RETOS FRENTE A LA MIGRACIÓN VENEZOLANA A COLOMBIA: REFLEXIONES SOBRE UNA POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA

MILENA FERNANDA OSORIO MENESES
YERTHLY LISLEY GARCIA ORDUZ
GUILLERMO LEON GUERRERO GELVES

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
PROGRAMA ACADÉMICO DE DERECHO
SAN JOSÉ DE CÚCUTA
2018-2

RETOS FRENTE A LA MIGRACIÓN VENEZOLANA A COLOMBIA: REFLEXIONES SOBRE UNA POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA

Autores:

MILENA FERNANDA OSORIO MENESES
YERTHLY LISLEY GARCIA ORDUZ
GUILLERMO LEON GUERRERO GELVES

Proyecto de Trabajo de investigación presentado como prerrequisito para optar título de abogado

Docente:

ANDREA AGUILAR

Doctora

Tutor:

ANDREA AGUILAR

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
PROGRAMA ACADÉMICO DE DERECHO
SAN JOSÉ DE CÚCUTA

2018-2

CONTENIDO

TITULO 5

INTRODUCCIÓN 6

1. PROBLEMA 9

1.1. Planteamiento del Problema 9

1.2. Formulación del Problema 11

1.3. Objetivos 11

1.3.1. General 11

1.3.2. Específicos 11

1.3. Justificación 12

2. MARCO REFERENCIAL 14

2.1 Antecedentes 14

2.1.1 El sistema colombiano de migraciones a la luz del derecho internacional de los derechos humanos: la Ley 1465 de 2011 y sus antecedentes normativos, María Teresa Palacios Sanabria, 2012. 14

2.1.2. Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración, Alessandra Ciurlo, 2015. 15

2.1.3 El Enfoque De Derechos En Las Políticas Migratorias. El Caso Colombiano, Beatriz Eugenia Sánchez Mojica, 2014 16

2.1.4 Análisis de la migración venezolana a Colombia durante el gobierno de Hugo Chávez (1999-2011). Identificación de capital social y compensación económica, Ariel Augusto Echeverry Hernández, 2011. 17

2.1.5 Percepciones sobre la migración venezolana: causas, España como destino, expectativas de retorno, Tomás Castillo Crasto y Mercedes Reguant Álvarez, 2017. 17

2.1.6 Jóvenes Migrantes Venezolanos En Colombia. Una Mirada A Sus Actuales Trayectorias Migratorias Bajo El Enfoque Transnacional, Posada Calle Daniela, 2017. 18

2.2 Marco Teórico 18

2.2.1 La Migración 19

2.2.2 Características del proceso Migratorio en Venezuela 22

2.2.3 El Enfoque de la Migración en Colombia 24

2.3 Marco Contextual 29

2.4 Marco Legal 32
2.4.1 Constitución Política de Colombia 32
2.4.2 Convención Americana de Derechos Humanos, Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. 32
2.4.3 Ley aprobatoria de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabadores Migratorios y de sus Familiares, Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas –ONU– en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, Ley 146 del 13 de julio de 1994. 33
3. METODOLOGÍA 34
3.1. Paradigma de la Investigación 34
3.2. Enfoque de la Investigación 34
3.3. Diseño de la Investigación 34
3.4. Población y Muestra o Informantes Clave 35
3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos 35
3.6. Criterios de análisis de la información 35
3.7. Análisis Documental 36
3.8. Análisis legal 38
3.8.1. Constitución política de Colombia 39
3.8.2. ley 1465 de 2011 40
3.8.4. Convención Americana de Derechos humanos 41
3.8.5. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. 42
4. ANALISIS DE RESULTADOS 43
4.1 Resultados 43
4.1.1. marco jurídico de la política migratoria actual en Colombia 43
4.1.2. marco jurídico de la política migratoria en el derecho internacional 51
4.1.3. elementos para la formulación de una política integral migratoria 59
4.2. Discusión 65
CONCLUSIONES 68
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS 70
ANEXOS 75

TITULO

RETOS FRENTE A LA MIGRACIÓN VENEZOLANA A COLOMBIA: REFLEXIONES SOBRE UNA POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA

INTRODUCCIÓN

La realidad migratoria que padecen los Venezolanos y que se presenta hoy en Colombia es una situación que no se puede ignorar tanto en los ámbitos sociales, culturales y económicos del país, realidad que ha evidenciado que el Estado no estaba, ni está preparado para atender una crisis de esta magnitud, por la experiencia internacional Colombia, debido a causas como el conflicto armado era un tradicional país de origen de inmigrantes, no obstante la crisis política y económica del vecino país ha generado un movimiento masivo de inmigración.

A la fecha, el órgano de Migración Colombia tiene registrados cerca de 632.673 venezolanos inmigrantes, a los cuales se les ha otorgado la tarjeta de movilidad fronteriza, para permitir el paso legal al país, dentro de este flujo que ha contabilizado Migración Colombia el 51% son mujeres y el 49% pertenece a hombres. (Migracion Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017)

El organismo que se encarga de analizar la situación de los inmigrantes en el mundo el cual es, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha establecido que:

La migración contemporánea es un fenómeno con un desarrollo algo difícil de controlar y, por consiguiente, su enfoque a escala mundial tiene en cuenta la relación entre la migración y las cuestiones políticas, sociales y económicas contemporáneas, con el fin de maximizar los beneficios y los aportes de los migrantes a la sociedad" (Organización Internacional para las Migraciones, 2011) .

Esta situación exige a los estados que deben encargarse del diseño de políticas públicas integrales migratorias que sean eficientes para controlar adecuadamente la inmigración, no solo por las consecuencias que esto acarrea para los Estados en los niveles económico y político, sino por los altos costos sociales y humanos que supone, toda vez, que no puede olvidarse que los protagonistas del fenómeno son sujetos de deberes y derechos humanos, entre estos la dignidad humana. (Palacios Sanabria, 2012)

Con ello se identifica que el Estado Colombiano no posee una política integral migratoria que se enfoque en un campo visual desde la perspectiva humana y jurídica, el

propósito de esta investigación, es analizar la migración desde la óptica de los derechos humanos, pues es menester que el Estado desarrolle una política migratoria integral, con el más alto respeto a la dignidad humana, donde se pueda garantizar la inclusión de los inmigrantes a la sociedad Colombiana, y para ello se requiere entonces trabajar políticas desde enfoques, laborales, de salud, de Educación y muchos otros, que permitan materializar los derechos de los inmigrantes.

Muchos retos traerán consigo la implementación de una política pública integral, para atender la situación de la migración venezolana, lo cierto, es que el país necesita una nueva regulación para atender esta crisis, esta política deberá ser interpretado bajo la luz de temas como el Derecho Internacional Humanitario y el Derechos Internacional de los Derechos Humanos.

El diseño de una política pública integral migratoria en el Estado Colombiano debe partir entonces desde:

El concepto de bloque de constitucionalidad, todos aquellos tratados de derechos humanos ratificados por Colombia son normas bases para la formulación y diseño de políticas integrales migratorias, sin lugar a dudas se debe acudir a todo el núcleo duro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, incluyendo, por ejemplo, la Convención de Trabajadores Migratorios y sus Familias, la cual ha sido catalogada como el tratado internacional más completo en materia de derechos de los migrantes, instrumento que trae consigo implícitos el desarrollo evolutivo de los convenios de la organización internacional del trabajo, y compila otras reglas de tratados anteriores que cuentan con amplia aceptación para la comunidad internacional.

De la mano de esto, para el Estado colombiano será obligación tomar como criterio normativo orientador la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en esta materia, al igual que las opiniones consultivas emitidas por este órgano, pues son vinculantes para Colombia.

Bajo este dilema humano y jurídico, es urgente que nuestro país se comprometa con el desarrollo de políticas de la inmigración bajo la visión de los derechos humanos, pues la situación requiere de la formulación de una ley que establezca el marco y el límite

de los derechos de los inmigrantes con el más alto respeto a la dignidad humana, a los derechos laborales y que permita realizar un diagnóstico veraz que nos permita identificar el tipo de población migrante que está en el territorio y el diseño de una política pública que permita materializar los derechos con enfoque diferencial.” (Colombia frente a la migración: tareas urgentes e inaplazables, 2017)

Con esta investigación, no se pretende cerrar el debate de cómo debe ser el tratamiento jurídico aplicable a los inmigrantes en Colombia, sino por el contrario abrir el telón para que expertos en la materia analicen a luz de los derechos humanos, el enfoque de debe darse a este problema jurídico y social.

1. PROBLEMA

1.1. Planteamiento del Problema

La migración internacional es un problema que compete a todos los Estados, en este fenómeno unos Estados se clasifican como de origen inmigrantes, es decir son Estados receptores, mientras que otro tiene una categoría de ser Estados de origen, o acogida, o de tránsito, es decir, países receptores, por lo que se hace necesario controlar el flujo de inmigrantes y establecer normas que protejan y garanticen que los derechos de los inmigrantes sean reconocidos en los ordenamientos jurídicos de los Estados.

Así, hoy nos enfrentamos a una rara paradoja, mientras más se hace uso de la libre circulación de bienes, información y capitales, con el fenómeno de la globalización que ha eliminado barreras fronterizas, por el contrario, con el tema de la inmigración se restringe de manera cada vez más fuerte la libre circulación de las personas. Escenario que supone una lamentable contradicción normativa entre los postulados de universalidad, interdependencia e interconexión de los derechos humanos, predicados por la comunidad internacional y la verdadera efectividad de los derechos de las personas que se movilizan por diversas causas. (Colombia frente a la migración: tareas urgentes e inaplazables, 2017)

En el caso que nos ocupa el inminente éxodo de los venezolanos hacia territorio Colombiano es un hecho indiscutible, según Fuentes de Migración Colombia, en el año 2015, se reportaron 12.334.494 flujos migratorios de nacionales y extranjeros, cantidad que se dio en los 39 puestos de control fronterizo. En cuanto a los desplazados internos, la Agencia de la ONU para los Refugiados (fuente: Acnur) contabiliza 7,3 millones de personas desplazadas (ACNUR, 2017), cifra que es similar con el acumulado divulgado por el organismos internacional denominado Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados y The Internal Displacement Monitoring Centre (Fuente: IDMC), donde, además, se señala un dato preocupante para Colombia, pues ocupa el primer lugar en cifras de desplazamiento, seguido por Siria, Sudán, Iraq y República Democrática del Congo (Consejo Noruego para Refugiados, 2017). La cantidad de datos expuestas por estos organismos genera un impacto estadístico a nivel mundial y nacional,

pero también trae consigo consecuencias generando un poderoso efecto social y económico en el marco del reconocimiento de los derechos humanos.

Según fuentes de Migración Colombia en el último informe de Migración, hasta ahora 796.000 venezolanos han ingresado al país con pasaporte y sólo 176.000 de ellos regresaron a Venezuela. Eso indica que el 66 % de venezolanos que vinieron a Colombia en el 2017 se quedaron, por lo que el país continuará enfrentando esta creciente crisis. (Ozkan, 2018)

En una cifra actualizada del 2018, fuentes como el informe expuesto de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (AINIF), revelan que:

"En los últimos 4 años, Colombia ha enfrentado el mayor aumento de inmigrantes venezolanos. Aunque no existe una cifra exacta sobre el número de dichos inmigrantes, la oficina de Migración Colombia ha estimado que serían unas 800.000 personas." (Instituo Nacional de Instituciones Financieras, 2018)

Estos datos muestran que Colombia ha dejado de ser un tradicional país de origen de inmigrantes que se dirigen hacia otros Estados y ahora se ha convertido en un foco atractivo para un número significativo de inmigrantes. Este escenario trae consigo múltiples desafíos al Estado colombiano pues supone que debe estar preparado para dar tratamiento a estas personas en términos de atención y reconocimiento de derechos.

Par dar tratamiento a la situación de migración en el país, Colombia expidió en el año 2011, la ley 1465, la cual tiene como propósito sentar las bases para la creación del Sistema Nacional de Migraciones (Palacios Sanabria, 2012), sin embargo, la ley que tiene como objetivo las bases de la migración en Colombia, tiene una técnica legislativa muy corta y pobre, toda vez que cuenta con nueve artículos, dejando profundos vacíos conceptuales, hasta el punto de generar una confusión entre principios y objetivos de la norma jurídica, tales como omitir a lo largo del texto normativo principios de vital importancia para una correcta interpretación de la ley, como lo es la dignidad humana, la igualdad y no discriminación, la ley carece de un esquema que proteja los derechos de los inmigrantes.

Debido a estas razones se hace necesario implementar un sistema de política pública integral eficiente que atienda los problemas de la inmigración, para ello será de suma importancia acudir a los instrumentos normativos que establece todo el núcleo del derecho internacional de los derechos humanos, como también al de la Convención Americana de derechos humanos y sus sentencias, y de esta forma obtener una formulación de políticas sanas y constructivas a la crisis que atraviesa el estado Colombiano.

1.2. Formulación del Problema

¿Cómo es una política migratoria integral para atender la masiva inmigración de venezolanos a Colombia?

1.3. Objetivos

1.3.1. General

Analizar la política integral migratoria desde las perspectivas de lo humano y lo jurídico.

1.3.2. Específicos

Identificar las regulaciones colombianas que se enfocan en el tema de inmigración.

Estudiar los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos que regulan la migración.

Reconocer los elementos susceptibles de una regulación de una política pública integral para el correcto desarrollo de la inmigración.

1.3. Justificación

Resulta de gran importancia y necesidad realizar esta investigación para propiciar la creación de políticas públicas sanas y constructivas en los procesos de inmigración, para así construir sistemas de atención que incluyan, salud, educación, trabajo, seguridad, etc., y así, hacer que los inmigrantes se sientan parte de la nueva sociedad y evitar que se vuelva un problema más grave y más visible.

Al adoptar políticas integrales referentes a la inmigración, este estudio se convertirá en una fuente de gran impacto social y de gran pertinencia en el ámbito internacional, sirviendo como ejemplo en casos como la inmigración siria a territorios de Turquía, consolidando a Colombia como un actor humanitario en la política internacional y fortaleciendo la imagen de Colombia como un nuevo país, con una nueva perspectiva y visión en la región y el mundo.

Para la universidad y a nivel local, teniendo en cuenta que Cúcuta es una ciudad fronteriza, esta investigación podrá proporcionar a los ciudadanos inmigrantes, interesados en el tema, ONGs, y defensores de derechos humanos, el conocimiento de sus derechos como inmigrantes, de igual forma servirá como fuente para las organizaciones departamentales y nacionales sobre cómo debe ser el tratamiento jurídico a los inmigrantes.

Esta investigación permitirá abordar un tema de gran importancia en la actual situación política que atraviesa Colombia y Venezuela, el éxodo de los venezolanos no solo a Colombia, sino a otros Estados como España, Perú, Ecuador, Argentina, etc, esta crisis merece especial atención de estudio con el objeto de que se permita visualizar un escenario donde se apliquen políticas públicas de migración con respeto a la dignidad humana, enfocándose en el inmigrante como una persona que por su condición de ser humano adquiere consigo derechos y obligaciones.

El realizar un enfoque y análisis crítico a la legislación colombiana permitiría que este estudio sea de gran relevancia para poder sentar nuevas bases de cómo deben ser las nuevas legislaciones que estudien el tema de las inmigraciones, estudiar aspectos como la integración de venezolanos y colombianos, de explicar cómo funcional la ley colombiana

para los inmigrantes, será un apoyo incondicional a la protección de los derechos humanos de los inmigrantes.

2. MARCO REFERENCIAL

2.1 Antecedentes

2.1.1 El sistema colombiano de migraciones a la luz del derecho internacional de los derechos humanos: la Ley 1465 de 2011 y sus antecedentes normativos, María Teresa Palacios Sanabria, 2012.

El documento de investigación tiene como fin reflexionar sobre la pertinencia de la ley 1465 de 2011, la cual tiene como fin crear las bases para la creación del sistema nacional de migraciones, de igual forma la investigación también estudia los cuerpos jurídicos que antecedentes a la ley de migraciones, a la luz de ciertos principios básicos del derecho internacional de los derechos humanos.

El antecedente estudia teorías sobre la migración desde un enfoque jurídico, exponiendo que dicho problema ha sido abordado por medio de figuras legislativas dispersas y no de manera integral, Como puede verse en la teoría expuesta en el antecedente existe un gran número de normas algo dispersas que regulan temas relacionados con diversas dimensiones de la migración, que impide que pueda hablarse de la existencia de una legislación o reglamentación integral de las migraciones internacionales en Colombia.

La metodología que se emplea como técnica en este estudio de investigación es la analítica o deductiva con una tendencia propositiva, toda vez, que a partir del entendimiento del alcance de ciertos estándares internacionales dispuestos en los instrumentos se realiza una valoración de la Ley 1465 (República de Colombia, 2011) y se confronta su pertinencia. De otra parte, se reflexiona sobre la tendencia adoptada por el Estado colombiano en los últimos años y la relevancia de la política migratoria con enfoque en derechos humanos, con miras a evidenciar si ha existido un desarrollo progresivo de dicha temática, y a partir de allí, se formulan una serie de propuestas tendentes a mejorar la normativa existente en lo que se refiere a política migratoria colombiana.

La investigación da como resultado la apreciación de que en la ley nacional se evidencia la inminente necesidad de que las cifras sobre la migración sean una verdadera radiografía sobre la situación, de modo, que las tareas de control de entrada, salida,

permanencia y permiso de trabajo de extranjeros en nuestro país, así como el registro de colombianos en el exterior, sean fieles y no existan diametrales diferencias como sucede en la actualidad.

El artículo aporta el realizar un análisis de las disposiciones de la Ley de acuerdo con los estándares internacionales establecidos por los tratados en los que Colombia es parte, y se presentan propuestas sobre lo que puede ser considerado una "buena práctica" en materia de migración internacional con enfoque en derechos humanos, según un informe de Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes.

2.1.2. Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración, Alessandra Ciurlo, 2015.

El antecedente de la investigación tiene como objetivo analiza el proceso mediante el cual el Estado arribó a su formulación, la importancia del derecho y del escenario internacional, y también, de los procesos de integración a nivel regional. Se analiza la PIM y los diversos instrumentos normativos que derivan de ella, que constituyen la base de la actual política migratoria.

La metodología de esta investigación es cualitativa, con enfoque metodológico histórico hermenéutico, por cuando se pretende describir categorías o conceptos jurídicos, con apoyo en fuentes investigativas tales como bibliografía, sentencias, e información académica disponible en físico y en línea.

Este antecedente tiene como enfoque de teoría el concepto sesgado y limitado respecto de los procesos migratorios, que tuvo como consecuencia la fragmentación de las políticas, la falta de coherencia de las medidas adoptadas y su carácter de emergencia.

El antecedente emite como resultado, una reseña histórica de algunos de los antecedentes más relevantes en el ámbito de la inmigración y de la emigración respectivamente, que llevaron a la configuración de los lineamientos de la Política Migratoria Integral (PIM) de 2009. Además, se evidencian las políticas que de ella se han derivado y como se ha realizado su implementación. No obstante, no se pretende realizar un análisis exhaustivo de la materia como tal, ya que el tema es muy complejo.

La investigación pretende mostrar el actual enfoque de la política migratoria colombiana, resultado de un largo proceso, al igual que algunos de los factores que han dificultado el cumplimiento de sus objetivos y la respuesta integral a las diferentes cuestiones que conciernen a los migrantes. Para efectos del análisis se presentan algunas de las características más importantes de los flujos migratorios de entrada y de salida en el caso actual de Colombia

2.1.3 El Enfoque De Derechos En Las Políticas Migratorias. El Caso Colombiano, Beatriz Eugenia Sánchez Mojica, 2014

Este antecedente tiene como objeto de estudio, cuestionar aquella aseveración, que afirma que la política migratoria en Colombia es en favor de la construcción de una respuesta integral a este fenómeno, basada en un enfoque de derechos.

El tipo de investigación tiene un enfoque historio y hermenéutico, puesto que se analiza la política migratoria desde su evolución, como un proceso de profunda transformación.

Esta investigación tiene como aporte, que, tras analizar el significado y contenido del enfoque basado en derechos humanos, y la política migratoria colombiana, se soporta que, si bien no hay discusión en que la política migratoria ha abandonado su principal motivación, aún hay déficit en implementar y diseñar políticas migratorias que estén al servicio de los derechos de los inmigrantes.

El resultado de este análisis, objeto del presente texto, revela que la protección de los derechos de los inmigrantes desde lo humano y jurídico ha sido un tema abandonado por el Estado. De hecho, pese a la continua mención de los derechos de este colectivo, en normas e instituciones, los esfuerzos desarrollados para su reconocimiento y garantía son más que limitados., por no decir nulos, pues es la dimensión del migrante como factor de desarrollo la que parece interesar a las autoridades, no su condición de sujeto de derechos. No es posible, por tanto, sostener que esta política se base en un enfoque de derechos.

2.1.4 Análisis de la migración venezolana a Colombia durante el gobierno de Hugo Chávez (1999-2011). Identificación de capital social y compensación económica, Ariel Augusto Echeverry Hernández, 2011.

Este antecedente tiene como objeto, estudiar las formas de asociación y creación de capital social en la sociedad colombiana y el impacto económico de esa nueva oleada migratoria venezolana a territorio colombiano.

El tipo de investigación es socio- jurídica, y se utilizan métodos estadísticos y de interpretación, para evidenciar las múltiples inmigraciones de venezolanos a Colombia.

Se estudian teorías económicas, culturales, algunos conceptos, definiciones y aspectos generales relativos a las migraciones, se desarrolla el concepto de capital social, compensación económica y la movilidad de factores productivos.

Se aporta, un estudio con datos y estadísticas que muestran las causas y el estudio de la migración venezolana.

Como resultado, se da una validación y evidencia de la pertinencia de la investigación y una comprobación de las formas de capital social y compensación económica de la inmigración venezolana en Colombia.

2.1.5 Percepciones sobre la migración venezolana: causas, España como destino, expectativas de retorno, Tomás Castillo Crasto y Mercedes Reguant Álvarez, 2017.

Este antecedente tiene como objeto, analizar la evolución del fenómeno migratorio en Venezuela, así como el contexto político, y socioeconómico como causas posibles de la migración.

El tipo de investigación en este antecedente, es un estudio exploratorio de orientación cualitativa. Hecho a través de un análisis bibliográfico de fuentes secundarias: publicaciones, artículos de revista, libros, para entender y profundizar el proceso migratorio venezolano y la situación socioeconómica en Venezuela.

El aporte es analizar la evolución del fenómeno migratorio en Venezuela, así como el contexto político, y socioeconómico como causas posibles de la migración.

Esta investigación tiene como resultado o hallazgos principales, tanto de fuentes documentales como en la consulta empírica, la existencia de un grave deterioro de las condiciones de vida en Venezuela y la necesidad de un cambio profundo a nivel político, económico y social como condición necesaria para un posible retorno.

2.1.6 Jóvenes Migrantes Venezolanos En Colombia. Una Mirada A Sus Actuales Trayectorias Migratorias Bajo El Enfoque Transnacional, Posada Calle Daniela, 2017.

Este antecedente tiene como objeto de estudio, analizar las trayectorias migratorias que los sujetos tejen entre origen y destino y la manera en cómo las políticas colombianas fortalecen o debilitan los procesos de transnacionalidad.

El tipo de investigación, es de metodología cualitativa, el cual otorga un papel fundamental a los actores en términos de sus creencias, ideas y valores, así como a sus perspectivas y narrativas.

El aporte de esta investigación se centra en evidenciar le flujo migratorio en los jóvenes de Venezuela que ven a Colombia como una forma de mejorar su nivel de vida ante la crisis que atraviesa Venezuela.

Los resultados esperados en esta investigación muestran que en ocasiones son los jóvenes los primeros eslabones de una cadena migratoria familiar.

2.2 Marco Teórico

Teniendo en cuenta que en la presente investigación se analizaran las migraciones masivas de venezolanos a Colombia en los últimos años, y en particular concentrándonos en cómo deben ser formuladas las políticas públicas de migración, analizaremos las diferentes bases teóricas y contextuales disponibles sobre el tema.

2.2.1 La Migración

Desde un punto de partida como el histórico, la inmigración ha sido una constante para la humanidad y de vital importancia para la elaboración de procesos culturales de conquista, y colonizar a los Estados. En épocas remotas, se sensibilizaba a los territorios vecinos sobre la necesidad de que se predicara la solidaridad y hospitalidad entre los pueblos. Si evocamos el pensamiento de uno de los padres del Derecho Internacional, Francisco de Vitoria, la inmigración se explicaba y defendía, con una categoría de ser derecho, el ius migrandi *como* ius humanitatis, es decir, el derecho a migrar como un derecho humano.

Pese a ello, con el paso de los años, la consolidación de los Estados y la defensa de las fronteras, los países redefinen su concepto de territorialidad y crean instituciones jurídicas como la nacionalidad y la ciudadanía, que buscan restringir no solo el acceso a sus lugares, sino a los derechos que, de manera evolutiva, se van reconociendo en los ordenamientos internos. No ha habido noción más excluyente que la ciudadanía, pues a lo largo del tiempo, ha limitado el acceso a los derechos a reducidos grupos de personas, que se han ido expandiendo tras luchas y reivindicaciones muy polémicas.

La Organización Mundial de la Salud define la migración como "el movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica hacia otra a través de una frontera administrativa o política con la intención de establecerse de manera indefinida o temporal en un lugar distinto a su lugar de origen" (Pacheco Ríos, 2016)

Cuando se habla de migraciones internacionales, es inevitable entrar en un espacio complejo, lleno de distintas vías que pretenden conseguir una definición y explicación concreta sobre los procesos migratorios y sus aspectos vitales.

"Las migraciones internacionales son fenómenos sociales multidimensionales, tan poliédricos y multifacéticos, tan diversos en su composición, tan volátiles en sus dinámicas, tan complejos en sus causas y efectos en origen y destino, que han terminado por despertar el interés de diversos especialistas, de diversas disciplinas y de distintas corrientes de interpretación teórica" (Fernández, 2013)

No hay fórmula que dé un resultado exacto, sigue siendo difícil encontrar un concepto único para los estudios migratorios (Castles, 2010) No se dispone de un marco conceptual común que dibuje un escenario homogéneo para la formulación de preguntas de investigación que encuentren la totalidad de la explicación de por qué se movilizan las personas, por qué se desarrolla de una u otra manera el proceso que va implícito en la movilidad humana, y sus respectivas consecuencias.

En este sentido, entre todas las aristas incluidas en el estudio de las migraciones, se debe poner énfasis tanto en la conducta del individuo como en el entorno del cual es parte. La razón o la motivación principal por la que se origina la movilidad humana podría resumirse en una conjetura: “mejorar la calidad de vida” (Malgesini, 2012)

Existen teorías que intentan dar explicación sobre los motivos de este fenómeno, abordando distintas perspectivas. Una de esas teorías es la Ravenstein, el cual desarrolla la teoría “push-pull”, que enumera doce principios, de los cuales se expondrán algunos:

- el motiva más importante que genera la movilidad fronteriza son las cuestiones económicas, el vehículo financiero predomina entre los motivos de la inmigración.
- los inmigrantes que se trasladan a largas distancias por lo general van con preferencia a grandes ciudades donde el comercio o la industria son activos.
- el fenómeno de la inmigración se produce escalonadamente.
- El proceso de dispersión es inverso al de absorción y exhibe características similares.
- Cada corriente migratoria es la consecuencia de una contracorriente compensadora.
- la gran cantidad de inmigrantes son personas adultas. (Malgesini, 2012)

En otro escenario la teoría de las redes inmigratorias ayuda a explicar este fenómeno, permitiendo comprender, en este contexto contemporáneo, la relevancia que se tiene con los lazos familiares y de amigos, tanto de la migración interna, como de la internacional. Estos lazos interpersonales conectan migrantes, ex migrantes y no

migrantes, en origen y destino. Animan a la migración circular y a reducir los riesgos de la migración. (Tilly, 1967)

Otras definiciones de migración como Puyol citado por (Martínez Casadiegos, 2015) “la migración es un conjunto de movimientos que tienen por objeto trasladar la residencia de las personas interesadas de un lugar de origen a otro de destino. Una migración supone siempre el desplazamiento de un grupo importante de personas”.

Kearney Bernadete citado por (Martínez Casadiegos, 2015) definieron la migración como “un grupo significativo de personas que atraviesa una frontera significativa que es definida y mantenida por cierto gobierno, régimen político o dictadura: un orden formal o informal de tal manera que afecta la identidad del individuo”.

Para (Izquierdo Marín, 2010), existen dos grandes escuelas que ha estudiado la migración. La primera, la perspectiva del equilibrio, que se asocia al funcionalismo en la sociología y las teorías neoliberales en la economía, las cuales sustentan la tesis de que el capitalismo es un sistema económico en equilibrio con el sistema social funcionalista. La segunda, es la perspectiva histórico-estructural; la cual conecta a la migración laboral contemporánea con las características del sistema jerárquico de producción de la economía global.

Por su parte Alejandro Portes (2003) citado por (Izquierdo Marín, 2010), plantea que, en la sociología norteamericana, surgen diversas teorías que abordan el fenómeno de la migración y las clasifica en el siguiente orden:

a. La teoría asimilacioncita: Es la más antigua e influyente. Se explica en la permanencia de la cultura dominante americana y en la ética transformadora de American way of life.
b. La teoría pluralista: Está representada por quienes apuestan por un resurgimiento de la etnicidad en la sociedad americana, cada vez más sensibles a la existencia de otras formas culturales y a sus identidades culturales.
c. La teoría socioeconómica: se sitúa entre las dos anteriores.

2.2.2 Características del proceso Migratorio en Venezuela

Con la llegada de Nicolás Maduro al poder en Venezuela, tras la muerte del presidente Hugo Chaves, se agudizó la situación socioeconómica por la que venía atravesando este país, presentándose una de las crisis migratorias más grandes en Venezuela, incrementándose la emigración de venezolanos a Colombia y el retorno al país de miles de colombianos que se habían radicado en el vecino país, en busca de mejores oportunidades. Movimientos migratorios que en gran parte se realizan al estado colombiano, analicemos algunas de las causas que lo generan.

Una de ellas es la dimensión política, Desde 1999, Venezuela ha presentado divergencias en los procesos políticos, en un conflictivo acontecer político que reinó a partir de ese año, cuando Hugo Chávez llega al poder a través de elecciones. Los primeros pasos políticos de Chávez ya mostraban contundentes intenciones de cambio, uno de ellos fue cuando planteó reformar la Constitución de la República a través de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Entre abril de 1999 y el 15 de diciembre del año 2000, se constituyó la ANC, se elaboró la propuesta, se sometió a referéndum y se aprobó la nueva constitución. La misma fue aprobada por el 72% de los votos válidos, contra 28% votos nulos, y una abstención del 56%. Uno de los conflictos que se crea con esta nueva constitución es la ausencia de consenso entre las fuerzas políticas y una acción de gobierno que no busca consenso entre fuerzas de oposición, sino que se orienta a instaurar el poder de un sector político, dejando sin posibilidad de existencia a otros sectores que puedan unir fuerzas en función del interés nacional (Bautista, 2007). Ejemplo de ello es la reforma constitucional propuesta en 2007 que fue rechazada en un referéndum nacional el 2 de diciembre de ese año, pero que igualmente ha sido implementada a través de leyes y decretos con rango de Ley y por los definidos como Planes de la Patria a los cuales se les ha dado carácter legal supra constitucional

Otra es la de la seguridad jurídica, Según la investigación realizada por los juristas: Antonio Canova, Luis Alfonso Herrera, Rosa Rodríguez y Giuseppe Graterol, sobre el análisis de 45.474 sentencias de las salas Constitucional, Político Administrativa y Electoral entre 2004-2013, se concluye que el Tribunal Supremo de Justicia, no dictó ninguna sentencia en contra del Gobierno. (Canova A. & Herrera-Orellana, 2014)

Dichos juristas sostienen que, en las decisiones de la Sala Electoral del máximo tribunal de justicia de Venezuela, ocho de cada nueve sentencias beneficiaron al oficialismo, y la Sala Político Administrativa, nunca se ha pronunciado en contra de alguna política pública del Gobierno, lo cual pareciera indicar que existe una subordinación del Poder Judicial al Poder Ejecutivo. Cuando hablamos en párrafos anteriores de la "conveniencia de las sentencias" nos referimos a materias atinentes a la propiedad privada y a los derechos humanos en general. Por ejemplo, las expropiaciones de bienes inmuebles que ha venido realizando el gobierno nacional sobre la empresa privada, sin considerar la aplicación de la norma jurídica y sus procedimientos; sin respetar los derechos de los propietarios; y peor aún, sin que haya instituciones donde los aludidos puedan reclamar y exigir las indemnizaciones correspondientes.

Sumando a esto otro aspecto asociado a la violación de los derechos humanos es la persecución política, que vemos en una diversidad de expresiones, desde las más graves como los presos políticos, violencia física contra políticos opositores o tortura de manifestantes.

La seguridad personal, La inseguridad en Venezuela es tal vez el peor mal que aqueja a la ciudadanía. Esta situación se vive de distintas formas, por medio de robos a mano armada del hampa común; a través de la delincuencia organizada que se encarga de secuestrar y extorsionar, y que lamentablemente, en la mayoría de los casos termina en homicidios. Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), desde hace dos años Venezuela ocupa el segundo lugar entre los países con más homicidios en el mundo.

Aun con la diversidad de operativos de "seguridad" la criminalidad se incrementa en Venezuela. En 1998, se registraron 4.550 homicidios, con una tasa de 20 asesinatos por cada 100.000 habitantes. Luego de 17 años, esta cifra ha aumentado en 512,63%, dando un resultado de 254.887 homicidios totales. Se calcula que aproximadamente existen entre 10 y 15 millones de armas de fuego en posesión de los ciudadanos, y el Estado sólo tiene control sobre una pequeñísima parte, 25 mil.

En la dimensión económica, Como continuidad de las políticas económicas de Hugo Chávez, Nicolás Maduro ha mantenido y profundizado medidas como:

devaluaciones del bolívar; mayor control de precios, la promulgación de la 'Ley de Precios Justos', entre otras. Todo ello incentiva más cierre de empresas, y por ende disminución de fuentes de empleo. Luego de promulgarse la "ley de precios justos", en el 2014 quebraron 77.839 empresas en toda Venezuela. Según el Instituto Nacional de Estadística en el año 2015, 58.000 empresas más cerraron sus puertas ante un panorama cada vez peor del sector empresarial nacional.

Otro aspecto que no puede dejar de mencionarse en este apartado es la escasez de productos básicos. Según la encuestadora Datanálisis y las cifras del BCV, la escasez de bienes en diciembre del 2012 cerró en 16,3%, en diciembre de 2013 en 22,2%, en diciembre 2015 el índice de escasez de productos básicos alcanza el 40% y el de medicinas el 60%. Según Datanálisis, 8 de cada 10 de los productos básicos no se hallan en los supermercados. Entre estos productos se encuentran: el papel higiénico, champú, enjuague, harina P.A.N., harina de trigo, aceite, arroz, mantequilla, leche, pasta. (Castillo Crasto & Reguant Álvarez, 2017)

2.2.3 El Enfoque de la Migración en Colombia

En Colombia el enfoque que se ha dado al tema de la migración, podría circunscribirse a solo conocer el flujo de colombianos que se dirigían al exterior, ello con base en que Colombia ha sido un estado por excelencia de comportamiento expulsor de migrantes, es decir lo que anteriormente enunciábamos como un Estado emisor de migración o, si se quiere, de emigración.

Es cierto que dicha tendencia es la predominante en la actualidad para los Estados en vía de desarrollo, pues un buen número de sus nacionales abandonan el Estado en busca de mejores oportunidades. Por ello es de gran importancia recordar las palabras citadas por el relator especial encargado sobre los derechos humanos de los inmigrantes quien en su informe de 2010 señala lo que ya era evidente no solo para la doctrina, sino para la jurisprudencia internacional, de que la responsabilidad migratoria radica, en un primer momento, en los Estados de origen (Organización Internacional para las Migraciones, Informe del relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, 2010, 3 de

agosto). De igual forma recordando a los profesores Ágüelo y Chueca, quienes, al retomar a uno de los padres del derecho internacional, como lo es Francisco de Vitoria, estudian la posibilidad de revivir el antiguo "ius migrandi". (Chueca, 2008)

Este escenario permite a las personas que puedan movilizarse por la esfera mundial entendido aquel como el mundo, y poder llegar a la conclusión de que uno de los elementos del estado contemporáneo hoy en día es defender el derecho a la libre circulación (Ágüelo, 2003) lo que quiere decir, que el Estado tiene como obligación nacional impedir que los nacionales salgan del país de su nacionalidad. Lo anterior exige que las condiciones de vida en el Estado de origen sean de calidad, esto es, dignas, entendiendo por tales que el nivel de vida adecuado (art. 25, Declaración Universal de Derechos Humanos –DUDH–) es una obligación que comprende la satisfacción de un gran grupo de derechos, no solamente civiles y políticos, sino, también, los derechos económicos, sociales y culturales de los cuales deben gozar todos los individuos por su condición de seres humanos.

Es claro que por las divergencias sociales, económicas e incluso las políticas de la nación, muchas veces la retención de los nacionales no es una tarea fácil, lo que provoca que la emigración de los conciudadanos sea una realidad creciente en nuestro país que ha respondido a diversas causas, entre ellas el conflicto armado, motivos económicos, laborales y muchos otros, sin embrago es una actitud responsable que el Estado haga un seguimiento y un rastreo de los destinos y lugares de acogida de los colombianos que han emigrado en busca de mejores oportunidades, este contexto es el que se evidencia fue el objetivo principal de la ley 1465 de 2011. (República de Colombia, 2011).

Si bien el enfoque trabajado en la ley 1465 es adecuado en el fin de buscar la protección de los emigrantes y no debe cuestionarse que ese objetivo es un esfuerzo loable por garantizar los derechos a los colombianos, desde una perspectiva de estado emisor de migración, donde la situación resulta ser de prioridad, no debe olvidarse y como se ha señalado a lo largo de esta investigación, nuestro país también recibe contingentes de personas, y en este sentido, las responsabilidades internacionales no solo deberán dar atención a los nacionales, sino que deberán amparar a toda persona que se encuentre bajo

la jurisdicción del Estado, pues así lo disponen varios de los instrumentos internacionales ratificados por Colombia que deben ser aplicados a todas las personas.[1]

La inmigración laboral es un tema de especial importancia al momento de analizar el fenómeno de la migración, ya que impacta los asuntos internos de un país, con lo cual debe ser un tema de estudio en la formulación y diseño de políticas públicas, respetando sus garantías laborales.

En el mercado gran parte de los inmigrantes cuentan con las capacidades para acceder a la oferta laboral nacional, no obstante, muchos lo hacen desconociendo la regulación jurídica del país en cuanto a las condiciones laborales y migratorias, permaneciendo en la clandestinidad y en algunas ocasiones son sometidos a tratos degradantes e indignas, explotándolos laboralmente por una remuneración que no es acorde a la labor desempeñada y a lo que establece la ley, convirtiéndolos en victimas de empleadores inescrupulosos que ofrecen salarios inferiores, negando su accesos a la seguridad social y otras condiciones desventajosas que impiden el goce de sus derechos.

El gobierno de Juan Manuel Santos realizo reformas en materia de visas que empezaron a regir en noviembre del 2017, fue lo que se llamó una reforma en materia de visas (Res. 6045/17), eliminándose la visa temporal de trabajo y creándose una nueva modalidad de documento que autorizaba el ingreso al mercado laboral de los inmigrantes, esto para atender la crisis de masiva inmigración venezolana y así facilitar el acceso laboral a los inmigrantes venezolanos.

[1] Así lo disponen instrumentos internacionales de manera explícita o implícita, bien porque utilice el pronombre indefinido “todo o nadie” o porque haga alusión expresa al campo de aplicación personal de la Ley, como por ejemplo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP,) adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas – ONU– en su resolución 2200 (XXI) de 16 de diciembre de 1966, incorporado al ordenamiento colombiano mediante la ley 74 de 1968 (República de Colombia, 1968). Por su parte respecto de la Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (en adelante CTMF, Adoptada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, incorporada al ordenamiento interno por medio de la ley 146 de 13 de julio de 1994 (República de Colombia, 1994), entre otros tantos, solo por mencionar aquellos que hacen parte del sistema Universal de protección. Por su parte en el contexto interamericano la Convención Americana de Derechos Humanos, adoptada en San José de Costa Rica

Es por ello que se introducen los permisos de trabajo, los cuales podrán ser concedidos a los tres nuevos y únicos tipos de visas que se otorgarán: visitante, migrante o residente sin tener que acceder a requisitos especiales como se exigía con anterioridad.

Sumando a esto la delicada situación que atraviesa el vecino país en su política interna y el masivo ingreso de venezolanos a territorio colombiano , el gobierno promulgo la resolución 5797 del 2017 que estableció que desde el 3 de agosto hasta el 31 de octubre de 2017 los ciudadanos venezolanos que cumplan con los requisitos exigidos podrán tramitar un permiso especial de permanencia, que tendrá duración hasta por dos años, que , entre otras cosas permitirá a los venezolanos ingresar al mercado laboral de manera legal, por eso migración Colombia al cabo de 24 horas de emitirse esta resolución y estar vigente calculo que 22.000 venezolanos regularizaron su situación de los 200.000 que se encuentran en el país.

A la hora de tomar estas medidas, no se conoce si el gobierno ha tenido en cuenta aspectos como la desaceleración de la economía colombiana en estos tres años, que también afecta este fenómeno migratorio. Aunque se afirma que es solo un tema de percepción, el escenario no es muy alentador y ha dejado ver las consecuencias de la desaceleración económica, como es el caso de: cierre de empresas, el aumento de la cartera vencida de las instituciones financieras, múltiples despidos, la inseguridad y el aumento de la delincuencia en las calles y una migración laboral sin control, que puede ser tan lesiva como el contrabando

Bajo estos postulados la migración laboral debe darse en condiciones de favorabilidad para los inmigrantes, en donde se garantice la dignidad humana, la seguridad y la igualdad en los derechos sin afectar a los ciudadanos nacionales. La actuación de los gobiernos en estos temas ha sido escasa, en el plan de gobierno de 2010-2014 denominado “prosperidad para todos”, se legislo sobre necesidades de afianzar políticas integrales migratorias en el sistema estatal y los cambios fueron muy pocos. En el pan de desarrollo de 2014-2018, el cual se denominó “todos por un nuevo país”, las políticas sobre inmigración brillan por su ausencia, no se diseñan e implementan políticas que permitan al país estar preparado para la coyuntura, garantizando los derechos de trabajadores

nacionales y extranjeros. El país está en mora de la implementación y la ejecución de una política migratoria realmente integral. (Sanabria Duran, 2017)

No existe normativa mundial muy garantista en este sentido, y nuestra política tampoco evidencia un enfoque de ordenación que escape de la corriente de penalizar al inmigrante; este es uno de los principales temores del ya citado Relator Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes (Organización Internacional para las Migraciones, informe del relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes Sr. Jorge Bustamante, 2010), como el comité para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias en su reciente observación general No. 1 de febrero de 2011 (Comité de Protección de los Derechos de Todos los trabajadores Migratorios y de sus Familias, 2011)

Por su parte, entre las medidas que resultan ser más eficientes para luchar contra la expansión de la inmigración en cuestiones de ilegalidad e irregularidad, se debería tener fuentes de información confiables y verídicas, así como asesoría legal previa asistencia la viaje, en razón a que en este momento es posible tomar acciones preventivas en contra de la migración que no se ajuste a las condiciones exigidas por los Estados de acogida.

En cuanto a la consagración de los principios contenidos en la ley, ya se ha dicho que lo que resulta llamarse así parecen ser sus objetivos; no obstante, esto, se ignora establecer de manera concreta y especifica bases esenciales a la hora de desarrollar políticas públicas migratorias con enfoque en derechos humanos, como la dignidad humana, la igualdad y no discriminación, y principios como el pro homine.

Esta Ley hubiese sido el escenario perfecto parar consagrar estos principios, seguida de un capítulo o acápite en la que se esbozaran de manera general los derechos de los extranjeros presentes en el territorio colombiano. No es tarde, aún se está a tiempo; es el momento de corregir las imprecisiones de la ley, pues este es apenas el primer paso de la política migratoria. La norma es en realidad muy corta, pero se espera que el desarrollo posterior no excluya las necesidades de los extranjeros. Es responsabilidad de los Estados respetar los derechos humanos que por esencia corresponden a todas las personas sin distinción alguna, en el caso de los inmigrantes, las leyes nacionales parecieran no cobijarlos en igualdad de condiciones con los nacionales, si bien es cierto y debe existir un trato diferenciado, este no debe disminuir la igualdad de los derechos humanos de los

inmigrantes con los nacionales, y con frecuencia los Estados de acogida vulneran ciertos derechos que trae como consecuencia el reclamo de los inmigrantes.

La observancia de los derechos humanos y el cumplimiento de los parámetros internacionales. En materia de DIDH, quizá lo más reprochable resulte ser la falta de coherencia en el respeto de los derechos de las personas, más aún si se tiene un gran número de tratados ratificados. (Palacios Sanabria, 2012)

Además de que el enfoque planteado en la formulación y también en la puesta en ejecución de los diferentes instrumentos jurídicos, planes y programas de acción dirigidos a los emigrantes se advierte un escaso interés del Estado por involucrar de manera amplia y democrática a los diversos sectores de la sociedad civil. Ello ha llevado a que se disminuya la eficacia de las políticas aprobadas y a restringir al alcance de sus resultados. (Ciurlo, 2015)

2.3 Marco Contextual

La migración en Colombia ha sido escasa históricamente, siendo proveniente de Venezuela y Ecuador. Según datos de Migración Colombia en el 2014 llegaron al país 2.051.918 extranjeros, en el 2015 ascendió a 2.389.410; en el 2016 siguió aumentando a 2.699.196 y a junio de 2017 1.474.819, principalmente de Venezuela, EE. UU, Argentina, Brasil, México y Ecuador. De estos ingresos a visas de trabajo corresponden en el 2014 81.557; en el 2015, 79.918; en el 2016, 68.352 y a junio de 2017, 32.298. el ingreso irregular no permitió tener estadísticas confiables sobre la verdadera cantidad de extranjeros ocupando puestos de trabajo.

Según datos oficiales, el número de trabajadores extranjeros legales en Colombia no alcanza al 1 % del total de trabajadores formales. Sin embargo, la percepción en el mercado es diferente, ya que es cada vez más evidente la integración al mercado de personas extranjeras de diferentes nacionalidades, que sugiere una transformación y desplazamiento de la oferta local versus el ingreso de competidores en condiciones diferentes de mercados foráneos.

Con la vigencia de la ley 1429 del 2010, se derogaron los artículos 74 y 75 del código laboral, que regulaba la proporción e igualdad de condiciones entre trabajadores nacionales y extranjeros. Este articulo establecía que todo empleador que en planta tuviera más de 10 trabajadores, debía ocupar "una proporción no inferior al noventa por ciento (90 %) de colombianos con respecto al total de trabajadores ordinarios, y no menos del ochenta por ciento (80 %) del personal calificado o de especialistas o de dirección". Condición que debía ser certificada por el ministerio de trabajo, legitimando el porcentaje como requisito del ministerio de relaciones exteriores para efectos de tramites de visas de trabajo.

De igual forma los tratados de comercio internacional que prevean un incremento de flujos migratorios en el país y el ingreso de capital e inversión extranjera le dieron paso a la reforma migratoria del 2013, con el decreto 834, que buscaba darle mayor dinamismo a la forma de desarrollar los negocios en Colombia y mayor celeridad y eficiencia en el trámite de visas, a fin de que el sistema migratorio dejara de ser un obstáculo para el desarrollo del país.

Hoy, nos encontramos frente a una nueva reforma en materia de visas, que empieza a regir en noviembre del 2017 (Res. 6045/17), en la que, entre otras cosas, se eliminó la visa temporal TP-4, visa "de trabajo", introduciendo el concepto de "Permiso de trabajo", el cual podrá ser concedido a los tres nuevos y únicos tipos de visa que se otorgarán: visitante, migrante o residente, sin necesidad de requisitos especiales, como se exigía anteriormente.

Adicionalmente, por la delicada situación interna que vive Venezuela y debido al masivo ingreso de personas del vecino país, el Gobierno promulgó la Resolución 5797 del 2017, estableciendo que desde el 3 de agosto y hasta el 31 de octubre del 2017, los ciudadanos venezolanos que cumplan los requisitos, podrán tramitar un permiso especial de permanencia, hasta por dos años, que, entre otras cosas, les permite ingresar al mercado laboral de manera regular. Por eso, Migración Colombia reportó que 24 horas después de la entrada en vigencia de la citada resolución, 22.000 venezolanos regularizaron su situación de los 200.000 que se encuentran en el país.

A la hora de tomar estas medidas, se desconoce si el Gobierno está considerando la desaceleración económica de los últimos tres años, que también afecta este fenómeno

migratorio. Aunque se afirma que es solo un tema de percepción, el panorama es desalentador y sus efectos ya se dejan ver: el cierre de empresas, el aumento de la cartera vencida de las instituciones financieras, los despidos masivos, el incremento de la delincuencia e inseguridad en las calles y una migración laboral sin control, que puede ser tan lesiva como el contrabando.

La migración laboral debe desarrollarse en condiciones que garanticen la dignidad humana, la seguridad e igualdad, pero sin afectar a los nacionales. (Sanabria Duran, 2017)

Según fuentes actualizadas del informe de la ANIF, Del total de las 800.000 personas inmigrantes registradas en lo que va del 2018, de ese total, se calcula que unas 520.000 personas (el 65%) podrían permanecer en Colombia a través del "Permiso Especial de Permanencia", lo cual las habilitaría para solicitar la expedición de su cédula de extranjería. Los restantes 280.000 inmigrantes (el 35%) corresponden a una "población flotante", que bien podría estar de paso hacia el sur del continente o pensando en regresar en algún momento a Venezuela. Muchos de estos inmigrantes tienen lazos de origen con Colombia, pues se habían ido para Venezuela en décadas anteriores en busca de mejores oportunidades, o son ciudadanos colombo-venezolanos. Infortunadamente, aún no hay estimaciones precisas a este respecto.

Colombia tiene estructuralmente en promedio unos 2.4 millones de personas buscando empleo y que no lo encuentran, luego un adicional cercano a los 250.000 oferentes (que pudieran quedarse en Colombia) claramente deteriora la seguridad ciudadana y las perspectivas de ingresos laborales en los estratos más bajos. Por ejemplo, la tasa de desempleo de la ciudad fronteriza de Cúcuta ha estado bordeando el 16% frente al promedio nacional del 9.4%.

ANIF se ha puesto en la tarea de estimar dicho impacto bajo diferentes escenarios: i) el número de venezolanos buscando trabajo en Colombia oscila entre 200.000 y 600.000; y ii) la probabilidad de contratación puede ser, digamos, del 20% o del 50%. Bajo el escenario de una tasa de contratación del 50% de los venezolanos que buscan empleo, nuestros cálculos sugieren que el aumento en la tasa de desempleo oscilaría entre 0.3 puntos porcentuales. (Asociacion Nacional de Instituciones Financieras, 2018)

2.4 Marco Legal

Para el desarrollo legal de esta investigación acudiremos al estudio de los siguientes cuerpos normativos:

2.4.1 Constitución Política de Colombia

Esta se ubica en la cúspide del sistema jurídico colombiano, haciendo una revisión de las normas aplicables a la situación jurídica en el país a los extranjeros, encontramos los artículos 13 y 100 de la constitución política, que son el marco general a partir del cual se pueden comprender, aplicar e interpretar los derechos de tales personas. La primera de estas normas se refiere al derecho y a la prohibición de discriminación, derecho civil que ha de reconocerse a todo individuo por el hecho mismo de ser persona, sin que puedan mediar motivos como el origen nacional para excluirlos de la protección constitucional. La segunda disposición reconoce en términos muy generales los derechos de los extranjeros, otorgando a este grupo el ejercicio de una gran parte de derechos civiles, pero facultando al estado colombiano para que pueda restringir algunos de ellos como lo son la libre circulación y los derechos políticos.

2.4.2 Convención Americana de Derechos Humanos, Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969.

La convención americana de derechos humanos ratificada por el Estado Colombiano e incorporada a nuestro ordenamiento jurídico colombiano, tiene por objeto proteger los derechos humanos de las personas, será de especial importancia analizar los parámetros convencionales que ha expuesto la corte interamericana por medio de sus sentencias para fundar una política migratorio acorde a los compromisos internacionales ratificados por el Estado Colombiano.

2.4.3 Ley aprobatoria de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabadores Migratorios y de sus Familiares, Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas –ONU– en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, Ley 146 del 13 de julio de 1994.

Este es el instrumento de protección de derecho de los inmigrantes más importante en la materia tiene por objeto de estudio la protección de los derechos de las inmigrantes.

2.4.4 Ley 1465 de 2011, por la cual se crea el Sistema Nacional de Migración

Esta ley busca dar contexto a nuestro país en el tema de la inmigración, creando el sistema nacional de migraciones, sin embargo, será objeto de profundas críticas en nuestro estudio, pues su desarrollo no es el más acorde a la realidad social que atraviesa el país.

3. METODOLOGÍA

3.1. Paradigma de la Investigación

El paradigma al que corresponde el estudio de esta investigación es el interpretativo, pues el objeto de la investigación se edifica a partir de referentes que tiene la realidad que circunda el tema de la inmigración de los venezolanos a Colombia (MELCHOR AGUILAR & Martínez Revilla, 2002), la crisis migratoria genera consecuencias en los aspectos sociales, económicos, laborales, de seguridad y de derechos humanos, esta investigación está comprometida, no solo con la explicación de la realidad, sino con la transformación de esa realidad desde una dinámica liberadora y emancipadora de los individuos implicados en ella.(ESCUDERO, 1987)

Con la finalidad de cambiar la realidad social para mejorarla. (COVARRUBIAS VILLA, 2000) esta investigación estudia una realidad acerca de una crisis migratoria, con el fin de proponer una regulación favorable para superar la crisis.

3.2. Enfoque de la Investigación

El enfoque cualitativo porque no se efectúa una medición numérica por lo que el análisis no es estadístico; y de carácter documental y descriptivo ya que está fundamentada en el análisis de las normas constitucionales, legales y referencias jurisprudenciales.

3.3. Diseño de la Investigación

El tipo de la investigación es Jurídica, el método de investigación aplicado es la hermenéutica jurídica puesto que se basa en la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico colombiano y en la interpretación de los estudios del derecho.

3.4. Población y Muestra o Informantes Clave

Teniendo en cuenta que es una investigación de enfoque cualitativo la cual se basa en una lógica y un proceso inductivo (explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas) no tiene un estudio de población y muestra, sino un estudio normativo.

3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

La técnica de recolección de datos será a través de textos bibliográficos y las principales fuentes del derecho: Constitución, ley, jurisprudencia y doctrina.

El instrumento de recolección de datos será a través de fichas bibliográficas y fichas jurisprudenciales.

3.6. Criterios de análisis de la información

El criterio de análisis de la información se realizó mediante los siguientes pasos:

Primero se realizó un análisis previo, donde se familiarizo con el contenido y los temas que tratan, a medida que la lectura fue más precisa, aparecieron los primeros temas y algunas hipótesis.

Segundo, se realizó una preparación del material, se reunió el conjunto de textos y documentos que iban hacer analizados, se utilizaron fuentes secundarias, libros, artículos de periódicos, artículos de revistas científicas.

El tratamiento del dato, se hizo por medio de análisis documentales.

3.7. Análisis Documental

Cuadro 1. Procesamiento de análisis documental

<table>
<tr><td>Categoría: ley 1465 de 2011</td><td>Dimensión: ordenamiento jurídico nacional</td><td colspan="2">Categorización</td></tr>
<tr><td colspan="2">DESCRIPCION</td><td>Categoría Abiertas</td><td>Categorías Axial</td></tr>
<tr><td colspan="2">creación del Sistema Nacional de Migraciones (SNM). El nuevo organismo, integrado por una amplia red de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, tiene como objetivo apoyar al gobierno y al Ministerio de Relaciones Exteriores en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de la política migratoria. La idea de fondo fue la crear una estructura sólida que reforzara las funciones de la Comisión, y que también creara un espacio para fomentar la participación de la población migrante en la toma de decisiones relativas al fenómeno migratorio.</td><td>Derechos de los inmigrantes y trabajadores extranjeros</td><td>Principios que integran la ley

Organismos que participan el aplicación y formulaciones las políticas publicas

Vacíos de la ley 1465 de 2011</td></tr>
<tr><td>Categoría: decreto Decreto 1288 del 25 de julio de 2018.</td><td>Dimensión: ordenamiento jurídico nacional</td><td colspan="2">Categorización</td></tr>
<tr><td colspan="2">DESCRIPCION</td><td>Categoría Abiertas</td><td>Categorías Axial</td></tr>
<tr><td colspan="2">El Decreto establece la regularización temporal de los 442.462 venezolanos que realizaron el Registro que habían ingresado a Colombia, quienes tendrán un permiso de permanencia temporal de dos años y acceso a servicios básicos de salud, educación y trabajo.</td><td>Desarrollo de políticas públicas migratorias</td><td>Cantidad de la población migrante que se beneficia.

La educación en las políticas migratorias.</td></tr>
</table>

		Desarrollo de la política migratoria laboral

Categoría: convención americana de derechos humanos	Dimensión: ordenamiento jurídico internacional	**Categorización**	
DESCRIPCION		**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, SIDH, establece unos derechos básicos reconocidos a los migrantes, sin que esto implique un derecho a la migración per se. Estos derechos se encuentran en el marco del principio de no discriminación y la obligación general de respeto de los derechos humanos		Parámetros de las políticas migratorias en los instrumentos de derecho internacional	el derecho a la inmigración informes de la comisión interamericana de derechos humanos sobre casos de inmigración. Sentencias y opiniones consultivas de la corte interamericana de derechos humanos.
Categoría: la Convención de la ONU para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias	Dimensión: ordenamiento jurídico internacional	**Categorización**	
DESCRIPCION		**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**

incluye en especial la protección del migrante de sus derechos laborales, el debido proceso y la garantía de los derechos como persona independiente de su condición jurídica. La obligación de respetar los derechos humanos en el diseño de sus políticas migratorias también se basa en el principio de no discriminación como límite a esas políticas	Aplicación de la convención a políticas migratorias en el ámbito nacional	El derecho a la libre circulación Derechos y alcances de la convención

Categoría: elementos de las políticas migratorias	Dimensión: cooperación internacional	**Categorización**	
DESCRIPCION		**Categoría Abiertas**	**Categorías Axial**
En la gestión de los procesos migratorios, los Estados tienen un conjunto de responsabilidades internacionales que limitan o restringen su campo de acción en la formulación de políticas migratorias. Es así como deben tomar conciencia de que la migración debe ser gobernada, en un sentido que atienda tanto al alcance global del fenómeno como a la intensidad de la protección necesaria para garantizar efectivamente la dignidad humana; y de que para ello es necesario la cooperación entre Estados y comprometerse con las normas internacionales que ofrecen los medios para proteger los derechos humanos		Políticas públicas migratorias integrales	Cooperación entre estados La dignidad humana y el respeto por los derechos humanos en las políticas migratorias.

3.8. Análisis legal

Se enuncian los instrumentos legales en el ámbito nacional e internacional, especialmente identificando las normas jurídicas que sirven para formulación de políticas públicas en la migración.

NACIONAL

3.8.1. Constitución política de Colombia

El artículo 43 de la constitución evidencia el art. 13 y su carácter relacional antes mencionado. En este artículo se menciona el tema de la igualdad de género, lo cual es relevante especialmente en el caso migratorio, porque el acceso al trabajo con igualdad de oportunidades se garantiza tanto a nivel nacional como internacional.

En el artículo 11 de la constitución se expresa que en Colombia los extranjeros disfrutaran de los mismos derechos civiles que se dan a los nacionales, no obstante, se entiende que la ley podrá, por razones de orden público, limitar en casos específicos o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. De igual forma, los extranjeros pueden gozar en el territorio colombiano de las mismas garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la constitución y la ley.

Como es el caso de los derechos políticos que están reservados para los nacionales, sin embargo, la ley concederá a los extranjeros colombianos el derecho al voto en las elecciones o consultas populares de carácter municipal o regional.

El artículo 93 es de gran importancia porque establece el bloque de constitucionalidad, esta figura jurídica da relevancia a la normatividad internacional que ha ratificado el estado Colombiano y que se incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano, de esto hacen parte tratados y convenios internacionales aprobados por el congreso y que hayan pasado por un control constitucional , en donde se reconocen los derecho humanos y se prohíbe limitaciones en estado de excepción , prevaleciendo en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

A partir de este artículo se reconoce la prevalencia de los tratados internacionales referentes a los derechos humanos en el orden interno. Ninguna norma colombiana podrá ser violatoria de los mismos ni limitar en ninguna medida su ejercicio. Además, la protección y la práctica de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución deben ser congruentes con esos tratados. Esto implica una observancia a las normas de carácter internacional adoptados por Colombia en la expedición de todas las leyes en el país.

Es indudable entonces que la normatividad referente a migración, de acuerdo a lo dicho, deberá ser:

1. Congruente con los tratados y convenios ratificados en materia de derechos humanos; 2. Garantizadora de los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente; 3. Observante de todo lo expresado en la Constitución como norma de normas.

3.8.2. ley 1465 de 2011

Esta norma jurídica se expide con el fin de ordenar y estructurar los flujos de colombianos que salen del territorio, sino a aquellos de extranjeros que se aproximan a nuestro país.

Está compuesta por unos pocos principios que se encargan de crear la arquitectura legal del sistema de migraciones en Colombia.

El artículo 1 de dicha ley se encarga de definir el sistema nacional de migraciones expresando que:

Es un conjunto armónico de instituciones y organizaciones, tanto de la sociedad civil como de normas, planes, procesos y programas, desde el cual se deberá acompañar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política migratoria con el propósito de elevar el nivel de calidad de vida de las comunidades colombianas en el exterior, considerando los aspectos de la emigración y de la inmigración.

El articulo 2 llama la atención, pues se refiere al objeto de la ley. Estudiando y prestando especial importancia a los lazos de los colombianos que están en el exterior, sin tener a consideración los extranjeros en el estado colombiano, situación que ya se venía mostrando como evidente desde la elaboración del documento CONPES No. 3603 de 2009. (Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia, 2009)

El planteamiento de los artículos 1° y 2° es, sin lugar a dudas, legítimo; la atención de sus nacionales es para los Estados la primera responsabilidad, no obstante, es necesario resaltar que dentro del propósito de creación de la Ley parece que se invisibilizan los extranjeros presentes en el Estado colombiano, y esto podría contrariar lo previsto en el artículo 100

de la Constitución Política de Colombia, según la cual, los extranjeros en Colombia podrán disfrutar de los mismos derechos civiles que los nacionales.

3.8.3. Decreto 1288 del 2018

Este decreto se encarga de la regularización temporal de los venezolanos inmigrantes en territorio colombiano los cuales ascienden a 442.462 quienes habrían ingresado a Colombia realizando el registro en las oficinas de inmigración, este decreto establece un permiso de permanencia temporal de dos años y con el podrán tener acceso a servicios de salud, educación y trabajo.

En salud, seguirán teniendo acceso a la atención de urgencias, podrán afiliarse al Sistema de Seguridad Social en salud a través de la encuesta SISBEN para ubicarlos en el régimen contributivo o subsidiado, y las mujeres gestantes venezolanas tendrán control prenatal.

En educación, los niños seguirán accediendo, pero con mayor facilidad, a un cupo en la educación pública primaria y secundaria. Podrán validar de manera gratuita los estudios de básica y media académica, mediante evaluaciones o actividades académicas en establecimientos educativos legales. Y en los próximos tres meses, el Ministerio agilizará el procedimiento para convalidar los títulos de educación superior provenientes de Venezuela.

INTERNACIONAL

3.8.4. Convención Americana de Derechos humanos

Es el principal sistema regional de protección de derechos humanos, en el continente americano, la convención es vinculante para los Estados que la han ratificado como el caso de Colombia, al igual que sus sentencias y opiniones consultivas.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

El artículo 22 de la convención americana estudia los temas del asilo de los extranjeros que tiene como derecho en los territorios de otros países, por persecución de delitos políticos o delitos conexos de acuerdo a las legislaciones nacionales y a los convenios internacionales.

Se enumeran algunas garantías como lo es el caso de que no pueden ser expulsados o devueltos a su país de origen si su vida está en peligro, por motivos de raza, religión, nacionalidad, condición social o por sus opiniones políticas .8

3.8.5. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Esta convención fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990 y es precedente en las disposiciones inherentes en materia migratoria para la protección de los trabajadores migratorios y su entorno familiar:

El artículo 7 de este cuerpo normativo establece un compromiso de los Estados que han ratificado la convención y realizan la promesa de respetar los derechos humanos, asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción cumpliendo los derechos establecidos en la convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color , idioma, religión o convicción opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

Artículo 8 “1. Los trabajadores migratorios y sus familiares podrán salir libremente de cualquier Estado, incluido su Estado de origen. Ese derecho no estará sometido a restricción alguna, salvo las que sean establecidas por ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades ajenos y sean compatibles con otros derechos reconocidos en la presente parte de la Convención. 2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a regresar en cualquier momento a su Estado de origen y permanecer en él”. (…)

El articulo 16 expone que los trabajadores migratorios y su familia tienen derecho a la libertad y seguridad.

4. ANALISIS DE RESULTADOS

4.1 Resultados

4.1.1. marco jurídico de la política migratoria actual en Colombia

En la historia han ocurrido múltiples migraciones por motivos religiosos o políticos, la motivación principal de estas siempre ha sido el mismo, buscar otro país que brinde una mejor calidad de vida, mayores oportunidades y garantías jurídicas para el ejercicio de la libertad de conciencia, de progreso, de oportunidades laborales y de creencias. (Camacho Solís, 2018)

El fenómeno del flujo de inmigrantes venezolanos en Colombia hace necesario estudiar cómo se han incluido sus derechos en el ordenamiento jurídico colombiano y como se ha desarrollado en el sistema normativo el enfoque de las políticas públicas migratorias.

El ordenamiento jurídico colombiano, en su constitución política establece lo siguiente:

Según el artículo 100 de nuestra constitución política los extranjeros disfrutan de los mismos derechos civiles que tienen los colombianos, sin embargo, existe una excepción y es que la ley podrá por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.

Adicionalmente, la misma norma establece que los extranjeros en el territorio colombiano gozarán de las mismas garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones establecidas en la Carta Política y en la ley.

De igual la Corte Constitucional por medio de su jurisprudencia ha establecido que:

> La jurisprudencia de esta corte reitera las siguientes reglas: (i) es deber del estado colombiano garantizar algunos derechos fundamentales a los extranjeros con permanencia irregular en el territorio, no obstante, este deber es limitado; pues el trato que se debe dar a los extranjeros debe ser en

> condiciones de igualdad respecto de los nacionales colombianos dentro de ciertos límites de razonabilidad que permita ofrecer un trato diferenciado ; (ii) al igual que los nacionales a los extranjeros también se les impone el deber de cumplir la constitución política y las leyes establecidas para todos los residentes en Colombia; y (iii) a los extranjeros con situación irregular en el país se les debe garantizar el derecho a recibir atención básica y de urgencias con cargo al régimen subsidiado cuando carezcan de recursos económicos , en virtud de la protección de sus derechos a la vida digna y a la integridad física. (Sentencia SU 677-17, 2017)

Por ello Colombia expidió la ley 1465 de 2011, la cual tiene como propósito sentar las bases para la creación del Sistema Nacional de Migraciones.

La expedición de esta ley genero grandes expectativas en los estudiosos del tema de la migración, en el entendido que tal y como se expresó en el acápite anterior, el tema de la inmigración es de gran sensibilidad y asiste una inmensa necesidad de ordenarla y darle respuesta, pero no solo a los flujos de colombianos que salen del territorio, sino también a aquellos extranjeros que entran al país, identificándose esta situación como una prioridad. (Palacios Sanabria, 2012)

Este organismo creado por la ley 1465, el cual como se mencionó anteriormente se denominó sistema nacional de migraciones, tiene como objetivo apoyar a los gobiernos y al ministerio de relaciones exteriores en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de la política migratoria integral. La idea de fondo fue la de crear una estructura sólida que reforzara las funciones de la comisión y que también se implementaran escenarios para fomentar la participación de la población en la toma de decisiones relativas al fenómeno migratorio, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los colombianos que se encontraban en el exterior.

La ley identifica al Sistema Nacional de Migraciones y lo define como el:

"(…) conjunto armónico de instituciones, organizaciones, tanto de la sociedad civil como las normas, procesos, planes y programas, desde el cual se deberá acompañar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política migratoria con el propósito de

elevar el nivel de calidad de vida de las comunidades colombianas en el exterior, considerando los aspectos de la emigración y de la inmigración."

El siguiente artículo de la ley, como se explicaba en el análisis legal, hace énfasis en el objeto de la ley, lo desarrolla, en el entendido de que hay que fortalecer los lazos de los colombianos en el exterior, sin tener a consideración a los extranjeros que se encuentran en el Estado Colombiano, aspecto que se estableció en la elaboración del documento CONPES No. 3603 de 2009 (consejo nacional de política y economía de colombia,2009).

Lo que se plasma en los artículos 1 y 2, es una propuesta legitima; pues es deber de los Estados dar atención a sus nacionales, es la primera responsabilidad que tienen los Estados cuidar y proteger a sus nacionales, sin embargo, haciendo un análisis de lo que se trabajó en la ley, parece que la situación de los inmigrantes no se estudiará en el documento, lo cual evidenciaría un vacío legal que contraria el artículo 100 de la constitución política de Colombia , según la cual los extranjeros en Colombia podrán disfrutar de los mismos derechos civiles que los nacionales.

De otra parte, de acuerdo con el artículo 93 también de la Constitución de 1991 (República de Colombia, 1991), se establece que: los convenios o tratados internacionales que han sido ratificados por el Estado Colombiano, específicamente los que contemplan derechos humanos o los de la organización internacional del trabajo prevalecen en el orden interno, es aquí donde parte el cuerpo normativo que hace parte de todo el núcleo del derecho internacional que es vinculante para el Estado colombiano y que por lo tanto debe adecuarse al ordenamiento jurídico interno. Como es el caso de la convención americana de derechos humanos y otros tratados justiciables por la Corte interamericana de derechos humanos.

La ley 1465 de 2011, se refiere al respeto integral de las familias de los inmigrantes y de sus derechos, específicamente en el art. 3.1 se contemplan estas estipulaciones, en los demás numerales subsiguientes, el cuerpo normativo de la ley hace referencia a la asistencia y el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos en el exterior, a la inmigración ordenada para evitar crisis, migraciones irregulares, trata de personas,

esclavitud laboral etc. La ley también busca la participación de los colombianos en el exterior bajo el reconocimiento de sus derechos políticos.

Autores como Sánchez Mojica exponen que:

Si bien la ley presenta vacíos legales que le han impedido cumplir sus funciones a cabalidad, criticando especialmente el vacío en cuanto a la falta de claridad con los órganos que integran el sistema, lo que según el autor es el más grave vacío, pues esto deriva en una deficiencia. En efecto, la norma se encarga solo de señalar que estará conformada por una comisión intersectorial de migraciones, por las diversas entidades estatales y gubernamentales que entre sus objetivos, funciones y objeto tengan relación directa con temas concernientes a los flujos migratorios y al diseño y ejecución de políticas públicas migratorias, pero no se precisan los mecanismos para la participación de la sociedad civil y de los emigrantes. Además, las funciones que se les asignan al sistema responden solo en parte a funciones a indicaciones que sugiere la política integral migratoria por una gestión de las migraciones que el mismo Estado Colombiano había considerado inadecuada hasta ese momento, entonces la red que se crea no prevé ni los mecanismos ni dota de los recursos necesarios a los organismos que lo conforman para poder llevar a cabo su tarea de la mejor forma posible. (Sánchez Mojica, 2014)

Otro autor como Bedoya explica, que si bien la ley ha sido estructurada de una buena manera, lo que ha faltado para su correcta aplicación es voluntad política, y que en la práctica se ha eliminado todo lo que concierne a la representación de los migrantes que era una de los pilares, sumado a ello, se le critica porque carece una fuente de recursos financieros permanente que podría permitir la operatividad delos organismos que la integran, limitándose solo a ofrecer ayuda o asistentica por razones de índole humanitarias a colombianos que se encuentran en el exterior, en condiciones de alta vulnerabilidad y que por ello necesitan una atención inmediata. (Bedoya Bedoya, 2014)

Palacios Sanabria reflexiona que en efecto al ley en sus principios no hace referencias claras y expresas a los derechos humanos sobre los cuales debe basarse para regular la materia, a lo cual se podrían generar efectos negativos, como ejemplo, respecto de los extranjeros, en la ley se estipulan los principios de igualdad y de no discriminación

en el trato del inmigrante, pero estos bien podrían quedar supeditados al principio de reciprocidad. (Palacios Sanabria, 2012)

Llama la atención que en el texto de la ley no se explica ninguna aspecto relativo a la inmigración irregular, que es un tema de vital importancia en las leyes sobre migración, bajo este entendido, ya podemos entender que la ley solo se preocupó por regular el tema de la emigración, mas no de la inmigración, es paradójico que la ley omitiera la regulación de este tema, si se tiene en cuenta que los problemas más significativos que se presentan hoy en día en las migraciones internacionales, es la inmigración irregular, propiciando serios problemas para los estados de origen, destino y transito ya que se supone que los inmigrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad, bien si son colombianos en el exterior o extranjeros en Colombia o extranjeros que circulan por el territorio para ir a otros países. (Ciurlo, 2015)

Esta ley fue objeto de control siendo demandada ante el tribunal constitucional, por solo regular aspectos de los migrantes colombianos, ignorando el tema de los migrantes extranjeros.

El tribunal considero que:

> El legislativo no incurrió en omisiones legislativas ni vulnera el derecho a la igualdad de las personas migrantes extranjeras, al haber creado un sistema nacional de migraciones, aun si este tiene como objetivos solamente aplicarse a colombianos en el exterior para elevar el nivel de vida de las comunidades colombiana en el exterior, que no aborde las cuestiones referentes a los derechos de los inmigrantes, cuando se trata de unas disposiciones normativas que buscan promover el goce efectivo de los derechos fundamentales de un grupo de personas vulnerables como los son los migrantes colombianos en el exterior, que son distinguibles de otro grupo de personas vulnerables como los inmigrantes se realiza con base en un criterio objetivo y razonables, encontrarse fuera del territorio colombiano.
>
> Esta decisión no implica desprotección o desmedro alguno de los derechos fundamentales de los extranjeros en Colombia, que tienen derecho a gozar

> efectivamente, en los términos amplios en que se encuentran consagrados en el orden constitucional vigente y que son objeto de protección mediante la acción de tutela.” (Sentencia C 416- 2014, 2014)

Sin embargo, como se analiza anteriormente dicha ley está lejos de dar una estructura fuerte a un sistema nacional de migraciones eficiente, toda vez que la normativa cuenta tan solo con 9 artículos y se padece de una técnica legislativa donde se producen profundo defectos conceptuales, como al momento de generarse confusión entre principios y objetivos de la norma, omitir a lo largo de todo su texto los principios de la dignidad humana y de igualdad y no discriminación y carecer de un esquema de derechos que proteja a los extranjeros. (Palacios Sanabria M. T., 2017)

En cuanto a regulación de otros derechos de los inmigrantes el gobierno de Juan Manuel Santos expidió el Decreto 1288 de 2018, para que los inmigrantes venezolanos tengan acceso a servicios como la salud, educación y trabajos.

Con este decreto se buscó beneficiar a cerca de 442.462 venezolanos inmigrantes en el territorio colombiano que estaban inscritos en el registro administrativo de migrantes venezolanos, obteniéndose los siguientes beneficios:

En cuestiones de salud, a esta población se le garantiza que tendrán el acceso a urgencias, se podrán afiliar al sistema de seguridad social en salud a través de la encuesta SISBEN para ubicarlos en el régimen contributivo o subsidiado y las mujeres gestantes venezolanas tendrán control prenatal.

En educación, los niños seguirán accediendo, pero con mayor facilidad a un cupo en instituciones de educación pública primaria y secundaria, se podrá validar de manera gratuita los estudios de básica y media secundaria, mediante evaluaciones o actividades académicas en establecimientos educativos legales. En los siguientes tres meses el ministerio de educación agilizara los procedimientos para convalidar títulos de educación superior provenientes de Venezuela.

Así mismo, los 442.462 venezolanos que realizaron el Registro, tendrán acceso a servicios de orientación, información y remisión prestados por la Red de Prestadores del

Servicio Público de Empleo y facilidades para acceder al mercado laboral, bajo principios de la política de trabajo decente.

No obstante, se identifica que lo realmente necesario e importante es una normatividad clara en materia de acceso y garantía de los derechos humanos, pero con restricciones, y no estableciendo leyes y decretos que solo sirvan para analizar cuantos inmigrantes venezolanos han entrado al país.

Es por ello que, desde la academia, se han realizado encuentros con expertos que exponen que las actuales políticas migratorias como los permisos especiales de permanencia para los inmigrantes venezolanos, no son una visión clara de lo que debería ser la estructura de una política migratoria integral.

Para académicos como María Teresa Palacios, directora del grupo de investigaciones en derechos humanos de la universidad del rosario, los permisos especiales de permanencia son una medida coyuntural de emergencia, que se toma cuando los flujos migratorios de Venezuela al país aumentaron, y de esta manera se necesitaba ofrecer a los inmigrantes venezolanos un estatus de regularización de su situación legal en territorio colombiano, no obstante, estos permisos, son decretos que no tienen contexto , es decir, carecen de una normatividad integral en el que se pueda garantizar el acceso a derechos.

Se espera que con los proyectos de ley que cursan en el congreso de la república se pueda obtener un marco general de un sistema nacional de migraciones, porque es claro, que los problemas no se pueden acabar con decretos improvisados , lo que verdaderamente se necesita es una estructura normativa para que las decisiones tengan continuidad y sostenibilidad. (Universidad Nacional de Colombia, 2018)

El ejemplo más claro es el que se presenta con la inmigración laboral, gran parte de los migrantes venezolanos cuentan con competencias laborales que les permiten ingresar a un mercado nacional, en Colombia el déficit de médicos es muy alto, una buena política pública migratoria aprovecharía, el capital humano de médicos que ha migrado de Venezuela para así poder ofrecer ofertas laborales y suplir la deficiencia laboral de médicos

en Colombia, de igual forma se puede hacer con otros tipos de profesionales en donde no se perjudique el empleo para los nacionales.

Es por ello que es necesario que en la normativa legal interna se puedan producir políticas de empleo con el objetivo de fomentar el trabajo decente ya la inserción de los trabajadores inmigrantes venezolanos a empleos productivos con todas las condiciones y garantías que la ley establece.

La sociedad Colombiana deberá enfrentar una situación compleja con la inmigración desde diversas áreas de la política pública, no solo son las políticas laborales, también los son las económicas, las de inclusión social, las de derecho, etc, pero a las que debe apostar en temas de empleo una política integral es a casos como, simplificar los trámites administrativos de formalización de la situación de inmigrante, mejora de la información del mercado laboral al cual pueden acceder, asesoría sobre los derechos laborales que como inmigrantes tienen, políticas de protección y seguridad social para los inmigrantes, acuerdos de reconocimiento de títulos, participación de los trabajadores inmigrantes en los procesos de sindicalización y negociación colectiva, etc. Y todas aquellas que posibiliten o faciliten la inserción de los inmigrantes al mercado laboral, sobre todo el de las mujeres inmigrantes que son aún más vulnerables.

4.1.2. marco jurídico de la política migratoria en el derecho internacional

Analizar la inmigración desde el punto de vista de un sistema que protege los derechos humanos, implica de entrada, afirmar que la inmigración es un derecho humano, y es que en el caso particular de los inmigrantes, cuando abandonan su Estado de origen, lo hacen creyendo que podrán obtener una calidad de vida mucho mejor a la obtenida en su país, sin embargo muchas veces se convierten en víctimas, el inmigrante se enfrenta a peligros como, trabajos forzados, servidumbre doméstica y explotación sexual, por ello es necesario estudiar el diseño de una política pública desde el enfoque de derechos humanos.

El artículo 13 de la declaración universal de los derechos humanos, expresa que:

"1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir la residencia en el territorio de un estado.

1. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio y a regresar a su país."

Según el numeral 1 del este artículo, la libre circulación conlleva un derecho de las personas a migrar, no obstante, esta disposición no ha sido ampliamente interpretada en los organismos regionales de protección de los derechos humanos como lo es el SIDH, no lo establecen ni el pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP), ni la convención americana de derechos humanos.

Por ejemplo, en el caso del PIDCP, la migración se estableció de la siguiente forma:

Artículo 12. 1.Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un estado tendrá derecho a circular libremente por él y escoger su residencia.

2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

El derecho que se inserta en el pacto esta vez posee una condición, la expresión "legalmente", es decir el condicionamiento es el estatus legal del inmigrante, condición que corresponde a los Estados pues son ellos quienes se encargan de reglamentar el estatus legal de los extranjeros al momento de entrar al país.

Bajo este escenario de normativas internacionales, pareciera que la inmigración no es un derecho de las personas, la corte interamericana ha realizado esfuerzos para tratar de proteger a los inmigrantes de ser sometidos a tratos crueles e inhumano.

En el tema de políticas públicas colombianas se hace necesario que la regulación de los inmigrantes se realice a la luz de las normas del Derecho Internacional , aplicando el bloque de constitucionalidad, que nos remitiría todo el núcleo del derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo la convención para los trabajadores inmigrantes y sus familias , el cual es el principal instrumento internacional que ha incorporado los distintos desarrollos evolutivos en temas de protección delos derechos de los inmigrantes.

Siguiendo este lineamiento el Estado Colombiano utilizara como base para la formulación de sus políticas públicas con respecto a la inmigración de Venezolanos a la convención americana de derechos humanos, de igual forma las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de derechos humanos también son vinculantes en el diseño de una política integral migratoria con enfoque en instrumentos de Derecho Internacional. (Palacios Sanabria M. T., Colombia frente a la migración: tareas urgentes e inaplazables, 2017)

Por ello es de suma importancia estudiar los estándares o parámetros convencionales que ha emitido la corte interamericana de derechos humanos interpretando la Convención Americana de Derechos Humanos.

La Convención de la ONU es tal vez el único instrumento internacional que es especifico en el tema de los derechos de los inmigrantes, el tratado de protección de los derechos de los trabajadores inmigrantes y sus familias, que se adoptó en el año 1990 y solo entro en vigencia trece años después, en el 2003, paradójicamente fue al obtener ratificación de estados que nos son por excelencia receptores de inmigrantes sino emisores de personas a otras países como es el caso de Honduras, Colombia, Guatemala, Salvador y México, sin embargo y a pesar de los esfuerzos de crear un mecanismo que garantice la protección de los derechos de los inmigrantes, 20 años después con la adopción de esta convención no se han obtenido herramientas o procesos efectivos que logren a cabalidad el objetivo del convenio el cual es la protección de sus derechos, países como EE. UU.,

Canadá, Francia, España e Inglaterra no han suscrito esta convención. (Organización de Naciones Unidas, 2011)

Es decir que en el ambiro internacional no existe un instrumento que obligue o comprometa la responsabilidad de los Estados en temas de derechos de los inmigrantes, al no haber un instrumento que proteja los derechos de los inmigrantes en el sistema regional de protección de derechos humanos, la vía de protección ha sido la de los instrumentos generales de protección, en especial la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica.

Según la OIM y su clasificación, el modo en que se aborda el tema de los derechos de los inmigrantes en el sistema interamericano de derechos humanos, es que la protección de los inmigrantes es la de una persona como sujeto de derechos sin hacer distinción respecto a la condición jurídica frente al Estado (ciudadanos, extranjeros, residentes, etc.).

Esto en razón del artículo 1.2 de la Convención americana que establece el concepto de persona:

(…) es todo ser humano. Este artículo es fundamental para la comprensión del alcance de los derechos de la Convención. El objetivo es proteger a la persona como ser humano sin ninguna otra diferenciación que aquellas justificadas de acuerdo con las valoraciones autorizadas por el respeto a la igualdad. Así lo ha manifestado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte):

> Al hablar en particular de la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos por parte de los Estados , independientemente de cual es de esos derechos estén reconocidos por cada Estado en normas de carácter nacional o internacional, esta corte considera que para todos los Estados como miembros de la comunidad internacional, es evidente que deben cumplir con esas obligaciones sin generar discriminación alguna, lo cual se encuentra intrínsecamente relacionado con el derecho que da la ley de proteger a todos por igual , y que a su vez se desprende de la unidad de naturaleza de todos los

seres humanos y que es inseparable de la dignidad esencial de la persona. (Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados,, 2003)

Para la corte es preciso que los miembros que hacen parte del SIDH tengan la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos que vinculan a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas, lo cual quiere decir que es la condición de ser humano la que habilita para ejercer la protección de los derechos que se encuentran en la convención americana de derechos humanos y que su goce no admite otro criterio de distinción.

Estudiando la condición jurídica y los derechos de los inmigrantes indocumentados, en opinión consultiva OC-18/03, la corte interamericana expresa que:

"es obligación de los estados de respetar y garantizar los derechos fundamentales del inmigrante con independencia de su situación de ilegalidad en la que se encuentre, garantizando entre otros principios el de igualdad y no discriminación, los derechos laborales y el debido proceso."

Es con base en estos principios que tienen una función integradora e interpretativa de aplicación de las normas del SIDH, que la comisión y la corte han analizado el alcance de los derechos de los inmigrantes, teniendo también en cuneta principios del derecho internacional como el de la soberanía de los Estados y su poder de policía en la regulación de políticas públicas que buscan proteger la seguridad, el orden público, la economía, etc. Respetando los estándares convencionales que se han plasmado en las sentencias de la corte y en las opiniones consultivas. Esta opinión consultiva fue solicitada por el Estado Mexicano a la corte, para que se pronunciara con respecto al derecho de los inmigrantes.

Estas interpretaciones que han realizado los órganos del SIDH sobre los tratados de los cuales hacen parte los Estados son vinculantes, estos postulados son los que decidirán si el Estado ha cumplido o no con sus obligaciones internacionales en un caso sometido a su conocimiento, además también existe la obligación de incorporar el tratado a su ordenamiento jurídico interno y su posterior aplicación de conformidad con lo que establezcan los estándares convencionales, aun si deben adecuar la norma interna a la convencional.

Sin embargo, otros sectores de la doctrina, sostienen que los estados no solo están obligados a lo que dice el tratado o convenio, sino también a la interpretación que hacen de él sus órganos, dicha labor de interpretación incluye todas las funciones no solo las contenciosas sino también la consultiva, los informes de la comisión, etc.

De esta forma la corte por medio de su jurisprudencia, estudiando la aplicación de estos principios en materia de los derechos de los migrantes, ha establecido lo siguiente:

> En relación con la afectación de este principio respecto de los migrantes, la Corte establece que su violación genera responsabilidad internacional del Estado. Esto es que los trabajadores inmigrantes indocumentados, a pesar de estar en una situación irregular en el país, sean tratados laboralmente con las mismas garantías y condiciones que los nacionales. De esta manera, el estado tiene la obligación de garantizar a estas personas todos los derechos consagrados en la constitución, la legislación laboral y cualquier tratado internacional. En cada caso, se establece que debe aplicarse el principio de favorabilidad cuando se presente una antinomia entre la ley nacional y el tratado internacional. El incumplimiento de estas normas por personas privadas (empleadores) es susceptible de generar responsabilidad internacional cuando el estado no protege al trabajador frente a su empleador.
>
> Esta situación se puede verificar cuando los estados toleran prácticas discriminatorias contra trabajadores inmigrantes en relación con trabajadores nacionales o cuando los controles no son suficientes para velar por el reconocimiento y aplicación de normas que garantizan los derechos de igualdad de los inmigrantes. (Kimel vs. Argentina,, 2008)

Un sector de la doctrina ha expuesto que, la inmigración no debe categorizarse solamente a que se reconozcan los derechos de los inmigrantes, pues ellos también son personas, sectorizar este grupo de personas a decir derechos de los inmigrantes no es correcto, pues son personas y debe decirse como tal, derechos de las personas o al menos enfatizar en derechos de la ciudadanía interamericana y que su único límite sea el principio de no discriminación.

El no planteamiento de un derecho como lo es el de la libre circulación, y el hecho de que prevalezcan políticas migratorias altamente restrictivas, dificulta el desarrollo de la dignidad humana del inmigrante, en estos casos las líneas jurisprudenciales de la corte en temas de no discriminar y obligación de respetar los derechos establecidos en la convención, son nulas y cortas en el camino que debe recorrerse para la protección del inmigrante , porque su problemática central no es el respeto a la vida o a la integridad, sino la libertad de circulación, la oportunidad de estar en el país donde encuentre mejores oportunidades de subsistencia, de calidad de vida, de esta forma la situación del inmigrante tampoco ha sido resuelta en el SIDH, pues el sistema se ha preocupado más por establecer unos mínimos en el tema de la dignidad e integridad personal o moral, pero no ha sido capaz de expresar el reconocimiento y protección de las personas en condiciones de permanecía en el Estado que se trate o porque se regularice la situación del extranjero indocumentado.

El sistema interamericano ha expresado que el derecho internacional de los derechos humanos prohíbe la implementación de políticas y prácticas deliberadamente discriminatorias, así como actos legales que deliberadamente sean discriminatorios, contra cierta categoría de personas, aun cuando no se pueda probar la intención discriminatoria.

Como se ha hecho mención en párrafos anteriores, la única forma de realizar tratos diferentes es bajo ciertos criterios objetivos y razonables, donde el trato a la persona objeto del tratamiento legal sea razonable, es decir, puede que la corte no prohíba todo distinción, sino aquella que no tiene una justificación objetiva y razonable para lograr un objetivo legítimo, siempre mirando el respeto a los derechos humanos.

Por lo cual, los objetivos de una política migratoria siempre deben estar dirigidos teniendo presente el respeto por los derechos humanos, tal y como lo estableció en su opinión consultiva, la Corte estima conveniente señalar que, en el ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias, es lícito que los Estados establezcan medidas atinentes al ingreso, permanencia o salida de personas migrantes para desempeñarse como trabajadores en determinado sector de producción en su Estado, siempre que ello sea acorde con las medidas de protección de los derechos humanos de toda

persona y, en particular, de los derechos humanos de los trabajadores. Con el fin de cubrir esta necesidad, los Estados pueden tomar diversas medidas, tales como el otorgamiento o denegación de permisos de trabajo generales o para ciertas labores específicas, pero deben establecerse mecanismos para asegurar que ello se haga sin discriminación alguna, atendiendo únicamente a las características de la actividad productiva y la capacidad individual de las personas. De esta forma, se garantiza una vida digna al trabajador migrante, protegiéndole de la situación de vulnerabilidad e inseguridad en que usualmente se encuentra, y se organiza así eficiente y adecuadamente el proceso de producción local o nacional.

Por lo tanto, no es admisible que un Estado de empleo proteja su producción nacional, en uno o varios sectores, fomentando o tolerando la contratación de trabajadores migrantes indocumentados con fines de explotación laboral, prevaliéndose de la condición de vulnerabilidad de dichos trabajadores frente al empleador en el Estado o considerándolos como oferta laboral menos costosa, sea pagándoles salarios más bajos, negándoles o limitando el goce o ejercicio de uno o más derechos laborales, o negándoles la posibilidad de reclamar la violación de los mismos ante la autoridad competente

Lo establecido por la Corte Interamericana se extiende a la obligación de los Estados de cumplir con todo instrumento internacional que les sea aplicable. Sin embargo, es importante señalar que, al referirse a esta obligación estatal, este Tribunal considera que no solo se debe adecuar toda normativa interna al respectivo tratado, sino que, además, las prácticas estatales relativas a su aplicación deben adecuarse al derecho internacional. Es decir, no basta con que el ordenamiento jurídico interno se adecue al derecho internacional, sino que es menester que los órganos o funcionarios de cualquier poder estatal, sea ejecutivo, legislativo o judicial, ejerzan sus funciones y realicen o emitan sus actos, resoluciones y sentencias de manera efectivamente acorde con el derecho internacional aplicable.

Es decir que la fijación del objetivo de las políticas públicas migratorias debe estar en concordancia con los instrumentos de derecho internacional ratificados por los Estados.

Es de resaltar que en la formulación del diseño y la implementación de las políticas migratorias es importante el estudio de los instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos, ya que estas personas se encuentran en una situación de vulnerabilidad, entre otras cosas a que no viven en sus Estados de origen ya las dificultades que afrontan a causa de diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas y sociales, los obstáculos para integrarse a la sociedad y muchas veces se enfrenta a situación de xenofobia, consecuencia de todo proceso de inmigración masiva.

Una política migratoria para que sea integral no solo debe obedecer a los parámetros que el gobierno fije sino también a las obligaciones internacionales que el Estado colombiano ha ratificado, pues ha adquirido obligaciones y como tal debe respetarlas y ofrecer la garantía de cumplirlas.

Por ello y entendiendo esta realidad la comunidad internacional ha reconocido la necesidad de adoptar medidas especiales para garantizar la protección de los derechos humanos de los inmigrantes, en especial haciendo referencia a los inmigrantes trabajadores, quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad frente a los trabajadores nacionales.

4.1.3. elementos para la formulación de una política integral migratoria

Para el desarrollo de las políticas migratorias se han identificado tres elementos de especial importancia para el correcto diseño e implementación de sus objetivos, estos son:

(i) Establecer un control de flujos

(ii) Crear mecanismos efectivos para la integración de los inmigrantes establecidos en el territorio del País de acogida y;

(iii) Fomentar la creación de una política regional de cooperación para reducir la presión migratoria. (Criado, 2001)

Estos ejes contienen la mayoría de los aspectos relevantes a considerar en un programa de acción de los Estados involucrados en la dinámica migratoria internacional.

En cuestión de controlar el flujo migratorio, en Colombia con la expedición del permiso especial de permanencia, se intentó regularizar la situación de los inmigrantes venezolanos, de esta forma se pudo calcular un flujo general, durante 2017 se registraron 37.000 entradas a Colombia y 35.000 salidas al día. Es decir, que pro jornada quedaron en el territorio colombiano aproximadamente 2.000 venezolanos. 69.000 venezolanos han tramitado el permiso especial de permanencia, de estos el 39 % se encuentra en la ciudad de Bogotá, el 14% el departamento de Antioquia y el 10% en el atlántico, no obstante, el porcentaje del control de flujo es general, no es separado de personas que tienen un tránsito por Colombia hacia otro País, no se tiene en cuenta aquellos inmigrantes que no están documentados, es decir que su situación es de irregularidad, tampoco aquellos que se devuelven.

En el escenario de la integración de los inmigrantes establecidos en territorio colombiano, la política que se diseñe debe centrarse en una gestión ordenada de temas como la salud, vivienda, educación, políticas laborales y de seguridad ciudadana, todos estos aspectos deben siempre ser orientados bajo la dignidad humana de los inmigrantes.

Del análisis que se realiza de la Convención Americana y de otros tratados de derechos humanos, que han generado obligaciones a los Estados, la corte analiza el límite entre los derechos de las personas, independientemente de su estatus migratorio legal o ilegal y la facultad soberana que tiene los Estados para poder regular su política migratoria.

La obligación de respetar los derechos surge de los establecido en el artículo 2 de la convención americana que exige a los Estados adoptar inmediatamente las medidas necesarias para poder hacer efectivos los derechos de la convención, esto incluye que las medidas o políticas migratorias deben ser diseñadas observando los derechos humanos.

La comisión interamericana ha definido que:

La política migratoria de un Estado está constituida por todo acto p medida u omisión institucional que versa sobre el ingreso, salida o permanencia de la población nacional o extranjera dentro de su territorio. Al respecto la corte considera, que la establecer políticas migratorias, los Estados deben observar los derechos Humanos y expone que las distinciones deben obedecer a consideraciones objetivas, proporcionales y razonables. (Comisión IDH Resolución 03/08, 2008)

Ahora bien, la migración comprende distintos ámbitos como el laboral, la reunificación familiar, la seguridad, la migración irregular, el comercio, los derechos de los migrantes, la salud, la integración y el desarrollo. (OIM, s.f.)

En este sentido la Corte ha considerado conveniente señalar que, en el ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias, es lícito que los Estados establezcan medidas atinentes al ingreso, permanencia o salida de personas migrantes para desempeñarse como trabajadores en determinado sector de producción en su Estado, siempre que ello sea acorde con las medidas de protección de los derechos humanos de toda persona y, en particular, de los derechos humanos de los trabajadores. Con el fin de cubrir esta necesidad, los Estados pueden tomar diversas medidas, tales como el otorgamiento o denegación de permisos de trabajo generales o para ciertas labores específicas, pero deben establecerse mecanismos para asegurar que ello se haga sin discriminación alguna, atendiendo únicamente a las características de la actividad productiva y la capacidad individual de las personas. De esta forma, se garantiza una vida digna al trabajador migrante, protegiéndole de la situación de vulnerabilidad e inseguridad en que usualmente se encuentra, y se organiza así eficiente y adecuadamente el proceso de producción local o nacional.

En el ámbito internacional, es necesario recalcar que la cooperación debe ser regional solo compete a los Estados que se han visto afectados por el masivo movimiento de inmigrantes venezolanos, esto con miras a señalar en la agenda cuales deben ser los

elementos de la política exterior que será importante para definir la actual política migratoria y crear mecanismos para que el número de inmigrantes no aumente.

La organización internacional de migraciones ha sostenido que:

Los procesos migratorios y su gestión por los Estados, tienen un conjunto de responsabilidades internacionales que limitan o restringen el campo de acción en la formulación y el diseño de políticas públicas migratorias. Es así como el Estado toma conciencia de que la Migración por ser un tema complejo debe ser gobernada o regulada, pero en un sentido que atienda tanto el problema interno, como el problema de alcance global y la intensidad del fenómeno, para así poder garantizar la protección necesaria para garantizar efectivamente la dignidad humana y de que para ello es necesario la cooperación entre Estados y comprometerse con las normas internacionales que ofrecen los medios para proteger los derechos humanos de los inmigrantes, a la vez que equilibrar los interese de los inmigrantes con los intereses del Estado de acogida. En este sentido son importantes, en materia de política migratoria colombiana, los procesos de integración regional y los procesos más amplios de cooperación internacional.

A nivel regional, Colombia ha participado en las diferentes Conferencias Suramericanas de Migraciones y en los Foros que han dado lugar a la formulación de diversos documentos que avanzan en la integración en la materia. Además, en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Estado colombiano se ha comprometido en la definición de los lineamientos de la Política Externa Común Andina de Migraciones, así como en los programas para migrantes comunitarios y extracomunitarios de la CAN, ámbito en el que se destacan las decisiones sobre Migración Laboral (Decisión 545 de 2003) y sobre Seguridad Social (Decisión 583 de 2004), diversas decisiones contra la discriminación, y otras más para facilitar la circulación de bienes, servicios y personas en el área. De igual forma se han ratificado acuerdos bilaterales, como por ejemplo instrumentos fronterizos para la gestión de los flujos entre países limítrofes. Igualmente, y como parte de este mismo proceso, cabe mencionar la participación de Colombia en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que entre sus objetivos tiene el de la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral basado en los derechos humanos y laborales, para la regularización migratoria y la armonización de políticas de la

región. (Ciurlo, Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración, 2015)

el ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias, los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana. En efecto, si bien los Estados guardan un ámbito de discrecionalidad al determinar sus políticas migratorias, los objetivos perseguidos por las mismas deben respetar los derechos humanos de las personas migrantes.

Esto no significa que no se pueda iniciar acción alguna contra las personas migrantes que no cumplan con el ordenamiento jurídico estatal, sino que al adoptar las medidas que correspondan, los Estados deben respetar sus derechos humanos y garantizar su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa. De igual forma, la evolución de este ámbito del derecho internacional ha desarrollado ciertos límites a la aplicación de las políticas migratorias que imponen un apego estricto a las garantías del debido proceso y al respeto de la dignidad humana, cualquiera que sea la condición jurídica del migrante.

los órganos del Sistema Interamericano han sostenido de manera reiterada que si bien los Estados tienen el derecho a controlar sus fronteras, definir los requisitos de ingreso, estancia y expulsión de los extranjeros de su territorio y, en general, de establecer sus políticas migratorias; las políticas, leyes y prácticas que implementen en materia migratoria deben respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas migrantes, los cuales son derechos y libertades que se derivan de su dignidad humana y que han sido ampliamente reconocidos por los Estados a partir de las obligaciones internacionales que han contraído en materia de derechos humanos.

Por ello en el ámbito del mundo se han venido consolidando dos tipos de modelos para el desarrollo de políticas migratorias:

(i) El enfoque estatotecentrico:

Este modelo está basado en el desarrollo de políticas migratorias con elementos preponderantes en el interés nacional y la razón de ser del Estado, entendida

> esta como la necesidad de preservar sus elementos integrantes: población, gobierno leyes y territorio, partiendo de la visión del Estado como una autoridad monopólica responsable de la seguridad nacional y el uso legítimo de la fuerza, con la facultad y obligación legal y legítima, es decir, consensual y jurídica, del ejercicio del poder y del gobierno, por ende, el control de las fronteras nacionales.

Si bien este enfoque es muy clasista y solo se concentra en el bienestar del estado ignorando la situación humanitaria de múltiples movimientos de inmigración, se considera que, si es legítimo y eficaz tener un control migratorio en las zonas fronterizas, este modelo es el aplicado ahora por Estados Unidos con el gobierno de Donald Trump.

Por el contrario, está el otro modelo:

(ii) El enfoque basado en los derechos de las personas y de los pueblos:

> este modelo tiene como base la integración de elementos en las políticas migratorias, teniendo como eje central a la misma persona, por el hecho de ser un ser humano, y en reconocimiento del Estado a la diversidad de colectividades humanas.

Este último enfoque se refiere más a una visión del individuo más allá de su ciudadanía y nacionalidad, condición social, económica o cultural.

Si bien la migración comprende múltiples beneficios, tales como el de favorecer la multiculturalidad de las sociedades e impulsar el crecimiento económico de los Estados, la migración también plantea grandes desafíos en lo que respecta a los derechos humanos de los migrantes. Diversos órganos internacionales de derechos humanos han sostenido de manera reiterada que, por el hecho de ser migrantes, las personas suelen enfrentar múltiples violaciones a sus derechos humanos a lo largo del proceso migratorio. A su vez, muchas de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes tienen un impacto directo sobre sus familias.

En este contexto, la Comisión ha identificado que uno de los principales desafíos que enfrentan las personas en el contexto de la migración en materia de derechos humanos en la región es la persistencia de un gran número de políticas, leyes y prácticas estatales, así como de acciones y omisiones de actores no estatales y personas individuales, que

desconocen las personas en el contexto de la migración como sujetos de derecho y que violan sus derechos humanos. Con relación a las diversas situaciones de vulnerabilidad en las que suelen encontrarse los migrantes, la Comisión Interamericana ha sostenido:

> Es preciso recalcar que inmigrantes y trabajadores migratorios se encuentran en una condición muy vulnerable. Estas personas muchas veces ignoran las leyes y el idioma del país receptor y en varias ocasiones deben enfrentar abierta hostilidad por parte de la población, incluso de las autoridades. La situación es particularmente grave en el caso de los migrantes indocumentados, cuya situación inmigratoria los expone aún más a abusos. De hecho, dada la situación particular de los migrantes se sostiene que estas personas enfrentan una condición de vulnerabilidad estructural. A raíz de ella, los migrantes están expuestos a una serie de atropellos. Entre ellos se pueden mencionar arrestos arbitrarios y la ausencia de debido proceso; deportaciones masivas; discriminación para concesión de la nacionalidad o para acceder a servicios sociales a los que extranjeros tienen derecho por ley; condiciones de detención infrahumanas; apremios ilegítimos por parte de autoridades como policías y funcionarios de inmigración; y completa indefensión cuando son expuestos a condiciones de explotación por parte de empleadores inescrupulosos. Estas situaciones afectan de forma particular a las mujeres y niños migrantes, quienes están además expuestos a excesos como acoso sexual, golpizas y condiciones deficientes de trabajo. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2000)

Es por ello que la aplicación del modelo basado en los derechos del pueblo y de las personas es la forma más efectiva de diseñar políticas migratorias con enfoques de derechos humanos y evitando posibles violaciones a la convención que terminen en proceso que declaren la responsabilidad internacional del Estado por vulnerar derechos a los inmigrantes.

4.2. Discusión

Políticas migratorias desde perspectivas humanas y jurídicas ¿son posibles?

Autores como Roth, definen las políticas públicas como:

> Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, que por medio de acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una organización o institución gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales y colectivos para modificar una situación que se percibe como insatisfactoria o problemática. (ROTH, 1999) . En este sentido se configura una relación entre el Estado y la sociedad por medio de una política pública y a partir de un problema.

Muchas veces se vulneran los derechos de los inmigrantes que están regularizados en el país receptor o de tránsito, sin embargo, la situación es crítica cuando analizamos la situación de las personas inmigrantes indocumentadas o que están irregulares en el Estado de acogida, puesto que no cumplen con los requisitos legales que el país receptor establece para legalizar el estatus del migrante. Este tipo de población o colectividad es más vulnerable a ser víctima de violaciones a sus derechos humanos durante su estadía, o repatriación. Aunado a lo anterior, tómese en cuenta que la mayoría de migrantes irregulares se trasladan en condiciones infrahumanas y de clandestinidad. Vale la pena resaltar que los Estados tienen toda la potestad en su poder de policía para regular sus fronteras, determinar sus políticas migratorias y deportar a inmigrantes irregulares; nada de lo que aquí se diga debe entenderse en sentido contrario. Pero también es obligación de todo Estado proteger los derechos de cualquier persona que se encuentre bajo su jurisdicción. La observancia de los derechos humanos no se puede condicionar a una nacionalidad, documento, trámite administrativo o estatus migratorio. Por ello es necesario verificar la constitucionalidad y convencionalidad de ciertos actos, omisiones y leyes de la autoridad, así como sus efectos en perjuicio de los derechos humanos de las personas que se encuentran en el territorio de un Estado independientemente de su situación migratoria. (Morales Sanchez, 2011)

Este análisis sujeta la legitimidad de las normas de inmigración a la aplicación del principio de no discriminación que mencionaba en el capítulo anterior, por lo cual a Corte

no menciona ningún otro derecho concreto que los estados deben observar. Sin embargo, esta lectura se debe hacer teniendo en cuenta el carácter de ius cogens y la aplicación del derecho a la igualdad y no discriminación de todos los derechos establecidos en la Convención Interamericana (Artículo 1) y otros instrumentos de que el Estado sea parte. Es por ello que los derechos que se les reconocen a los inmigrantes en la actualidad y en horizontes no muy lejanos dependerán del alcance y del contenido de los derechos de los nacionales del Estado de que trate y de las distinciones que en virtud a derechos como el de la igualdad estén permitidas. Sin embargo, no es correcto interpretar que, a pesar de que los derechos humanos se deben reconocer a todas las personas por igual, en la práctica, los derechos de los migrantes estén sujetos únicamente a la aplicación igualitaria de derechos en relación con los nacionales del estado de que se trate. Siendo este el umbral de protección mínimo exigido por el Sistema, las garantías se extienden más allá de los derechos de los nacionales si las normas internacionales de derechos humanos conceden una protección superior. En un caso tal, el estado deberá adecuar su normatividad interna a los tratados de derechos humanos que sean vinculantes a fin de no discriminar en perjuicio de nacionales e inmigrantes. Esta afirmación tiene como fundamentación el concepto establecido en los tratados de derechos humanos que establecen que los derechos son inherentes a la persona bajo la jurisdicción del Estado Parte y no a un nacional o ciudadano. (Torres-Marenco, 2011)

En el caso de los inmigrantes venezolanos, al momento de la elaboración de una política migratoria integral se tendrán que tomar variables negativas como la desaceleración económica de los últimos tres años, que también afecta este fenómeno migratorio. No obstante, se afirma que es un tema solo de percepción, pues el escenario no es bastante favorable por el cierre de empresas, aumento de las deudas vencidas de las instituciones financieras, los múltiples despidos, el aumento de la delincuencia y la inseguridad en las calles y una migración laboral sin control, que puede ser tan lesiva como el contrabando. (Sanabria Duran, El panorama de la migración laboral en Colombia, 2017)

Por ello esta investigación trata de exponer una visión humana y jurídica el tema de los inmigrantes venezolanos, que será un asunto de prioridad en este gobierno, para que se comprometa con un discurso enfocado en el respeto por los derechos humanos y

laborales de los inmigrantes, de sus familias, por ello es necesario que se condensen todos estos planteamientos en una ley de la república donde se trace un marco y límite de los derechos de los extranjeros con el más alto respeto a la dignidad humana, el desarrollo de un diagnóstico veraz que nos permita caracterizar el tipo de población migrante que está en el territorio y el diseño de una política pública que permita materializar los derechos con enfoque diferencial. (Palacios Sanabria M. T., Colombia frente a la migración: tareas urgentes e inaplazables, 2017)

Debemos entender que, como personas en este contexto, los inmigrantes enfrentan no solo la soledad y el abandono a sus familias, sino numerosos peligros para lograr la expectativa de una mejor calidad de vida como los trabajos forzados, la servidumbre doméstica y la explotación sexual, entre otros. En varios países, cuando un inmigrante es detenido por la policía, es sometido a numerosas violaciones a la libertad personal, a la integridad personal y al derecho a la defensa. (Comisión IDH, 2009)

La obligación de observar los derechos humanos en el diseño de sus políticas migratorias incluye en especial la protección del migrante de sus derechos laborales, el debido proceso y la garantía de los derechos como persona independiente de su condición jurídica.

La obligación de respetar los derechos humanos en el diseño de sus políticas migratorias también se basa en el principio de no discriminación como límite a esas políticas. Infortunadamente, a pesar del extenso bagaje jurisprudencial para orientar los límites de los estados en su ordenamiento interno, los migrantes siguen siendo objeto de discriminación en aplicación de las normas laborales, penales, civiles, etc. La realidad del trato a los migrantes demuestra que este es un principio que los estados no van a respetar, de manera particular, frente a casos individuales, ni general, frente al diseño de sus políticas migratorias. Lo anterior diluye la efectividad de la protección del Sistema. (Torres-Marenco, 2011)

CONCLUSIONES

El fenómeno de la inmigración venezolana a Colombia es una tarea urgente a regular en nuestro sistema jurídico, ya que Colombia siempre ha sido un estado emisor de migración, nunca antes se había tenido experiencia alguna como estado receptor de migración, sin embargo, el éxodo de los venezolanos ha obligado al gobierno, a la academia, a ONGs, a mirar mucho más de cerca la problemática que puede convertirse en una crisis humanitaria si no se da el tratamiento debido, es decir el país debe contar con una política integral migratoria que se comprometa con un direccionamiento estratégico en el problema de la inmigración.

En el ordenamiento jurídico colombiano, identificando las principales bases legales que dan desarrollo al tema de la inmigración en Colombia, como lo es la ley 1465 de 2011, la cual tiene como propósito sentar las bases para la creación del Sistema Nacional de Migraciones, se evidencia que la estructura jurídica en la que se pensó es insuficiente para la formulación de políticas públicas migratorias integrales , pues esta solo se enfoca en temas de emigración y de flujo de control fronterizo, ignorando los temas que nos aquejan en estos momentos como lo es, la inmigración masiva de venezolanos, por otra parte los esfuerzos del gobierno que mediante decretos establecen el tratamiento de servicios de salud, educación y permanencia legal de los venezolanos en territorio colombiano, no son suficientes para tener el estatus de política integral migratoria.

En el ordenamiento jurídico internacional se observa que son muchos los instrumentos internacionales que establecen el derecho a migrar como un derecho humanos, sin embrago debido a las limitaciones de fronteras, territorio y nacionalidad, la inmigración no es aplicada en ese contexto, por el contrario los Estados ignoran el carácter de los instrumentos de derecho internacional como la convención americana de derechos humanos y la convención de trabajadores migrantes y sus familias, que exigen que las políticas públicas de los Estados en tema de inmigración sean acordes a la dignidad humana y a los derechos humanos.

Para la elaboración de una política integral migratoria esta investigación encontrando pocos estudios elaborados sobre la cuestión, identifica que una buena política

integral migratoria debe basarse en los siguientes elementos: mantener el control de flujo fronterizo, en las zonas donde más varia el flujo de movimiento, la integración de los inmigrantes establecidos en territorio colombiano, con ello debe garantizarse su permanencia legal, servicios de salud, educación , vivienda y una política laboral, sumado a ello el estado debe elaborar una política de integración regional con los demás estados afectados por el problema de la inmigración para detener el avance de la inmigración venezolana.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ACNUR. (9 de marzo de 2017). *UNHCR ACNUR.* Obtenido de Agencia de la ONU para los Refugiados : http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/10938

Ágüelo, P. (2003). *Derechos y libertades de los extranjeros, la globalización y los derechos humanos.* Sevilla : Talasa editores.

Asociacion Nacional de Instituciones Financieras. (2018). *INMIGRACIÓN VENEZOLANA HACIA COLOMBIA Y SUS IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS.* Bogota : Centro de estudios economicos .

Bautista, D. (2007). *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días.* Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Bedoya Bedoya, M. R. (2014). El papel de las políticas públicas de migración y retorno en Colombia en el marco de la crisis económica mundial: los casos del Eje Cafetero, Cali, Medellín y Bogotá. *Estudios Políticos 46,Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia*, 79-99.

Camacho Solís, J. I. (10 de octubre de 2018). El derecho de la seguridad social para trabajadores migrantes y trabajadores informales; obligación pendiente y olvidada. *Ambito Juridico* , pág. 5.

Canova A. & Herrera-Orellana, L. (2014). *El TSJ al servicio de la Revolución.* Caracas: Editorial Galipan.

Castillo Crasto, T., & Reguant Álvarez, M. (2017). Percepciones sobre la migración venezolana: causas, España como destino, expectativas de retorno. *Revista migraciones*, 133-163.

Castles, S. (2010). Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales. *migraciones y desarrollo*, 49-80.

Chueca, A. G. (2008). El ius migrandi en el derecho internacional de las migraciones. En Ruíz-Gallegos, *Inmigración, Estado y Derecho: perspectivas desde el siglo XXI* (págs. 753 – 778). Barcelona: Bosh.

Ciurlo, A. (2015). Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración. *Revista INTERNACIONAL de COOPERACIÓN y DESARROLLO*, 205-242.

Colombia frente a la migración: tareas urgentes e inaplazables. (21 de Noviembre de 2017). *Ambito Jurídico*, págs. 1-3.

Comisión IDH. (2009). *Comunicado de Prensa No. 53/09, Visita a centros de detención de inmigrantes en Estados Unidos,*. disponible en: http://www.cidh.oas.org/Comunicados/ Spanish/2009/53-09sp.htm.

Comisión IDH Resolución 03/08, C. (2008). *Derechos humanos de los migrantes, estándares internacionales y directiva europea sobre retorno.* Disponible en: http://www.cidh.oas.org/Resoluciones/Resolucion.03.08.ESP.pdf.

Comité de Protección de los Derechos de Todos los trabajadores Migratorios y de sus Familias. (2011). *Observación General No. 1 sobre los trabajadores domésticos migratorios.* Ginebra.

Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados,, Opinión Consultiva OC18/2003 , Serie A No. 18, párr. 100 (Corte IDH 17 de septiembre de 2003).

Consejo Noruego para Refugiados. (29 de ABRIL de 2017). *NRC*. Obtenido de NRC: http://www.nrc.org.co/?option=com_content&view=article&id=216:conflicto-desplaza-a-171-000-personas-en-colombia-2016&catid=23:situacion-humanitaria&Itemid=101

COVARRUBIAS VILLA, F. (2000). *Manual de Técnicas y procedimiento de investigación social desde la epistemología dialéctica crítica.* México: Coleccion teoria .

Criado, M. (2001). *La línea quebrada: historias de vida de migrantes.* Madrid: Consejo Económico y Social.

Dünkel, F. (2016). Fundamentos victimológicos generales de la relación entre Víctima y Autor en Derecho Penal. *Universidad de Freiburg*, 162.

ESCUDERO, J. M. (1987). La investigación acción en el panorama actual de la investigación educativa: algunas tendencias. *Revista de Innovación e Investigación educativa*, 35.

Fernández, M. (2013). *Aproximación interdisciplinar al análisis de las migraciones.* Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

Guáqueta, A. (2005). Desmovilización y Reinserción en El Salvador. *Fundación Ideas de Paz*, 6.

Guáqueta, A. (2005). Desmovilización y Reinserción en El Salvador. *Informes FIP 1. Colombia: Fundación Ideas para la Paz*, 6-10.

Instituo Nacional de Instituciones Financieras. (2018). *INMIGRACIÓN VENEZOLANA HACIA COLOMBIA Y SUS IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS.* Bogota: Centro de estudios económicos.

Izquierdo Marín, D. (2010). *Migración, trasnacionalismo y familia Caso Colombia - Venezuela.* . Cartagena: (Tesis de grado). Universidad de Cartagena. .

Kimel vs. Argentina,, Corte IDH. Sentencia de fondo,reparaciones y costas, serie C No. 177 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2 de mayo de 2008).

Malgesini, G. (2012). *Movilidad Humana y Migraciones.* Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

Martínez Casadiegos, D. (2015). *El proceso migratorio entre Colombia y Venezuela (1989-2014): Principales causas y efectos políticos para la integración entre ambos países.* Bogotá: (Tesis de maestría). Universidad Católica de Colombia, Universitá Degli Studi di Salerno, Italia. .

MELCHOR AGUILAR, J., & Martínez Revilla, A. (2002). *Los sistemas de investigación en México.* Chile : universidad de chile .

Migracion Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017). *Radiografia de venezolanos en Colombia.* Bogotá: Informe Ministerio de Relaciones Exteriores, disponible en http://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/radiografia_web.pdf.

Morales Sanchez, J. (2011). *Derechos de los Inmigrantes en el Sistema interamericano de Derechos Humanos.* Mexico: Comisión Nacional de los derechos humanos.

OIM. (s.f.). *A propósito de la migración".* . Obtenido de Página en Internet de la OIM. www.iom.int/jahia/jahia/lang/es/pid/3

Organización de Naciones Unidas. (2011). *Estatus de ratificaciones de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares,.* Disponible en: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_: ONU.

Organización Internacional para las Migraciones. (2010). *informe del relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes Sr. Jorge Bustamante.* Ginebra: OIM.

Organización Internacional para las Migraciones. (2010, 3 de agosto). *Informe del relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes.* Ginebra: OIM.

Organización Internacional para las Migraciones. (2011). *Informe sobre las migraciones en el mundo.* disponible en: http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/es/pid/1: OIM.

Ozkan, M. (27 de enero de 2018). Colombia y una buena política de migración. *El Espectador* , pág. 2.

Pacheco Ríos, G. (2016). *Idas y venidas: El flujo migratorio entre Colombia y Venezuela.* Bogotá: (Tesis de maestría). Universidad Militar Nueva Granada.

Palacios Sanabria, M. T. (2012). El sistema colombiano de migraciones a la luz del derecho internacional de los derechos humanos: la Ley 1465 de 2011 y sus antecedentes normativos. *Revista Opinión Jurídica 11(21) ISSN 1692-2530.*, 83-102.

Palacios Sanabria, M. T. (2012). El sistema colombiano de migraciones a la luz del derecho internacional de los derechos humanos: la Ley 1465 de 2011 y sus antecedentes normativos. *Opcion Juridica*, 83-102.

Palacios Sanabria, M. T. (27 de noviembre de 2017). Colombia frente a la migración: tareas urgentes e inaplazables. *Ambito Juridico*, pág. 2.

Palacios Sanabria, M. T. (21 de noviembre de 2017). Colombia frente a la migración: tareas urgentes e inaplazables. *Ambito Juridico* , pág. 2.

ROTH, A. N. (1999). *Estado y políticas públicas en América Latina, El caso de políticas ambientales en Colombia.* Ginebra: Tesis Doctoral, No 477, Universidad de Ginebra.

Sanabria Duran, C. J. (13 de septiembre de 2017). El panorama de la migración laboral en Colombia. *Ambito Juridico* , pág. 3.

Sánchez Mojica, B. E. (2014). El enfoque de derechos en las políticas migratorias. El caso colombiano. En M. L. Burgorgue L., *Derechos Humanos y Políticas Públicas. Manual* (págs. 275-308). Barcelona: Dhes - Red de Derechos Humanos y Educación Superior.

Sentencia C 416- 2014, expediente D-9956 (Corte Constitucional, M.P. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA 2 de julio de 2014).

Sentencia SU 677-17, Expediente T-5.860.548 (Corte Constitucional, M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO 15 de Noviembre de 2017).

Tilly, C. &. (1967). On Uprooting, Kinship, and Auspices of Migration. . *International Journal of Comparative Sociology*, 139-164.

Torres-Marenco, V. (2011). La migración en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, . *Vniversitas, 122*, 41-76.

Universidad Nacional de Colombia. (2018). *Colombia, sin política migratoria ante crisis venezolana.* Bogotá: disponible en: http://ieu.unal.edu.co/noticias-del-ieu/item/colombia-sin-politica-migratoria-ante-crisis-venezolana.

ANEXOS

Anexo 1. Ruta Metodológica

Objetivo general	Objetivos Específicos	Categoría	Dimensión	Fuente	Técnica	Instrumento	ITEM
Analizar a política integral migratoria desde las perspectivas de lo humano y lo jurídico.	Identificar las regulaciones colombianas que se enfocan en el tema de inmigración	Ley 1465 de 2011, por medio del cual se crea el sistema nacional de migraciones	Diseño, ejecución, evaluación, seguimiento de la política migratoria. Aspectos de la inmigración y de la emigración. Dificultad en el articula miento de la política migratoria en lo local, nacional y distrital.	Ordenamiento jurídico	Análisis documental	Matriz de análisis legal	1. Los procesos de migración internacional, son una tarea que competen a todos los estados, tanto aquellos que son de origen de inmigrantes como los que son estados de acogida de inmigrantes, por lo que la cooperación internacional será de especial importancia al regular etas situaciones. 2. En el contexto de la realidad colombiano, poco se ha contemplado el tema de esta realidad humana, lo que hace necesario mostrar esta visión desde un contexto del humano. 3. El contexto en el que se desarrolla la técnica legislativa, con la ley que crea el sistema nacional de migraciones carece de técnica legislativa. 4. El congreso de la república ha visibilizado progresivamente este tema, pero los esfuerzos no son suficientes, hay vacíos jurídicos.
	Estudiar los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos que regulan la migración.	Convención americana de derechos humanos y Jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos.	Regulación de los aspectos migratorios bajo el respeto de los derechos de las personas.	Ordenamiento jurídico Internacional	Análisis documental	Matriz de análisis legal	1. La ley interna omite reconocer cimientos básicos de los derechos de los migrantes, como la dignidad humana, la igualdad y no discriminación, principio pro homine. 2. Diseñar estrategias de atención integral en las fronteras, para así controlar el flujo de inmigrantes.

			Implementar estrategias para evitar sentimientos de xenofobia hacia los inmigrantes venezolanos				
	Reconocer los elementos susceptibles de regulación de una política pública integral para el correcto desarrollo de la inmigración.	Parámetros internacionales con respecto a los derechos humanos de los inmigrantes	Definir un marco de regulación de la inmigración internacional	Revistas científicas Migración Colombia	Análisis documental	Normativa internacional Doctrina	1. Corregir las imprecaciones de la ley, la norma es muy corta. 2. Exponer parámetros convencionales y constitucionales para la formulación correcta de una política pública integral migratoria.

Anexo 2. Acta de validación

Anexo 3. Matrices de análisis

RETOS FRENTE A LA MIGRACIÓN VENEZOLANA A COLOMBIA: REFLEXIONES SOBRE UNA POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA

Responsables: Guillermo León Guerrero Gelves, Milena Fernanda Osorio Meneses y Yerthly Lisley Garcia Orduz.

ANALISIS DOCUMENTAL

Objetivo: Identificar las regulaciones colombianas que se enfocan en el tema de inmigración

Matriz de Análisis Legal

Fuente	**Referencia**	**Conceptos básicos**	**Idea central del texto de la ley**	**Subtemas**
Ordenamiento jurídico nacional	Colombia, Congreso de la república, Ley 1465 de 2011, por el cual se crea el sistema nacional de migraciones.	Se define al sistema nacional de migraciones como: El conjunto armónico de instituciones, organizaciones, tanto de la sociedad civil como las normas, procesos, planes y programas,	La ley se expide con el fin y la necesidad de ordenarla y dar respuesta, no solo a los flujos de colombianos que salen del territorio, sino a aquellos de extranjeros que se aproximan a nuestro	- sistema nacional de migraciones - principios contenidos en la ley 1465 de 2011 - la dignidad humana y el principio pro homine en la ley1564 de 2011.

		desde el cual se deberá acompañar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política migratoria con el propósito de elevar el nivel de calidad de vida de las comunidades colombianas en el exterior, considerando los aspectos de la emigración y de la inmigración.	país, se fue identificando como una prioridad. Anteriormente, el tema migratorio internamente considerado, podía circunscribirse a conocer el número de colombianos que se dirigían al exterior, pues tradicionalmente su comportamiento ha sido el de un Estado de origen o expulsor de migrantes o, si se quiere, de emigración.	

Fuente	**Referencia**	**Conceptos básicos**	**Idea central del texto de la ley**	**Subtemas**
Ordenamiento jurídico nacional	Colombia, presidencia de la Republica, Decreto 1288 del 25 de julio de 2018.	El Decreto establece la regularización temporal de los 442.462 venezolanos que realizaron el Registro y	El decreto permite el acceso de los migrantes venezolanos inscritos en el registro administrativo de	- desarrollo de la migración laboral

		que habían ingresado a Colombia, quienes tendrán un permiso de permanencia temporal de dos años y acceso a servicios básicos de salud, educación y trabajo.	migrantes venezolanos, para tener beneficios como: Facilidad para obtener permisos para trabajar en Colombia Servicios de orientación, información y remisión brindados por la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo Acceso a la seguridad social a través del Sisbén Control prenatal para mujeres gestantes Acceso al servicio de urgencias. Homologación de títulos de primaria y bachillerato gratis	- acceso a la educación por parte de migrantes venezolanos - acceso al mercado laboral y garantías de derechos laborales.

			La posibilidad de que los venezolanos permanezcan legalmente en el país al menos durante dos años (antes tenían permiso para permanecer 180 días) Facilidades para que los niños venezolanos accedan a educación pública primaria y secundaria	

RETOS FRENTE A LA MIGRACIÓN VENEZOLANA A COLOMBIA, REFLEXIONES SOBRE UNA POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA

Responsables: Guillermo León Guerrero Gelves, Milena Fernanda Osorio Meneses y Yerthly Lisley Garcia Orduz.

Objetivo: Estudiar los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos que estudian la migración.

Fuente	**Referencia**	**Conceptos básicos**	**Idea central del texto**	**Subtemas**
Ordenamiento jurídico internacional	Convención Americana de Derechos humanos, San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969	Analizar el fenómeno de la migración en un sistema internacional derechos humanos exige establecer si esta constituye un derecho de la persona y por qué sería necesario hablar de un derecho a la migración en particular. Esta problemática todavía busca respuestas frente a cuáles son las prerrogativas del migrante o la persona en un contexto de endurecimiento de normas migratorias.	***El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, SIDH, establece unos derechos básicos reconocidos a los migrantes, sin que esto implique un derecho a la migración per se. Estos derechos se encuentran en el marco del principio de no discriminación y la obligación general de***	- El derecho a la migración - el derecho a la libre circulación y su contenido en instrumentos internacionales - opiniones consultivas y sentencias de la Corte Interamericana de derechos humanos.

		La Organización Internacional para las Migraciones, OIM, describe el derecho sobre migración desde dos ángulos: Los principios y normas que emanan de la soberanía del Estado. Entre los cuales cabe señalar el derecho a proteger las fronteras, a conceder la nacionalidad, a admitir y deportar extranjeros, a luchar contra la trata y el tráfico de personas y a salvaguardar la seguridad nacional. Los derechos humanos de las personas en el ámbito de la migración. Hay muchas convenciones pertinentes a nivel universal y regional, aunque en su mayoría no hacen referencia	***respeto de los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales. Sin embargo, no ha sido aplicado por los gobiernos nacionales. El desarrollo de sus políticas migratorias se ha dado en violación del derecho a la libertad, la nacionalidad, las garantías judiciales, el debido proceso, etc.***	

		explícita a los migrantes ni los reconocen como grupo específico. Estos instrumentos están desperdigados a lo largo y ancho de las ramas legislativas, por ejemplo, las leyes sobre derechos humanos, el derecho humanitario, el derecho sobre refugiados, el derecho penal y el derecho laboral; por consiguiente, las normas pertinentes de derechos humanos se hallan dispersas en toda una serie de textos		

Fuente	**Referencia**	**Conceptos básicos**	**Idea central del texto**	**Subtemas**
Ordenamiento jurídico internacional	la Convención de la ONU para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y	La parte I de la Convención ofrece la definición más amplia de personas trabajadoras	La obligación de observar los derechos	

	sus familias, Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.	migratorias de las que se encuentran en los instrumentos internacionales relativos a migrantes. En el artículo 2. 1 se define «trabajador migratorio» como «toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional». Por otra parte, el artículo 4 define a «familiares» de los sujetos trabajadores migratorios como «las personas casadas con trabajadores migratorios o que mantengan con ellos una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, así como	humanos en el diseño de sus políticas migratorias ***incluye en especial la protección del migrante de sus derechos laborales, el debido proceso y la garantía de los derechos como persona independiente de su condición jurídica. La obligación de respetar los derechos humanos en el diseño de sus políticas migratorias también se basa en el principio de no discriminación como límite a esas políticas.***	- los derechos laborales de los inmigrantes - alcances y definiciones de la convención -derechos que tutela la convención

		los hijos a su cargo y otras personas a su cargo reconocidas como familiares por la legislación aplicable o por acuerdos bilaterales o multilaterales aplicables entre los Estados de que se trate».		

RETOS FRENTE A LA MIGRACIÓN VENEZOLANA A COLOMBIA, REFLEXIONES SOBRE UNA POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA

Responsables: Guillermo León Guerrero Gelves, Milena Fernanda Osorio Meneses y Yerthly Lisley Garcia Orduz.

Objetivo: Reconocer los elementos susceptibles de regulación de una política pública integral para el correcto desarrollo de la inmigración

Matriz de Análisis documental

Fuente	**Referencia**	**Conceptos Básicos**	**Idea central del texto**	**Subtemas**
Articulo jurídico	***Ciurlo, A. (2015), Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración, Revista INTERNACIONAL de COOPERACIÓN y DESARROLLO, VOL 2 N. 2, Pág. 205-242.***	en la gestión de los procesos migratorios, los Estados tienen un conjunto de responsabilidades internacionales que limitan o restringen su campo de acción en la formulación de políticas migratorias. Es así como deben tomar conciencia de que la migración debe ser gobernada, en un sentido que atienda tanto al alcance global del fenómeno como a la intensidad de la	En este sentido son significativos, en la política migratoria colombiana, los procesos de integración regional y los procesos más amplios de cooperación internacional. A nivel regional, Colombia ha participado en las diferentes Conferencias Suramericanas de Migraciones y en los Foros que han dado	- cooperación regional en el desarrollo de políticas de migración. -la política integral migratoria. - la política integral migratoria actual.

		protección necesaria para garantizar efectivamente la dignidad humana; y de que para ello es necesario la cooperación entre Estados y comprometerse con las normas internacionales que ofrecen los medios para proteger los derechos humanos, a la vez que equilibrar los intereses de los migrantes con los intereses del Estado de donde migran	lugar a la formulación de diversos documentos que avanzan en la integración en la materia. Además, en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Estado colombiano se ha comprometido en la definición de los lineamientos de la Política Externa Común Andina de Migraciones, así como en los programas para migrantes comunitarios y extracomunitarios de la CAN, ámbito en el que se destacan las decisiones sobre Migración Laboral (Decisión 545 de 2003) y sobre Seguridad Social (Decisión 583 de 2004), diversas decisiones contra la	

			discriminación, y otras más para facilitar la circulación de bienes, servicios y personas en el área. También ha suscrito acuerdos bilaterales, como por ejemplo instrumentos fronterizos para la gestión de los flujos entre países limítrofes. Igualmente, y como parte de este mismo proceso, cabe mencionar la participación de Colombia en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que entre sus objetivos tiene el de la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral basado en los derechos humanos y laborales, para la regularización migratoria y la	

			armonización de políticas de la región. La estructura de la actual política migratoria colombiana cuenta a nivel internacional con diversos acuerdos e instrumentos, como se pudo constatar precedentemente. A nivel nacional los instrumentos fundamentales, que se examinarán a continuación, son los siguientes: la Política Integral Migratoria PIM, documento Conpes 3603 de 2009; la Ley 1465 de 2011 que reglamenta el Sistema Nacional de Migraciones; la Ley 1565 de 2012 que reglamenta el Retorno, y el Decreto 1067 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo	

			de Relaciones Exteriores, que reglamenta, entre otros, los flujos migratorios de entrada al país	