularmente vulnerable a entrar en condición de habitabilidad de calle: los reportes oficiales indican que 35% de esta población corresponde a migrantes, incluidos niños y niñas, que están en riesgo de ser usados para la mendicidad. Esto

hace necesario implementar planes y programas que cuiden la niñez y ofrezcan entornos protectores para los menores de edad.

La migración en los Programas de gobierno de Bucaramanga

Todo el espectro político de candidaturas en Bucaramanga coincide en realizar diagnósticos asociados con la población migrante venezolana en la ciudad, en los que se evidencia la vulnerabilidad en la que viven y la fragmentación de la cohesión social entre migrantes y la comunidad de acogida.

La mayoría de las candidaturas sugieren una conexión directa entre la migración y la criminalidad. Sin embargo, el matiz cambia de acuerdo con el origen ideológico de sus partidos y movimientos: la derecha cristiana, que lidera los sondeos de intención de voto, hace uso de datos sobre el número de hurtos cometidos por personas venezolanas, pero sin tener una evidencia de causalidad entre la migración y la inseguridad medida en los indicadores de homicidios o hurtos.

También se comparte entre varias candidaturas la narrativa de mano dura contra los migrantes que delinquen en la ciudad y se insiste en aplicar acciones de prevención especial negativa, como el perfilamiento de personas y antecedentes, el control del paso de migrantes en tránsito, la acción diferen-



¹⁰ DANE. Grado de percepción de inseguridad, 2020,2021,2022.

¹¹ Bonilla, M. & Pardo, M. (2022). Gestión Migratoria para la Competitividad. ProSantander.

¹² <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/alcalde-de-bucaramanga-sena-la-a-migrante-como-culpable-de-asesinato/>

¹³ Ibid.

ciada por parte de la policía, la creación de campañas socioemocionales para dirimir el conflicto de manera pacífica y otras acciones para prevenir el delito. Si bien esto se hace más explícito en los programas de gobierno de candidaturas conservadoras y de partidos de derecha, en orillas ideológicamente más liberales también se encuentra este enfoque.

En general, persiste una narrativa que privilegia la atención humanitaria y garantizar las condiciones para el tránsito de migrantes más que un enfoque de integración de largo plazo. Si bien se encuentran menciones sobre la importancia de garantizar los derechos —principalmente en materia de educación, salud y vivienda—, esto se argumenta bajo la lógica de prevenir la criminalidad en contextos de necesidad más que por una intención de integración.

En términos generales, se evidencia una expectativa de tránsito de la población migrante y se mencionan los asuntos de carácter humanitario como la principal línea de acciones. De manera minoritaria, desde candidaturas de corte liberal se encuentran menciones a la vocación de permanencia, aunque en ningún caso se reportan propuestas para promover la regularización de migrantes en el ETPV.

1.4. Cali

Santiago de Cali es la quinta ciudad con mayor residencia de migrantes en el país: acoge 84.000 venezolanos, de los cuales el 82% se encuentran en condición migratoria regular¹⁴. El hecho de que la urbanización de Cali se haya dado a partir de migraciones de

diferentes lugares del país, con diferencias culturales y raciales, hace que la discusión por la influencia de la migración venezolana no sea preponderante en la agenda pública municipal o se sienta parte de las problemáticas generalizadas de la ciudad y que, cuando se menciona la palabra migrante, se aluda a personas de regiones aledañas (como el Cauca o Buenaventura) en vez de personas de origen venezolano.

La alta tasa de informalidad en la ciudad supone que migrantes venezolanos, aun quienes tienen su situación migratoria regularizada, encuentren en ella medios de vida para la subsistencia¹⁵, algo que afecta tanto a migrantes como a comunidades de acogida en la mayoría de las ciudades del país. Además de la barrera laboral, los venezolanos en Cali también experimentan discriminación por su origen y aporofobia (miedo y rechazo a la pobreza), por la precariedad en sus condiciones de vida. Esto lleva al migrante a residir en las periferias de la ciudad, de manera coincidente con población víctima del conflicto armado. Es en esas zonas donde se ha impulsado el programa Casa de los Derechos, de la Defensoría del Pueblo, que asiste a la población venezolana y brinda asesoría jurídica, social o psicológica, estrategia se ha convertido en un referente de acción afirmativa hacia la población migrante en la ciudad.

A pesar de los avances en la inclusión de la población migrante en Cali persisten retos asociados a la cohesión social entre comunidad de acogida y migrantes, el acceso a medios de vida, el riesgo de doble afectación por el conflicto en el Valle del Cauca, la ausencia de información oficial actualizada a nivel local sobre las violencias basadas en género y la trata y explotación sexual, por nombrar solo algunos¹⁶.



¹⁴ Migración Colombia. 2022. Estadísticas de Migración Colombia, Valle del Cauca.

¹⁵ Pardo, A. (2020). Escenarios de inclusión y exclusión urbana. El caso de la migración venezolana en Cali, Colombia. Universidad Autónoma de México.

¹⁶ USAID. (2022). Análisis del Ecosistema de Información de población migrante, retornada y refugiada en Cali.

Se espera que se fortalezcan las acciones desde la alcaldía, que ha procurado generar estrategias de bienestar y protección, y mostrado avances en la disposición al diálogo sostenido con el ecosistema de atención a la migración en la ciudad. Aun así, se resalta la ausencia de una política pública municipal que priorice acciones afirmativas para atender las necesidades de esta población. La expectativa está en que esta nueva alcaldía contemple de forma más específica a las poblaciones migrantes que están siendo afectadas por las mismas situaciones críticas que la comunidad de acogida de Cali.

La migración en los programas de gobierno en Cali

En Cali se analizaron los programas de los cinco candidatos más oponentes y se encontró que, en temas de movilidad humana, las menciones no aluden a personas de origen venezolano sino a poblaciones predominantemente indígenas y afrodescendientes que constituyen parte importante del número de habitantes en la ciudad, situación que representaba retos en la cohesión social anterior a la llegada masiva de venezolanos. El candidato del Pacto Histórico, por ejemplo, actualizará el POT para tener en cuenta los procesos migratorios y el papel del distrito en el suroccidente colombiano en la articulación de los municipios del norte del Cauca y sur del Valle. Su manera de abordar los desafíos que trae la población migrante será desde la planificación territorial, buscando solucionar la proliferación de la invasión de predios públicos y privados.

Son pocos programas de gobierno que mencionan la migración como uno de los enfoques diferenciales a considerar en la oferta

pública de inclusión social de la alcaldía. En cambio, se encuentran un número mayor de afirmaciones relacionadas con la asistencia humanitaria. En términos minoritarios se habla de expandir un enfoque diferencial para garantizarles el sistema de salud a los migrantes. Finalmente, hay propuestas que le apuntan a la inclusión productiva de migrantes, pero sin rutas de acción claras más allá de la intención de aportar hacia ello.

Si bien se habla de la integración de migrantes en la ciudad, dada la vocación de receptora de personas en movilidad humana —en la cual la migración venezolana es un grupo poblacional más— son incipientes las acciones para desarrollar con la población. Esto da cuenta de la ausencia de una discusión informada sobre el futuro de la gestión de la migración en la ciudad.

1.5. Cúcuta

Cúcuta es la capital fronteriza más influenciada por la migración venezolana dada su cercanía geográfica, social, económica y cultural con Venezuela. En el 2022, Migración Colombia identificó que en la ciudad residían alrededor de 217.897 migrantes, representando el 21,58% de la población de Cúcuta y más del doble de lo que representa la migración en Barranquilla y el triple de Bogotá¹⁷. Por ello se consideraría la necesidad de tener políticas más orientadas a la zona de frontera; sin embargo, ni Colombia ni Cúcuta tienen mecanismos suficientes para administrar los movimientos migratorios fronterizos.

• • • • •

¹⁷ Migración Colombia. (2022). Estadísticas de Migración Colombia, Norte de Santander.

Esto implica retos de inclusión tanto para los migrantes con vocación de permanencia como para quienes están en tránsito, así como retos en la obtención de datos certeros sobre flujos migratorios. Además, la oferta de servicios esenciales en Venezuela permanece en constante crisis, lo que genera flujos pendulares de personas que residen al otro lado de la frontera, pero que buscan acceder a la oferta pública institucional de Cúcuta.

Así como en otras ciudades en Cúcuta, la mayoría de migrantes son jóvenes. El 63% de la población migrante en Cúcuta está compuesta por menores de 31 años y, además, habitan más del 38% en edades de 0 a los 20 años¹⁸. Eso significa que existe una alta prevalencia de niñez y adolescencia que puede sufrir de mayores vulnerabilidades y la necesidad de invertir en oferta educativa flexible que cobije no solo a los migrantes con vocación de permanencia, sino a los pendulares.

Otro desafío para la migración en Cúcuta son los niveles de informalidad, que superan la media nacional: los datos del DANE sugieren que un 34% de los trabajadores están en la informalidad, bien sea el comercio independiente u otro tipo de negocio, mientras que un 7% de la población tiene un trabajo formal. Esta situación genera que los migrantes se integren a las mismas dinámicas laborales y que experimenten los mismos desafíos económicos que la población de acogida.

Si bien la discusión pública sobre la migración en Cúcuta ya se da en términos de integración a largo plazo a partir de la inclusión socioeconómica de los migrantes, aún persisten las preocupaciones sobre la atención humanitaria debido a que no cesan los flujos migratorios que experimenta la ciudad. Esta situación se da porque Cúcuta es la entrada geográfica para movilizarse por Colombia y, eventualmente, a otros países de la región.

Se espera que las elecciones locales tengan en cuenta tanto los contextos de tránsito como la permanencia de migrantes en la ciudad, donde interactúa la informalidad con la ilegalidad en un contexto de pocas oportunidades para la inclusión productiva de manera formal no solo para migrantes, sino para los habitantes de la ciudad.

La migración en los Programas de gobierno en Cúcuta

Resulta evidente que la condición de ser la principal ciudad fronteriza marca la agenda política de Cúcuta: la mayoría de los candidatos aluden a las oportunidades económicas que eso implica para el desarrollo económico de la ciudad.

Frente a la gestión de la migración, hay una mirada preponderante de asistencia humanitaria que está dada por la condición de ciudad de tránsito. Por eso, la mayoría de las menciones apuntan a las necesidades de atender a la población y vigilar la dinámica en la zona de frontera. Se reconocen iniciativas de articulación como las mesas temáticas binacionales para la coordinación de acciones y, de manera generalizada, se incluyen menciones al papel de la cooperación internacional en el apoyo a la gestión de necesidades de atención.

En la lectura de programas de gobierno se encuentran problematizaciones que no tienen sustento en evidencia basada en datos. Eso contrasta con la amplia información que existe sobre la migración en la ciudad,

• • • • •

¹⁸ DANE. (2022). Gran encuesta integrada de hogares, GEIH. Cúcuta.

debido al trabajo de agencias de cooperación internacional y entidades con vocación de asistencia humanitaria con capacidad divulgativa. Se evidencian pocas capacidades para identificar desafíos asociados a la migración con datos o estadísticas que permitan operacionalizar los asuntos sobre los cuales se pretende generar un cambio; en consecuencia, las propuestas no profundizan en las formas en las que se pretende abordar la migración, sino que se limitan a enunciar los principales ejes de trabajo hacia esa población. Además, la mayoría de programas coinciden en exhortar el apoyo de la cooperación internacional para ese propósito, lo que tiene especial sentido en la ciudad, que aloja más de 50 organizaciones implementando proyectos.

Los programas de gobierno con corte progresista en materia de integración hacen menciones explícitas al enfoque de género en la gestión de migrantes y la protección de derechos como el acceso a vivienda, empleo, educación y afiliación al sistema de salud. Además, hay referencias minoritarias sobre la situación de seguridad en la ciudad y la participación de migrantes en la delincuencia, donde se insiste en la necesidad de esquemas policivos robustos para vigilar a esta población. También se habla de políticas para disminuir los niveles de discriminación.

Esto contrasta con la ausencia de menciones frente al proceso de regularización en el marco del ETPV, una situación que pone en evidencia el perfil de migrantes en tránsito y pendulares que ocupan el mayor reto de atención y la discusión pública sobre la migración en Cúcuta.

1.6. Medellín

En Medellín se reportan 190.854 migrantes venezolanos. Su área metropolitana es el segundo contexto de mayor acogida de migrantes venezolanos, solo superado por Bogotá, y por encima de municipios de frontera como Cúcuta y Riohacha. Esta dinámica está alentada por la percepción de calidad de vida en la ciudad, que se acompaña de una amplia oferta institucional para poblaciones vulnerables. Además, su posición geográfica sirve de tránsito hacia otras ciudades del centro y occidente del país, así como punto de partida para el Urabá antioqueño, que colinda con El Darién, un paso obligado para quienes transitan hacia Norteamérica.

La Alcaldía de Medellín ha participado activamente en la gestión de la migración a partir de acciones afirmativas, principalmente desde su Secretaría de Inclusión Social y Secretaría de mujeres. Sin embargo, se requiere mayor liderazgo público para la transversalización de un enfoque diferencial migratorio que haga efectivo el goce de derechos de la población. En el Plan de Desarrollo vigente se contempla un indicador asociado a establecer una política pública para las migraciones en Medellín, cuyos lineamientos ya fueron presentados a la ciudad, pero que no ha cursado su trámite en el Concejo. Esta es una de las primeras políticas públicas municipales de esa envergadura diseñada en el país, y es importante para abordar problemas como el de menores no acompañados, cobertura del sistema de salud y educación básica y media, acceso a medios de vida y xenofobia, etc.

Sobre la población venezolana en la ciudad persisten estereotipos que dificultan su integración, pues se asocian generalmente con la prostitución, explotación sexual y sexo por supervivencia. Más allá de los orígenes de esa problemática, es claro que las autoridades locales pueden hacer más para contener la situación y, en particular, para que los funcionarios

públicos actúen con celeridad para protegerla: un estudio de Aid for Aids muestra el 30% de venezolanas en Medellín víctimas de explotación sexual dicen haber sufrido el condicionamiento del servicio por parte de un/a funcionario/a público a cambio de aceptar propuestas sexuales, cifra significativamente mayor a lo que pasa en Barranquilla (11%), Maicao (15%) y Cúcuta (7%)¹⁹. En el contexto de la masificación del turismo de la ciudad, la problemática de trata de personas afecta de manera agravada a la población venezolana, que es particularmente sensible a esta situación dada la búsqueda de medios de vida.

La migración en Planes de gobierno en Medellín

La mayoría de los programas de gobierno incluyen menciones explícitas hacia los migrantes en Medellín como un grupo poblacional de especial atención, pero son pocos los planes que tienen acciones afirmativas específicas para atenderlos. Es decir: se reconoce la transversalización de un enfoque diferencial migratorio, pero no se da cuenta de acciones explícitas para llevarlo a cabo. El grueso de menciones alude a políticas para el proceso de integración, aunque también se encuentran, en menor proporción, propuestas que apuntan a fortalecer la ayuda humanitaria.

El principal tema por número de menciones es la prestación de servicios de salud y, en particular, de niños niñas y adolescentes, donde se proponen acciones para evitar la desnutrición infantil. En esa línea, se habla de iniciativas para prevenir el embarazo adolescente y uniones tempranas de niñas y adolescentes migrantes.

También se encuentran propuestas de apoyo al proceso de regularización de mi-

grantes a partir de la oferta pública municipal para lo que se proponen, entre otros, atenciones móviles, verificación de antecedentes de migrantes irregulares y mapeos de riesgos y vulnerabilidades para la regularización.

De igual manera se encuentran propuestas relacionadas con la inclusión productiva de migrantes en la ciudad a partir de políticas para generar ingresos a partir del trabajo y el emprendimiento. Como regla general, sin embargo, se encuentran estas menciones sin precisar la acción a ejecutar por la Alcaldía.

La amplia mayoría de programas de gobierno de las candidaturas en contienda coinciden en el enfoque de inclusión social a partir del despliegue de acciones afirmativas para la población migrante y el rol de la alcaldía para ese propósito.

1.7. Necoclí

Necoclí es quizá el municipio más afectado por los migrantes en tránsito que buscan atravesar el Tapón del Darién para avanzar en su travesía hacia Norteamérica. Es un municipio de sexta categoría de 72.000 habitantes por el que pasan cerca de 200.000 migrantes anualmente, en su mayoría venezolanos, haitianos e incluso asiáticos, situación que ha cambiado drásticamente el contexto de la zona.

Este territorio está en una grave situación financiera dado el embargo a las cuentas municipales por parte del hospital, a causa del adeudamiento asocia-

• • • • •

¹⁹ Para más sobre explotación sexual de migrantes en Colombia: https://media.licdn.com/dms/document/media/D561FAQHT_tyTJU72Bg/feedshare-document-pdf-analyzed/0/1687811773732?e=1692835200&v=beta&t=D-LWXYpaBM1s231PFN20ZS-5h-7njlJX7uklzH-g3Sww

do a la demanda creciente de servicios de salud de migrantes en tránsito. Una situación que desborda las capacidades institucionales para la atención. Entretanto, la economía del municipio se dolariza por cuenta del flujo masivo de migrantes internacionales, lo que trae efectos inflacionarios a la zona y fortalece las rentas ilegales de grupos al margen de la ley, quienes controlan el tránsito transfronterizo.

El flujo de migrantes en El Darién crece desde el fin de la pandemia del covid-19, momento en el que se agravó el tránsito de personas por la selva. Lejos de ser un asunto emergente, se trata de una problemática creciente que fluctúa de acuerdo con los anuncios que dan cuenta de cambios en la política migratoria de los países de la región. En mayo de 2023, tras el anuncio del fin del Título 42 por parte del Departamento de Estado de Estados Unidos²⁰, cientos de miles de migrantes se agolparon en las playas de Necoclí buscando una lancha para llevarlos al lugar donde se empieza a cruzar la selva²¹. Más recientemente, con los anuncios del gobierno de Panamá de la posibilidad de cerrar la frontera con Colombia, se generó un represamiento de miles de personas en la zona²².

La economía de Necoclí había sido predominantemente dependiente del turismo. Los ingresos por el paso de migrantes por la frontera dejan una derrama económica que reemplaza la vocación turística de las playas para convertirse en un puerto de aprovisionamiento previo al paso por la selva. En ese contexto, aparecen empresas informales y también legalmente constituidas, incluso lideradas por políticos y líderes sociales que prestan servicios de asistencia en el paso por El Darién²³. Esto se constituye como la asistencia predominante ante la precaria presencia de instituciones del Estado colombiano, los entes territoriales y organismos de cooperación internacional con mandato de ayuda humanitaria. El alcalde de Necoclí ha manifestado de manera pública y reiterada que las capacidades del municipio no dan abasto ante las necesidades de atención, y que ni el Gobierno Na-

cional ni el departamental tienen una coordinación adecuada para asumirlo²⁴.

Propuestas sobre la migración en Necoclí

La revisión de programas de gobierno de candidaturas a la alcaldía de Necoclí demuestra cómo la movilidad humana es un asunto central en la coyuntura del municipio, pues ocupa parte importante de la definición de problemas públicos y se anuncian propuestas específicas para la gestión migratoria en la zona. La mayoría de los documentos coinciden en mencionar la necesidad de fortalecer la asistencia humanitaria de atención a personas en tránsito, y es minoritario el enfoque de integración a largo plazo. Este asunto responde a la dinámica propia de los efectos de la migración en la zona transfronteriza.

El principal tema por número de menciones está relacionado con las economías alrededor de la atención de migrantes en tránsito. Se menciona la formalización de hoteles familiares y la capacitación de personas para asumir tareas relacionadas con el turismo, en una argumentación que apunta a la generación de capacidades para la gestión de la migración y a la atención a turistas a partir de las mismas acciones. En otras palabras, para participar en las actividades económicas re-



²⁰ El título 42 fue una medida migratoria temporal del gobierno de los EEUU establecida por la emergencia del Covid-19 para restringir el ingreso y condiciones de asilo de migrantes en ese país, que fue vigente hasta mayo de 2023. Para más información ver: <https://www.wola.org/es/analisis/fin-titulo-42/>

²¹ <https://www.vozdeamerica.com/a/fin-del-titulo-42-anima-a-mas-migrantes-a-cruzar-el-tapon-del-darien/7080050.html>

²² <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/crisis-de-migrantes-enturbo-y-necocli-por-posible-cierre-de-la-frontera-con-panama-801765>

²³ <https://www.nytimes.com/es/2023/09/14/espanol/darien-cruzar-colombia-panama.html>

²⁴ https://www.youtube.com/watch?v=eelBty_Nv0g

lacionadas con el tránsito de migrantes hacia la frontera con Panamá. En términos mayoritarios, los programas de gobierno muestran afinidad hacia la derrama económica que trae el tránsito de migrantes por la zona, y se proponen acciones para que ese proceso sea controlado y seguro mientras sigue dejando ganancias para las familias necocliseñas.

A juzgar por los documentos, resulta positiva la llegada masiva de migrantes y se busca internalizar los beneficios económicos al proponer programas para incentivar emprendimientos relacionados con el flujo de personas.

También aparece la necesidad de expandir la oferta de servicios de asistencia social para migrantes, especialmente de salud, donde se menciona de manera incipiente la focalización de madres gestantes y niños, niñas y adolescentes. También se menciona la mejora del sistema de alcantarillado como

una forma de aportar a la salud pública en el municipio y, en algunos casos, el establecimiento de refugios temporales. Para financiar esto, la generalidad de los candidatos recurre a un llamado a la acción a organismos de cooperación internacional, Gobierno Nacional y al departamento de Antioquia.

En materia de seguridad también aparecen menciones relevantes sobre la necesidad de aumentar los controles para evitar que la población migrante sea víctima de abusos por sobrecostos en los servicios que pagan, problemas de convivencia entre las comunidades de acogida y personas en tránsito e, incluso, cambiar la señalética del municipio para que tenga traducción al inglés. Se privilegia un enfoque no intervencionista frente a la migración en la zona, en el que se le da prioridad a la acción para el tránsito seguro por encima de otras medidas más restrictivas al paso de migrantes, como se pretende al lado panameño de la frontera.

CONCLUSIONES

02

2. Conclusiones

01.

En términos generales, la migración venezolana aparece en los programas de gobierno como una población a priorizar en la atención de los gobiernos entrantes de las principales ciudades del país. La excepción son Barranquilla y Cali, que si bien acogen una porción importante de migrantes en el país, esto no se ve reflejado en los programas públicos, por lo que podría asumirse que no es un tema predominante en el debate electoral. Las candidaturas de ciudades de acogida como Bogotá o Medellín hacen modestas pero precisas menciones hacia la migración desde una perspectiva de integración a largo plazo, donde predominan menciones frente al acceso a derechos de salud, educación, vivienda, y en las que aparece de manera minoritaria la prevención hacia migrantes como los causantes de la inseguridad. Caso distinto son los municipios de frontera —como Necoclí o Cúcuta— donde la dinámica de tránsito de personas es el principal motivo de menciones. El caso de Bucaramanga deja entrever cómo persisten narrativas que estigmatizan a la población migrante venezolana, algo que si bien no es exclusivo de esa ciudad, sí se ve agravado en ese contexto.

02.

El espacio que le dan las candidaturas al tema migratorio en sus programas de gobierno depende de la percepción contextual sobre los efectos que tiene la llegada masiva de venezolanos en la ciudad. Se encuentran mayores menciones tanto en diagnósticos como líneas programáticas en lugares como Cúcuta, Bucaramanga y Necoclí, en comparación con el resto de las ciudades priorizadas. Lo que tienen en común estos municipios es que son lugares donde el fenómeno migratorio hace parte de los temas centrales en los cuales gira la conversación pública sobre los retos de la alcaldía. Además, estos municipios comparten que,

por su condición geográfica de ser lugares de paso, los efectos intempestivos que tiene ese flujo de personas deteriora la vida comunitaria tradicional de los locales. En cambio, en ciudades donde predominan los migrantes con vocación de permanencia, los programas de gobierno tienden a mencionar asuntos de inclusión social y económica.

03.

Los diagnósticos que se realizan hacia la población migrante carecen de cifras que sustenten las acciones prometidas en los programas de gobierno. Las propuestas no tienen profundidad técnica para señalar acciones afirmativas puntuales que permitan revertir problemáticas tan evidentes como la discriminación hacia la población migrante venezolana, su instrumentalización en actividades delictivas, la vulnerabilidad adicional que sufren personas provenientes de Venezuela sin su situación resuelta, y tampoco iniciativas que permitan aprovechar oportunidades de innovación y generación de capital que tienen frente a sus ojos tras la llegada masiva de migrantes en sus contextos. Esta carencia en los programas de gobierno da cuenta de la necesidad de profundizar en la reflexión sobre lo que implica la movilidad humana en el desarrollo territorial y la responsabilidad que tienen los gobiernos locales en gestionar la integración socioeconómica de poblaciones migrantes.

04.

Para Colombia, la movilidad humana es una nueva realidad sobre la cual las capacidades institucionales no estaban diseñadas, y el trabajo con esta población exige la gestión de múltiples vulnerabilidades que responden a su ciclo de vida, vocación de permanencia o tránsito y la capacidad para suplir por cuenta propia

sus necesidades básicas, etc. En esa medida, la pregunta por la transversalización de un enfoque diferencial migratorio se hace pertinente como parte de las soluciones duraderas que respondan al goce de derechos de migrantes, sean en su condición de tránsito o de permanencia en el país.

05.

Los municipios como unidad administrativa del Estado son uno de los principales responsables de la operativización de la oferta pública para la inclusión social de personas y, por tanto, el principal actor llamado a promover acciones afirmativas hacia poblaciones vulnerables al acceso a derechos. Aun cuando seguimos siendo un país poco experimentado como territorio de acogida, se reconoce que se empieza a considerar a la población migrante un grupo poblacional prioritario.

06.

Visto desde un punto de vista netamente electoral, salir en defensa de la población migrante no parece ser un tema atractivo en el debate ya que los potenciales votos asociados a esta agenda son limitados; por el contrario, los discursos de odio hacia migrantes son lo suficientemente generalizados como para que una posición abierta a la migración pueda encontrar nichos de votantes en ciertos contextos de acogida. Más allá del conteo de votos, asumir la postura política de promover discursos de odio a partir del refuerzo de mensajes estigmatizantes, generalmente relacionados con los problemas de inseguridad, es una victimización hacia ellos.

07.

El hecho de que la mayoría de personas estén en contra de la migración venezolana en el país, da cuenta de de un problema de cohesión social.

Sin embargo, también denota falencias en el liderazgo de los potenciales gobernantes de las principales ciudades de acogida, donde es generalizado el desconocimiento de los derechos de una población que, en su mayoría, llegó para quedarse. ¿Cómo pueden los alcaldes promover el imaginario de la migración desde un enfoque de derechos? Colombia ha llevado la batuta en la región mediante la implementación de proyectos y políticas ambiciosas para la inclusión de migrantes con vocación de permanencia que se ha traducido en desarrollo y recursos económicos. Para que continúe siendo de esa manera, se requiere una mirada progresista en materia de reivindicación de un enfoque diferencial migratorio que reconozca las vulnerabilidades de la población migrante y también las oportunidades que trae la migración a los contextos de acogida.

Horizontes de integración

La migración después de las
elecciones regionales 2023

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 701.

Bogotá Tel. (57-1) 747 0273

e-mail: fip@ideaspaz.org

www.ideaspaz.org

