

DOSSIER

Política migratoria colombiana: Impacto y respuestas a la migración venezolana

Colombian immigration policy: Impact and Responses to Venezuelan Migration

Política migratória colombiana: Impacto e respostas à migração venezuelana

Revista Fundamentos ISSN 2545-6318 Año 2025 N°1 Facultad de Ciencias Económicas - UNRC - Argentina

DOI: <https://doi.org/10.63207/ynz7mt91>**Gustavo Azócar Alcalá** Universidad Privada Dr. Rafael Belloso Chacín,
Maracaibo, Venezuela - cafeconazocar@gmail.com**Luis Guillermo Ferrer Alaña** Universidad Nacional Experimental Sur del Lago "Jesús María Semprum",
Santa Bárbara de Zulía, Venezuela

Recibido: 18 de mayo de 2025 - Aceptado: 04 de julio de 2025

Resumen. Este estudio analiza en profundidad la política migratoria de Colombia frente a la migración venezolana entre 2014 y 2024. Epistemológicamente se adscribe al paradigma interpretativo. Los datos fueron analizados desde una perspectiva cuali-cuantitativa. La estrategia empleada fue un análisis documental mediante el cual se examinaron fuentes teóricas, normativas primarias y antecedentes relevantes para alcanzar la comprensión de la realidad estudiada y el objetivo planteado. Se combinaron técnicas mixtas que derivaron en el análisis de contenido documental con sistematización temática para la obtención de un panorama exhaustivo sobre las políticas implementadas y su impacto. Los resultados y conclusiones arrojados permitieron referir que, entre 2014 y 2024, Colombia experimentó un cambio drástico en sus políticas migratorias frente a la masiva llegada de migrantes venezolanos. A lo largo de esta década, el país pasó de tener apenas 23.573 migrantes venezolanos en 2014 a albergar cerca de 2,87 millones en 2023, constituyéndose en el principal receptor de esta diáspora nacional en la región. La ruta migratoria de mayor uso por los migrantes venezolanos fue Táchira-Norte de Santander. Esta evolución, caracterizada por un enfoque humanitario, involucró desafíos en su implementación, puesto que ha requerido respuestas políticas innovadoras y coordinadas, tanto a nivel nacional como regional, para gestionar la crisis migratoria y garantizar derechos básicos a los migrantes, lo que se traduce en un proceso acumulativo de aprendizaje institucional.

Palabras clave: Migración, Diáspora, Política Migratoria.

Abstract. This study provides an in-depth analysis of Colombia's migration policy regarding Venezuelan migration between 2014 and 2024. Epistemologically, it adheres to the interpretive paradigm. Data were analyzed from a qualitative and quantitative perspective. The strategy employed was a documentary analysis, examining theoretical sources, primary regulations, and relevant background information to understand the reality studied and the objective at hand. Mixed techniques were used, resulting in documentary content analysis with thematic systematization to obtain a comprehensive overview of the implemented policies and their impact. The results and conclusions revealed that, between 2014 and 2024, Colombia experienced a drastic change in its migration policies in response to the massive influx of Venezuelan migrants. Over the course of this decade, the country went from having just 23,573 Venezuelan migrants in 2014 to hosting nearly 2.87 million in 2023, becoming the main recipient of this national diaspora in the region. The most frequently used migration route by Venezuelan migrants was Táchira-Norte de Santander. This evolution, characterized by a humanitarian approach, involved challenges in its implementation, as it has required innovative and coordinated policy responses, both at the national and regional levels, to manage the migration crisis and guarantee basic rights to migrants, which translates into a cumulative process of institutional learning.

Keywords: Migration, Diaspora, Migration Policy.

Resumo. Este estudo analisa em profundidade a política migratória da Colômbia frente à migração venezuelana entre 2014 e 2024. Epistemologicamente, adere ao paradigma interpretativo. Os dados foram analisados a partir de uma perspectiva quali-quantitativa. A estratégia empregada foi uma análise documental por meio da qual foram examinadas fontes teóricas, normativas primárias e antecedentes relevantes para alcançar a compreensão da realidade estudada e o objetivo proposto. Foram combinadas técnicas mistas que resultaram na análise de conteúdo documental com sistematização temática, a fim de obter um panorama abrangente sobre as políticas implementadas e seu impacto. Os resultados e conclusões indicaram que, entre 2014 e 2024, a Colômbia experimentou uma mudança drástica em suas políticas migratórias diante da chegada massiva de migrantes venezuelanos. Ao longo dessa década, o país passou de apenas 23.573 migrantes venezuelanos em 2014 para abrigar cerca de 2,87 milhões em 2023, tornando-se o principal receptor dessa diáspora nacional na região. A rota migratória mais utilizada pelos migrantes venezuelanos foi Táchira-Norte de Santander. Essa evolução, caracterizada por uma abordagem humanitária, envolveu desafios em sua implementação, exigindo respostas políticas inovadoras e coordenadas, tanto em nível nacional quanto regional, para gerir a crise migratória e garantir direitos básicos aos migrantes — traduzindo-se em um processo cumulativo de aprendizagem institucional.

Palavras-chave: Migração, Diáspora, Política Migratória

INTRODUCCIÓN

La migración es un fenómeno intrínseco a la condición humana. Su estudio involucra múltiples causas interconectadas impulsada por factores que van desde mejorar la calidad de vida, la búsqueda de refugio ante conflictos, el reencuentro familiar. De igual manera, se considera como causales la inseguridad personal y familiar; la necesidad de acceder a mejores servicios educativos y de salud, y la violación de los derechos humanos, entre otras. En virtud de lo expuesto, se presenta el resultado de la investigación cuyo objetivo corresponde al análisis de la política migratoria colombiana y las respuestas que generó a la migración venezolana, el cual constituye un producto científico, abordado a través de la revisión cronológica del periodo 2014-2024.

En este contexto, la crisis migratoria venezolana se ha convertido en uno de los fenómenos más significativos de la región latinoamericana en los últimos años, impactando no solo a la población migrante venezolana, sino también a las naciones receptoras. Con esta apreciación, la presente investigación busca comprender las principales políticas migratorias implementadas por Colombia como país receptor de aproximadamente el 36% de la diáspora nacional, según estimación de los autores, su impacto y las respuestas que estas generan en la población migrante venezolana que ingresa al vecino país por diversas razones y medios, empleando para ello rutas y puntos de control migratorio habilitados.

El aporte metodológico de la investigación radica en su ejecución, estructurada bajo la modalidad cualitativa, apoyada en una estrategia metodológica analítica documental, mediante la cual se examinaron fuentes teóricas, normativas primarias y antecedentes relevantes que sustentaron el marco conceptual de estudio, cuyo análisis evolutivo facilitó conocer la política migratoria implementada por Colombia y el impacto social generado, facilitando una mejor comprensión de la realidad. Asimismo, la implementación de la técnica de análisis documental contribuyó a la contextualización del problema y permitió contrastar datos provenientes de documentos oficiales derivados de la aplicación de políticas que han beneficiado a cientos de miles de venezolanos, ofreciéndoles estatus legal y acceso a servicios básicos, lo cual representa un enfoque progresista y humanitario, abordado con mayor profundidad en los resultados, cuya orientación hacia la migración forzada, es reconocido y elogiado por la comunidad internacional, incluyendo agencias como ACNUR y la OIM.

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Dinámicas migratorias

Para los investigadores, las dinámicas migratorias, como definición propia derivada del contexto de la investigación, constituyen los movimientos de personas que se trasladan de un lugar a otro, ya sea entre países o dentro de un mismo país, siendo el resultado de varios factores que le otorgan un gran dinamismo. Las tendencias demográficas, las guerras, los desastres naturales, las carencias estructurales del desarrollo, las desigualdades en las economías nacionales, las condiciones de pobreza en numerosos sectores, la carencia de oportunidades laborales y en general, el abismo creciente entre la pobreza y la riqueza, impulsan la movilidad humana, de acuerdo con lo expresado por Díaz (2004), afirmación que permite comprender la evolución del conjunto de factores que determinan patrones migratorios y facilita la contextualización de los movimientos migratorios actuales.

De acuerdo con la Plataforma para el dialogo, CALAS (2023), sede regional Ecuador, se evidencia un cambio reciente en los flujos migratorios en América del Sur, por tal razón:

El panorama de las movilidades internacionales sudamericanas se ha modificado sustancialmente en los últimos diez años. Por una parte, la región mantiene su vocación emigrante, sobre todo desde los países andinos, al tiempo que se han reforzado los sistemas de control, de seguridad y externalización de las fronteras en Estados Unidos. Esto ha producido nuevas movilidades de carácter prolongado en poblaciones que emprenden recorridos desde el Sur del continente hacia el norte, en condiciones de alta precariedad y peligrosidad. (p.1)

Es por ello, que el estudio del fenómeno migratorio global en la actualidad, involucra nuevas movilidades que generan efectos y representan constantes desafíos para los países de origen, tránsito y destino, tomando en consideración que, las dinámicas demográficas contemporáneas, son un fenómeno que genera significativos cambios en las sociedades y en el progreso de los países vinculados al proceso migratorio latinoamericano (Boyle et al., 1998; Blanco, 2000; Koser, 2016). El dato que ilustra su relevancia numérica es, por ejemplo, que los desplazamientos forzados a nivel global se han duplicado en la primera década del siglo XXI, llegando a alcanzar los ochenta millones de personas (ACNUR, 2020). Esta tendencia ha sido influida, entre otros factores, por el conflicto armado en Siria y la situación de Venezuela, naciones que encabezan la lista con el mayor número de personas desplazadas; siendo Turquía y Colombia los países que han recibido la mayor cantidad de desplazados (ACNUR, 2021).

Adicionalmente, a la tradicional movilidad entre países vecinos se ha sumado un intenso movimiento intrarregional que rebasa los espacios fronterizos. Poblaciones provenientes del Caribe, como Cuba, República Dominicana y Haití, se han instalado o recorren varios países sudamericanos. Sin duda, la migración venezolana ha sido la que más ha marcado, en los últimos cinco años, las dinámicas de la movilidad regional. Por su parte, la dinámica migratoria de venezolanos hacia Colombia puede ser considerada desde una concepción de crisis migratorias o crisis de refugiados. Al respecto, Gangi (2023) plantea que:

...en el estudio de la crisis humanitaria actual en Venezuela se observan cambios en los perfiles y dinámicas migratorias. Así, modelos económicos irregulares, aunque tradicionalmente presentes en la frontera colombo-venezolana, ahora se han expandido y consolidado dentro de ambos países. Esta expansión ha modificado las dinámicas sociales y ha generado problemas de gobernabilidad. Esto se caracteriza por la convergencia de diversos espacios jurídicos y fallas diplomáticas que impactan la seguridad estatal. (p.908).

Es indudable que el vínculo entre modelos económicos irregulares o informales y la política migratoria, es complejo y multidimensional. En esencia, la existencia de grandes economías informales, a ambos lados de la frontera, puede crear incentivos para la migración irregular, afectando la aplicación de las políticas migratorias, las cuales han que adaptarse a la realidad de la migración irregular, es decir, la búsqueda de empleo en la economía informal, puede ser un factor impulsor de la migración irregular, especialmente si los migrantes no pueden acceder a trabajos formales en el país de destino, y para ello se requiere la adopción de mecanismos políticos que permitan abordar las necesidades de los migrantes. De modo que, los movimientos migratorios actuales están influenciados por factores políticos, económicos y culturales propios de las sociedades receptoras. En este contexto, la presencia de grupos armados y la crisis humanitaria en Venezuela han transformado las dinámicas migratorias y económicas. Esto ha favorecido la expansión de modelos irregulares en las zonas fronterizas, especialmente entre el estado Táchira y el Departamento Norte de Santander, lo que involucra, para Colombia el fortalecimiento de su política migratoria con medidas orientadas a una mayor presencia estatal, aplicación rigurosa de las políticas desde un enfoque de protección de derechos humanos, cooperación intergubernamental y aumento de la inversión en infraestructura. Además, es crucial desarrollar estrategias de prevención y atención a vulnerabilidades, fortalecer la integración económica, social y cultural de los migrantes, y robustecer la institucionalidad encargada de su atención.

Políticas migratorias

Las políticas migratorias representan el conjunto de normas y medidas que implementa un Estado con el fin de regular el ingreso, residencia, e incluso el desplazamiento en condición de tránsito, de personas en su territorio. Estas normas están sujetas a diferentes perspectivas que incluye el foco social, político, ético y humano. En este sentido, las políticas migratorias pueden considerarse restrictivas o flexibles, dependiendo de su nivel de apertura a los migrantes. Al respecto, Castles (2004) señala que las políticas migratorias no solo regulan el movimiento de personas, sino que también reflejan las estructuras de poder y las dinámicas sociales de cada país. Ello, sugiere que las decisiones en materia migratoria están influenciadas por intereses económicos, políticos y culturales.

Por su parte, Martínez (2008) expone que la política Migratoria está conformada por una serie de fases, entre las que destacan:

a) Fase de Formulación: En esta etapa se realiza la identificación de las necesidades nacionales para establecer objetivos claros. Se involucra a diversas partes interesadas, incluyendo autoridades gubernamentales, ONG, y comunidades migrantes. Se recopila y analizan los datos sobre flujos migratorios, perfiles de migrantes, e impactos económicos y sociales.

b) Fase de Implementación: En esta etapa se da el desarrollo de leyes y regulaciones que faciliten la gestión de la migración, se crean organismos y sistemas para la gestión de la migración, y se provee de los recursos financieros y humanos necesarios para implementar las políticas.

Asimismo, Martínez (ob.cit), resalta que ambas fases, en la formulación y en la implementación deben considerarse varios aspectos fundamentales, entre estos, el marco legal que norma la entrada, permanencia y salida de migrantes, así como los acuerdos internacionales, las intervenciones provenientes de instituciones gubernamentales y organismos internacionales como la OIM y ACNUR, igualmente, programas de regularización e integración en educación, salud y empleo. Asimismo, se establecen mecanismos de control y seguridad para la establecer las acciones migratorias con eficiencia y, finalmente considerar la protección de los derechos humanos en la asistencia y apoyo legal a migrantes vulnerables.

Al respecto de las teorías sobre migración internacional, Massey et al. (2000) establece que en el presente no hay una teoría coherente y única sobre la migración internacional y al hacer una evaluación de las existentes, concluye que:

...dada la escala de los flujos de la migración contemporánea, y dado el potencial para la incompreensión y el conflicto inherente en el surgimiento de sociedades diversas y multiétnicas alrededor del mundo, las decisiones políticas acerca de la migración internacional estarán entre las más importantes a tomar en las próximas dos décadas (p.45)

Ahora bien, de acuerdo con las primeras aproximaciones teóricas que analizan la migración o tratan de explicarla, Jorge Durand y Douglas Massey, citados por Franco (2012), infiere que “son conocida con el nombre de teoría migratoria economía neoclásica” (p.17), la cual para los neoclásicos es la migración que se origina por causas netamente económicas, por lo que sugiere un aspecto cuantitativo racional específicamente, sin tomar en cuenta otros aspectos que pueden estar influyendo, además, que las teorías de migración están sujetas a una reconfiguración constante.

Por otra parte, Gómez (2010), afirma que “las teorías de migración están enfocadas en su mayoría a las causas y en menor medida a los efectos” (p.83), quien hace una crítica a las teorías por su falta de amplitud, en un complejo tema que debe ser observado no solo desde sus causas sino también desde sus consecuencias. En este mismo sentido, afirma que “quizá la mayor dificultad del estudio de la migración sea su extremada diversidad en cuanto a formas, tipos, procesos, actores, motivaciones, contextos socioeconómicos y culturales”, (p.45-46). Esta situación conlleva a la revisión de sus dimensiones para poder analizar y entender algunos casos, estas teorías y enfoques pueden estar sujetos a visiones ideológicas en cuanto a lo político, económico y cultural.

Aspectos legales de la migración en Colombia

Ministerio de Relaciones Exteriores (26 de mayo de 2015), Artículo 2.2.1.11.2.12. Permanencia Irregular, Capítulo 11. Disposiciones Migratorias.

Decreto 1067 De 2015. Do: No. 49.523: Un extranjero está en situación de permanencia irregular en tres casos: 1. Ingreso en irregular al país 2. Cuando habiendo ingresado legalmente permanece en el país vencido el termino concedido en la visa o permiso respectivo 3. Cuando permanece en el territorio nacional con documentación falsa 4. Cuando el permiso otorgado haya sido cancelado por las razones que se contemplan en la ley.

Este decreto se expide con el fin de establecer de manera concreta los casos de permanencia irregular en el país por parte de extranjeros, de esta manera es más fácil para las autoridades migratorias identificar este tipo de situaciones y actuar en cada una de ellas, así mismo permite que los extranjeros tengan claridad sobre qué situaciones deben evitar o como poner al día su situación de permanencia con el estado colombiano.

Ministerio de Relaciones Exteriores. 25 de julio de 2017, Artículo 1, se crea un Permiso Especial de Permanencia. Resolución 5797 de 2017

Facilitación migratoria que permite a los nacionales venezolanos permanecer en Colombia hasta dos años de manera regular y ordenada, mediante el cumplimiento de unos requisitos, el PEP es el Con el fin de regular el tránsito de migrantes en el territorio colombiano se hace necesario establecer un Permiso Especial de Permanencia, a fin de que estos puedan regular su estadía y poder acceder a derechos otorgados por él. Se crea un permiso especial de permanencia, 2017, documento otorgado por migración Colombia, pero este no tiene la finalidad de una visa no es lo mismo que un TMF. Estado, hace parte de los planes de contingencia del estado para contrarrestar el aumento en flujo migratorio

Ministerio de Relaciones Exteriores. 2 de agosto de 2017, Artículo 7, Tipos de Visas y aspectos comunes. Título II Resolución 6045 De 2017. Do: No.50-313

Se modificó a través de dicha resolución la clasificación de visas que existían, dejándolo así: 1. Visa de visitante o visa tipo V 2. Visa de migrante o visa tipo M y 3. Visa de residente o tipo R. La visa de migrante está dirigida a personas que deseen ingresar y/o permanecer en el territorio nacional, con la intención de establecerse y no cumplan con las condiciones de la visa tipo R El Estado comprometido con dar solución al éxodo que viven a diario los migrantes venezolanos por no tener su documentación al día y las limitaciones que esto significan, establecen la visa tipo M con el fin de regular las diferentes situaciones sufridas por estos y de dicha manera dar un control, garantizar los derechos universales a lo que cualquier persona puede acceder, así mismo poder tener un registro mucho más organizado del ingreso y permanencia de migrantes venezolanos de esta manera poder brindar ayudas más efectivas.

Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho. 3 de marzo de 2017. Artículo 1, Sección 3. Trámite para la inscripción extemporánea de nacimiento en el Registro Civil.

Se permite realizar la inscripción extemporánea de nacimiento de los colombianos nacidos en el exterior, con la presentación del registro civil de nacimiento del país de origen, en español y apostillado o legalizado. Con la finalidad de facilitar la legalización de muchos recién nacidos en el estado colombiano se estipuló que este registro podía hacerse dos meses después con el cumplimiento de unos mínimos requisitos, pero aun con la facilidad de esto la situación que enfrentan los migrantes es tan crítica que se hacía difícil acceder al registro apostillado razón por la cual el Estado facilitó aún más la medida, permitiendo que se hiciera el registro sin el apostillado, todo esto para lograr agilizar la estabilidad de familias migrantes que buscan establecerse en el territorio colombiano.

METODOLOGÍA

La presente investigación profundiza en el análisis de la política migratoria implementadas por Colombia, su impacto y respuestas a la migración venezolana, durante el periodo 2014-2024, para la cual, dadas las características del estudio realizado, el abordaje metodológico utilizado para el desarrollo del presente artículo científico, fue bajo el paradigma cualitativo, diseño bibliográfico, y una investigación de tipo documental, dado que el mismo, no parte de ninguna hipótesis previa que se pretenda confirmar, sino de la exploración, análisis e interpretación de documentos, lo que consintió estudiar de forma exhaustiva la experiencia y la complejidad de los programas y las políticas en materia migratoria e interpretarlos en los precisos contextos socioculturales en que se aplican unos y otras.

En consideración a lo expuesto, para el desarrollo del artículo, se realizó un análisis documental, mediante el cual se examinaron fuentes teóricas, normativas y antecedentes relevantes que sustentan el marco conceptual de estudio, empleando una minería de datos que combinó técnicas cualitativas y cuantitativas para obtener un panorama exhaustivo de las políticas implementadas, su impacto y respuestas. Esta metodología se desarrolló en varias fases, cada una orientada a garantizar la recopilación, análisis y representación adecuada de los datos.

La recopilación de datos se realizó principalmente a través de fuentes que incluyen bases de datos gubernamentales, informes de organismos internacionales y estudios académicos previos. Se destacan como fuentes primordiales Migración Colombia y el Ministerio de Relaciones Exteriores, que proporcionan estadísticas oficiales sobre el número de migrantes y las políticas implementadas. Organismos como la Organización Internacional para las Migraciones y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados también fueron consultados para obtener informes sobre el impacto de las políticas migratorias y estadísticas detalladas sobre la migración. Además, se revisaron artículos académicos y bases de datos como JSTOR y Google Scholar para comprender el contexto teórico y las evaluaciones previas de las políticas migratorias.

RESULTADOS

Se presenta a continuación los resultados del análisis documental realizado, bajo una estructura cronológica en atención a su secuencia temporal, que facilita de forma clara y fácil su comprensión, organización y utilidad. En esta sección se evidencian los hallazgos de la investigación, los cuales contribuyen a la construcción y aporte de conocimiento científico sobre la política migratoria de Colombia, para la comprensión del fenómeno estudiado.

Evolución de las políticas migratorias de Colombia hacia migrantes venezolanos (2014-2024)

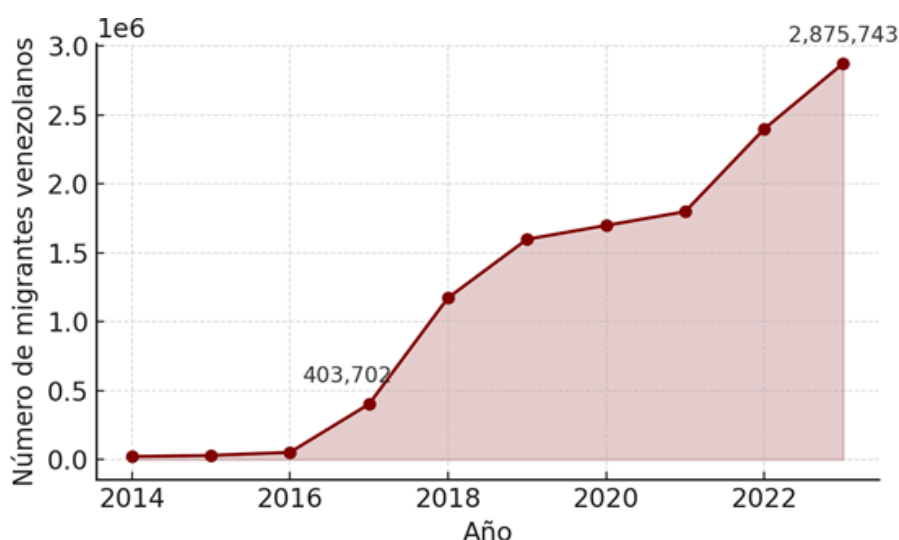
Entre 2014 y 2024, de acuerdo con las cifras reportadas a través de un censo no vinculante, pero de gran utilidad para el diseño de política pública, Colombia experimentó un cambio drástico en sus políticas migratorias frente a la masiva llegada de migrantes venezolanos. A lo largo de esta década, el país pasó de tener apenas 23.573 migrantes venezolanos en 2014 a albergar cerca de 2,87 millones en 2023, constituyéndose en el principal receptor de esta diáspora en la región (Migración Colombia, 2023; Presidencia de la República, 2024). Esta evolución requirió respuestas políticas innovado-

ras y coordinadas, tanto a nivel nacional como regional, para gestionar la crisis migratoria y garantizar derechos básicos a los migrantes, considerando que el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, RAMV, actuó como base empírica para definir el universo beneficiarios.

El presente análisis examina cronológicamente las principales políticas y acciones implementadas por el Gobierno nacional de Colombia y las entidades regionales en las zonas fronterizas con Venezuela, sustentado exclusivamente en fuentes oficiales (leyes, decretos, resoluciones, informes institucionales, etc.). Asimismo, se analizan los efectos de estas políticas en sectores clave –salud, educación y trabajo– directamente vinculados con la integración de la población venezolana, incluyendo el rol de organismos internacionales (ACNUR, 2018).

Además, como se muestra en el gráfico 1 existe incremento notable en el número de migrantes venezolanos en Colombia, escalando de aproximadamente 23,573 en 2014 a más de 2.3 millones en 2024. Este aumento es especialmente marcado a partir de 2017, coincidiendo con la intensificación de la crisis económica y política en Venezuela, razón por la cual las políticas fueron escalando y adaptando ante el panorama migratorio. Este fenómeno ha sido ampliamente documentado y analizado en la literatura académica y los informes de organismos internacionales. Según el trabajo de Freier y Parent (2020), la crisis venezolana ha generado una de las mayores olas migratorias en la historia reciente de América Latina, obligando a los países receptores a adaptar y ampliar sus políticas migratorias y de asilo. La tendencia ascendente reflejada en el gráfico confirma la magnitud del desafío que Colombia ha enfrentado en términos de migración. Es evidente que la respuesta del gobierno ha tenido que ser dinámica y adaptativa, buscando equilibrar los derechos humanos de los migrantes con los desafíos de integración a nivel nacional.

Figura 1. Crecimiento de la población de migrantes venezolanos en Colombia (2014-2023).



Fuente: Migración Colombia, datos oficiales.

Contexto inicial (2014-2016): primeras señales y preparativos

Hasta 2014, Colombia no enfrentaba flujos significativos de inmigración venezolana; sus políticas migratorias se enfocaban más en la emigración de colombianos y el retorno de nacionales. Sin embargo, el deterioro socioeconómico en Venezuela y tensiones binacionales marcaron el inicio de un éxodo gradual. Un punto de inflexión ocurrió en agosto de 2015, cuando el gobierno venezolano cerró unilateralmente pasos fronterizos y expulsó a miles de colombianos residentes en Venezuela. Colombia respondió con el programa “Plan Fronteras para la Prosperidad” y medidas humanitarias de emergencia para acoger a los connacionales retornados (Defensoría del Pueblo, 2015; Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016). Aunque en 2015 los migrantes venezolanos en Colombia aún eran pocos (alrededor de 31.471 personas), estos eventos revelaron la necesidad de fortalecer la capacidad institucional en la frontera.

En 2016 la crisis venezolana se agudizó, causando un aumento de migración pendular: venezolanos cruzaban diariamente a departamentos fronterizos (Norte de Santander, La Guajira, Arauca, etc.) en busca de alimentos, medicinas y trabajo informal. Colombia mantenía una política de frontera abierta en concordancia con acuerdos regionales de movilidad, permitiendo el ingreso de venezolanos sin visa por períodos cortos. No obstante, ante las crecientes entradas, el gobierno empezó a planificar herramientas específicas de gestión migratoria. Un hito preparatorio fue la creación, a inicios de 2017, de la figura de Gerente de Frontera con Venezuela en la Presidencia de la República (cargo ocupado por Felipe Muñoz desde marzo de 2018) para coordinar la respuesta institucional en zonas limítrofes.

Escalada de la crisis y respuesta inicial (2017-2018)

A partir de 2017, Colombia enfrentó una explosión en el flujo migratorio desde Venezuela. El número de venezolanos en el país se multiplicó más de 7 veces en un año, de 53.747 personas en 2016 a 403.702 en 2017. Esta abrupta escalada llevó al Gobierno a diseñar mecanismos de regularización migratoria de emergencia, entre los cuales se señalan:

Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF): En 2017 se implementó la TMF, un documento gratuito para facilitar el tránsito pendular de venezolanos en zonas de frontera. La TMF permitía a residentes de estados fronterizos venezolanos ingresar a departamentos limítrofes colombianos para actividades básicas (compra de víveres, visita de familiares, etc.) sin necesidad de pasaporte. La acogida fue masiva: hasta febrero de 2018 se habían otorgado 1.624.825 Tarjetas de Movilidad Fronteriza. La TMF contribuyó a un ingreso ordenado de población pendular, reduciendo el uso de pasos informales. Sin embargo, su emisión se suspendió el 8 de febrero de 2018 por decisión gubernamental, probablemente debido a preocupaciones de seguridad y a la necesidad de reevaluar la estrategia ante la creciente migración de permanencia más prolongada.

Permiso Especial de Permanencia (PEP): Paralelamente, en julio de 2017 Colombia creó un mecanismo inédito de regularización temporal para los venezolanos que decidieran permanecer en el país. Mediante la Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores se creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP), implementado a través de la Resolución 1272 del 28 de julio de 2017 de Migración Colombia. El PEP otorgaba a los ciudadanos venezolanos un estatus migratorio regular por hasta 2 años, con posibilidad de trabajar legalmente, acceder a salud y educación, sin costo y mediante trámite en línea. Inicialmente, se ofreció a venezolanos que hubiesen ingresado legalmente a Colombia antes de una fecha de corte (julio de 2017) y se encontraran en situación irregular por vencimiento de estadía. En su primera fase, miles de venezolanos obtuvieron este permiso, aliviando la presión migratoria irregular. El Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR) elogió la medida, señalando que el PEP permitiría “la permanencia regular en Colombia durante dos años” a quienes lo obtuvieran, brindándoles acceso a servicios básicos de educación y salud, así como el derecho al trabajo. De este modo, el PEP se convirtió en una herramienta central para garantizar derechos básicos y prevenir la explotación laboral de los migrantes.

Registro masivo (RAMV) y ampliación del PEP (2018): Ante la persistencia del flujo migratorio en 2018, el Gobierno colombiano –ya en transición al final del mandato de Juan Manuel Santos– impulsó un registro extraordinario para dimensionar la población venezolana presente. Mediante el Decreto 542 de 2018 se instauró el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), un censo realizado entre el 6 de abril y el 8 de junio de 2018 con apoyo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo (UNGRD), la Defensoría del Pueblo, ACNUR y OIM. El RAMV logró inscribir 442.462 migrantes venezolanos en todo el país, recolectando datos socio-demográficos cruciales (p.ej., menos de la mitad de los niños censados estaban escolarizados y solo 1.1% de los registrados tenía afiliación a salud).

Con base en esta información, el gobierno expidió en agosto de 2018 el Decreto 1288 de 2018, que adoptó el Permiso Especial de Permanencia como medida de regularización para la totalidad de los venezolanos registrados en el RAMV. En consecuencia, Migración Colombia abrió nuevas fases de expedición del PEP (denominadas PEP-RAMV): a partir de agosto de 2018 y hasta diciembre de ese año, los venezolanos censados pudieron solicitar su PEP presentando el comprobante del RAMV. La vigencia de estos PEP continuó siendo de 90 días prorrogables automáticamente hasta 2 años, tras lo cual el beneficiario debía gestionar una visa o salir del país. Gracias a esta política, 442 mil venezolanos obtuvieron un estatus regular de dos años, integrándose gradualmente al sistema educativo y de salud colombiano. ACNUR aplaudió esta “valiente decisión” colombiana, considerándola un “paso fundamental para garantizar los derechos básicos de la población venezolana que ha llegado al país”.

Con la culminación del gobierno Santos (2010-2018), Colombia había sentado las bases de su política migratoria hacia venezolanos: una combinación de fronteras relativamente abiertas, registro y regularización temporal masiva. Para finales de 2018, el número de migrantes venezolanos en Colombia superaba 1,1 millones de personas, cifra sin precedentes que planteaba enormes desafíos. En las zonas fronterizas, las autoridades regionales debieron articular la asistencia humanitaria de emergencia (albergues temporales, comedores comunitarios, atención en salud primaria) con los nuevos esquemas de documentación. Por ejemplo, en La Guajira, la Gobernación en coordinación con ACNUR y OIM abrió en marzo de 2019 un Centro de Atención Integral en Maicao, brindando refugio temporal y servicios básicos a población vulnerable proveniente de Venezuela.

De igual forma, en Norte de Santander (área metropolitana de Cúcuta) se reforzaron los puestos de atención en el puente internacional Simón Bolívar y hospitales locales, ante decenas de miles de entradas diarias. La Defensoría del Pueblo (2019) emitió informes defensoriales especiales sobre las fronteras, recomendando fortalecer la presencia estatal y evitar violaciones de derechos de los migrantes. Para el cierre de 2018, Colombia había mostrado solidaridad y flexibilidad normativa, aunque enfrentaba ya retos de capacidad institucional para sostener estas medidas a mediano plazo.

Consolidación bajo el Gobierno Duque (2019-2020): integración y nuevos ajustes

En agosto de 2018 asumió la presidencia Iván Duque, cuyo gobierno debió profundizar y consolidar las políticas migratorias frente a un éxodo venezolano en continuo crecimiento. Durante 2019 y 2020, se adoptaron siete fases adicionales del PEP, constituyen una política pública de regularización progresiva, no simplemente acumulación normativa, ampliando la regularización a quienes no fueron cubiertos anteriormente. Cada fase fijó fechas de corte posteriores, reconociendo la llegada continua de migrantes: por ejemplo, el PEP IV (Resolución 3317 de 2018) y PEP V (Resolución 2540 de 2019) atendieron a migrantes que ingresaron entre finales de 2018 y 2019; el PEP VIII (Resolución 0289 de 2020) y PEP IX (Resolución 2359 de 2020) extendieron el beneficio a venezolanos llegados hasta por lo menos el primer semestre de 2020. En total, entre 2017 y 2020, Colombia implementó nueve fases de Permiso Especial de Permanencia, emitiendo cientos de miles de permisos.

Estas sucesivas resoluciones establecían criterios similares: encontrarse en Colombia antes de determinada fecha, no tener antecedentes penales ni órdenes de deportación, y haber ingresado regularmente (al menos en las primeras fases). Para finales de 2020, aproximadamente 750 mil PEP habían sido otorgados (algunos beneficiarios renovaron en fases subsiguientes), contribuyendo a que cerca del 56% de los 1,7 millones de venezolanos entonces en Colombia tuviera una situación migratoria regular.

Con miras a favorecer la estabilidad a largo plazo, en 2019 el gobierno Duque también impulsó mecanismos para transicionar del permiso temporal a una residencia más permanente. Se creó el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEP-FF), modalidad especial del PEP orientada a la formalización laboral que permitía a los empleadores colombianos contratar formalmente a venezolanos con PEP y, tras un tiempo cotizando la seguridad social, estos pudieran tramitar una visa de residente, medida que apuntó a resolver la inestabilidad jurídica del modelo anterior. Esta iniciativa, establecida mediante resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores en 2019, buscó incentivar la inserción laboral formal de los migrantes y reducir su vulnerabilidad en la economía informal.

Asimismo, el Departamento Nacional de Planeación (2018) expidió el Documento CONPES 3950 de 2018, que delineó la estrategia de atención a la migración desde Venezuela, incluyendo inversiones en las entidades territoriales más impactadas. El CONPES, como instrumento de planificación estratégica nacional, refuerza el carácter institucional de la política, con lo cual se reconoció que para septiembre de 2018 la población venezolana en Colombia se componía de distintos estatus: regular (portadores de visa, cédula de extranjería o PEP vigente), irregular en proceso de regularización (inscritos en RAMV a la espera de PEP) e irregular (no registrados). Este documento de política fue crucial para coordinar la respuesta sectorial, asignando recursos para educación, salud, agua y saneamiento en departamentos fronterizos y principales ciudades receptoras.

En las regiones fronterizas, las autoridades locales complementaron las acciones nacionales. Por ejemplo, la Asamblea departamental de Norte de Santander declaró la migración como prioridad en su plan de desarrollo, reforzando la cooperación con agencias de la ONU en Cúcuta (instalación de campamentos de tránsito, unidades móviles de salud, etc.). En Arauca, la Gobernación trabajó con la cooperación internacional para monitorear flujos por el río Arauca, donde incluso grupos armados ilegales se aprovecharon de migrantes vulnerables.

Según datos oficiales en 2019, más del 20% de los migrantes venezolanos en Arauca habían tramitado el PEP para acceder a servicios y protección. También los municipios fronterizos (Maicao, Villa del Rosario, Arauca capital, Puerto Carreño en Vichada, entre otros) recibieron apoyo del gobierno central a través de los Puestos de Mando Unificado (PMU) de frontera liderados por la Gerencia de Fronteras de la Presidencia, para articular la respuesta humanitaria inmediata con procesos de integración local.

Impacto de la pandemia COVID-19 (2020): La llegada de la pandemia supuso retos adicionales. En marzo de 2020, Colombia cerró temporalmente sus fronteras terrestres como medida sanitaria, interrumpiendo el flujo habitual de manera excepcional, afectando el enfoque migratorio flexible que Colombia venía sosteniendo. Esto dejó a muchos migrantes en tránsito varados y, paradójicamente, provocó el retorno de decenas de miles de venezolanos a su país de origen debido a la pérdida de medios de vida en Colombia por la cuarentena. El gobierno colombiano, con el apoyo de alcaldías fronterizas y OIM, organizó unilateralmente, corredores humanitarios para el regreso asistido de migrantes a Venezuela, habilitando albergues temporales en Cúcuta y Pamplona para quienes caminaban de regreso (los llamados “caminantes”), hecho del cual no se logró ubicar estadísticas oficiales ni aproximadas disponibles para su análisis.

A pesar del cierre fronterizo oficial, Colombia mantuvo su política de no deportación masiva y continuó prorrogando automáticamente los PEP vencidos durante la emergencia, evitando que los migrantes regularizados cayeran en el agravamiento de su estatus irregular por imposibilidad de trámites. Estas acciones mitigaron situaciones de apremio humanitario, aunque la pandemia evidenció la precariedad de muchos migrantes: según informes de la Defensoría, numerosos venezolanos quedaron sin ingresos ni acceso a servicios básicos durante la cuarentena estricta de 2020.

Por lo cual, hacia finales de 2020 Colombia había consolidado una respuesta migratoria sin precedentes en la región: combinaba regularización temporal extensiva (PEP), coordinación institucional interagencial, e incipientes esfuerzos de integración socioeconómica. No obstante, las soluciones seguían siendo de corto plazo (permisos de 2 años) y quedaba pendiente una definición más duradera del estatus de esta población. Fue en este contexto que germinó la idea de un Estatuto de Protección Temporal de más largo alcance, que cristalizaría en 2021.

Estatuto Temporal de Protección (2021): la política innovadora de larga duración

El año 2021 marcó un punto de inflexión en la política migratoria colombiana hacia los venezolanos, con la adopción de una medida histórica: el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV). Anunciado por el presidente Iván Duque a inicios de febrero y formalizado mediante el Decreto 216 del 1° de marzo de 2021, el Estatuto estableció un régimen de protección temporal de 10 años (hasta 2031) para los nacionales de Venezuela en Colombia (Presidencia de la República, 2021). Esta decisión, calificada como “un hito histórico y una extraordinaria muestra de humanidad” por Filippo Grandi (Alto Comisionado de ACNUR), buscó regularizar a más de 1,7 millones de venezolanos presentes en territorio colombiano, así como a aquellos que ingresaran en los años subsiguientes por vías legales.

Como mecanismo complementario al régimen de protección internacional de refugiados, el ETPV, constituye un mecanismo jurídico de protección temporal en respuesta a la crisis venezolana, que permite llenar los vacíos existentes sobre el tema, fundamentado en la realidad migratoria y la capacidad de respuesta que tiene Colombia desde una perspectiva institucional, social y económica; razón por la cual, este estatuto, en esencia, es una medida humanitaria que facilita el acceso a derechos básicos y la integración social y económica de los migrantes a partir de los elementos distintivos que lo caracterizan.

Características del Estatuto

Cobertura poblacional: El ETPV cobijó a dos grupos principales: (1) venezolanos ya presentes en Colombia de forma regular o irregular antes del 31 de enero de 2021 (fecha de corte establecida); y (2) venezolanos que ingresaran legalmente por puestos de control migratorio durante los dos años siguientes a la entrada en vigor del decreto (es decir, entre marzo de 2021 y mayo de 2023). De este modo, el Estatuto incentivó la migración regular en ese periodo, al garantizar que incluso los recién llegados por pasos oficiales pudieran acogerse a la protección temporal.

Registro único y biométrico: Como paso inicial, se llevó a cabo un Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) en línea y presencial, para identificar plenamente a los beneficiarios. Este registro es un procedimiento que mejora el control administrativo, pero también genera un registro con fines de política pública, lo cual representa un punto de valor metodológico, el cual incluyó la captura de datos biométricos y socioeconómicos, creando por primera vez una base nominal de esta población. Según la Cancillería (2021), la meta era tener 1,8 millones de migrantes registrados y documentados antes de agosto de 2022. El proceso se desarrolló en 2021-2022 con apoyo tecnológico de OIM y ACNUR, desplegando puntos de registro en todo el país.

Documento de protección (PPT): A los migrantes registrados se les expide el Permiso por Protección Temporal (PPT), que no es una visa, sino una tarjeta identificativa con foto y datos biométricos, que equivale funcionalmente a un documento de identificación migratoria. El PPT tiene vigencia hasta 2031 y funciona como documento de identidad y autorización de residencia y trabajo en Colombia. Migración Colombia dispuso jornadas masivas de entrega de PPT en las principales ciudades receptoras (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cúcuta, etc.), muchas veces con el acompañamiento de autoridades locales y cooperantes internacionales. Para finales de 2022, se habían aprobado cerca de 1,8-1,9 millones de PPT y entregado físicamente más de 1,3 millones, cubriendo aproximadamente al 60% de la población objetivo. El PPT ha sido clave para que los venezolanos puedan “establecerse de manera regular hasta por 10 años, trabajar, estudiar, hacer vida crediticia y acceder a servicios” en Colombia, según destacó Migración Colombia.

Complementariedad con el régimen ordinario: El Estatuto no sustituyó la posibilidad de tramitar visas tradicionales o solicitar asilo, sino que ofreció un paraguas legal temporal mientras los migrantes decidían su proyecto de vida. Quienes adquirieran visas de residente o retornaran a Venezuela podrían desistir del PPT. Adicionalmente, el decreto estableció obligaciones (por ejemplo, no salir de Colombia por más de 180 días continuos so pena de perder el beneficio) y vetos para personas con antecedentes penales graves, aspectos que ayudan a comprender el carácter condicional del instrumento.

El lanzamiento del ETPV recibió amplio reconocimiento internacional. La OEA lo calificó como una política novedosa y ambiciosa, y llamó a otros países a emularla. ACNUR y OIM, en un comunicado conjunto, alabaron la decisión “audaz y valiente” de Colombia de otorgar este Estatuto de protección temporal. Cabe destacar que para marzo de 2021 Colombia atravesaba un complejo entorno socioeconómico (impacto de la pandemia, desempleo en alza, limitaciones fiscales), aun así, el gobierno argumentó que regularizar a los migrantes no solo era un deber humanitario, sino una inversión a futuro en seguridad y desarrollo, a pesar de las limitaciones fiscales y sociales del contexto colombiano al momento de su implementación. Según declaraciones del entonces presidente Iván Duque este era “el más grande hecho de paz en el manejo de crisis migratorias que se haya visto en el planeta”, esperando que sirviera de referente contra la xenofobia en el mundo.

En las zonas fronterizas, la implementación del Estatuto significó un esfuerzo logístico particular. La idea de esta fase de implementación, se basó en la experiencia acumulada del RAMV y el PEP, lo que permite reconocer una política pública con capacidad de aprendizaje institucional. Departamentos como La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Vichada y Guainía instalaron Unidad(es) Móvil(es) de Registro para asegurar que incluso las poblaciones en asentamientos informales o áreas rurales pudieran inscribirse. La experiencia previa del RAMV (2018) facilitó la socialización de la nueva medida con las comunidades migrantes. Además, el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Venezuela a partir

de agosto de 2022 (nuevo gobierno colombiano) permitió reabrir plenamente los puntos fronterizos en septiembre de 2022, lo que agilizó el tránsito regular y la asistencia técnica binacional para la implementación del Estatuto en la frontera. Muchos migrantes que antes usaban trochas (pasos ilegales) optaron por cruzar formalmente para acogerse al PPT dentro del plazo establecido.

En tal sentido, el Estatuto Temporal de Protección supuso la institucionalización de la política migratoria colombiana hacia los venezolanos en una perspectiva de largo plazo. Si el periodo 2017-2020 estuvo marcado por medidas reactivas y temporales (PEP) para regularizaciones bianuales, el 21 de marzo de 2021 inauguró una fase de estabilización jurídica: los migrantes venezolanos pasaron a tener una proyección de 10 años de residencia legal, con las puertas abiertas a la integración plena. Fecha de corte que, como mecanismo normativo, representa un punto clave para la definición del universo de beneficiarios, lo permite comprender mejor por qué muchos migrantes posteriores no fueron alcanzados por el Estatuto. Criterio en el que se enmarca esta política al considerarla pionera en Latinoamérica, cuyo alcance ha empezado a mostrar impactos tangibles en diversos sectores, tomando en consideración el inicio de año preelectoral, la presión internacional, y el contexto post-pandemia.

Políticas recientes y efectos multisectoriales (2022-2024)

Tras la adopción del Estatuto, el énfasis de las políticas migratorias se desplazó gradualmente de la regularización masiva hacia la inclusión socioeconómica de la población venezolana en Colombia. En 2022 y 2023, bajo la administración del presidente Gustavo Petro (posesionado en agosto de 2022), se mantuvo el compromiso con el ETPV y se dieron pasos adicionales para integrar a los migrantes en los sistemas nacionales de salud, educación, trabajo y protección social.

Continuidad institucional: El nuevo gobierno reafirmó la vigencia del Estatuto Temporal de Protección como política de Estado. Continuidad institucional bajo un nuevo gobierno que refuerza el carácter de política de Estado del ETPV. Migración Colombia continuó expidiendo PPT a quienes faltaban por documentar y renovando automáticamente los permisos cada 5 años (los primeros PPT tendrán que ser refrendados en 2023-2024 por requisito legal). A diciembre de 2023, según Migración Colombia, 2,8 millones de venezolanos permanecían en el país, de los cuales aproximadamente 1,9 millones (casi 68%) contaban con un PPT aprobado o algún documento regular. Esto representa un éxito notable en términos de regularización. No obstante, las autoridades identificaron que alrededor de 900 mil migrantes seguían pendientes de regularizar (muchos de ellos entraron después de la fecha de corte o no completaron el registro), por lo cual se empezó a discutir en 2024 la posibilidad de extender el plazo del Estatuto o complementar con nuevos procesos para evitar un incremento de la irregularidad tras 2023.

En este contexto, es útil destacar que según (Barrera et al., 2024), las principales barreras por las que parte de la población migrante quedó fuera del ETPV, son la plataforma tecnológica, desconocimiento del uso de computadores, el bajo nivel educativo, las condiciones económicas, poca información del proceso, haciéndose necesario establecer estrategias de atención personalizada, visitar las comunidades, hacer divulgación y socialización del estatuto y sus beneficios, crear campañas para ayudarlos a hacer el registro digital, así como facilitar el acceso a esta medida de regularización.

Integración en salud: En materia de salud, el Ministerio de Salud y Protección Social (2023) emitió lineamientos para la afiliación de migrantes venezolanos al sistema de seguridad social en salud. Gracias al ETPV/PPT, los venezolanos pueden tramitar su vinculación al régimen subsidiado (si son población vulnerable, vía encuesta Sisbén) o al régimen contributivo (si tienen empleo formal). Un hito fue la expedición de la Resolución 971 de 2021 de Migración Colombia, que facilitó la entrega personal del PPT y su uso como documento válido para trámites ante otras entidades, incluyendo las EPS (aseguradoras de salud). Como resultado, el acceso a salud ha mejorado: por ejemplo, todos los niños, niñas y adolescentes migrantes tienen garantizada la atención en salud y no pueden ser desafiliados, aunque sus padres carezcan de estatus regular.

Aun así, desafíos persisten en prestación local: hospitales de frontera (Riohacha, Maicao, Cúcuta, Arauca) reportaron sobrecarga en urgencias y servicios materno-infantiles, lo que motivó apoyo financiero del Gobierno Nacional para saldar deudas por atención a migrantes. En respuesta, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 incluyó una línea para cofinanciar la atención en salud de la población migrante y retornada, reconociendo que es un asunto estructural de mediano plazo. De cara a 2024, el Ministerio de Salud, con apoyo de la cooperación internacional, evalúa estrategias para aumentar la afiliación efectiva de migrantes al sistema (campañas de registro masivo en Sisbén IV, documentación de nacidos de madres venezolanas en Colombia, etc.), buscando cerrar la brecha respecto a la población general.

Integración educativa: La educación ha sido uno de los campos con mayores avances visibles. Desde 2017, Colombia adoptó una política de escuelas abiertas para los niños venezolanos, admitiéndolos aun si carecían de papeles apostillados, bajo el principio de garantía del interés superior del menor. Gracias a ello, el número de estudiantes de nacionalidad venezolana en colegios colombianos creció exponencialmente: pasó de unos 34.000 en 2018 a más de 600.000 en 2023. Para 2023, los alumnos venezolanos representaban cerca del 6% de la matrícula total en el sistema escolar nacional. Datos del Ministerio de Educación (2024) indican que en 2022 había 584.534 estudiantes venezolanos matriculados, y en 2023 la cifra superó los 623.000 (aumento de 6,6%). Este incremento ha requerido inversión en infraestructura educativa y planta docente, especialmente en regiones fronterizas y ciudades receptoras: Cúcuta, Maicao, Arauca, Bogotá, Barranquilla, entre otras.

El Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Universidad Javeriana reportó en 2024 que la mayoría (57%) de estos estudiantes se concentra en primaria, 25% en secundaria y el resto en preescolar, lo que implica retos distintos según el nivel (p. ej., necesidades de nivelación académica, cupos en bachillerato, etc.). Un logro significativo es que más del 62% de los alumnos migrantes ya cuentan con documento de identidad válido registrado en el sistema (sea PPT o cédula de extranjería), facilitando su tránsito dentro del sistema educativo. No obstante, persisten desafíos como la integración de padres migrantes en asociaciones escolares, evitar la discriminación/xenofobia en entornos educativos y garantizar cupos en educación media/técnica. El gobierno, con apoyo de UNESCO y ACNUR, ha fortalecido programas de acompañamiento psicosocial y aceleración del aprendizaje para niños migrantes que tuvieron interrupciones en su escolaridad.

Integración laboral y económica: En el ámbito laboral, el principal obstáculo para los migrantes venezolanos ha sido la alta informalidad. Aun teniendo PEP o PPT (que legalmente les habilitan para trabajar), muchos enfrentaron dificultades para obtener empleos formales por barreras como el reconocimiento de títulos profesionales, la convalidación de certificados o la simple falta de oportunidades en un mercado laboral colombiano ya congestionado. Según un informe OIM (2024), cerca del 90% de los venezolanos ocupados se encontraban en la informalidad, subempleo o trabajo por cuenta propia, generalmente en sectores como comercio ambulante, agricultura, construcción o servicios domésticos, sin embargo, no se logró identificar cifras de cambio (aumentó o disminuyó) desde la adopción del PPT, para evaluar impacto de las medidas.

Asimismo, las políticas públicas han buscado fomentar la formalización: el Ministerio de Trabajo expidió circulares instando a empleadores a no exigir visa adicional a portadores de PEP/PPT (dado que estos permisos ya autorizan a trabajar legalmente). Así mismo, la Unidad del Servicio Público de Empleo desarrolló ferias laborales especiales para población migrante en ciudades como Bogotá y Barranquilla, en alianza con empresas privadas. Un aspecto innovador fue la firma de acuerdos con el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) para incluir a migrantes en programas de formación técnica y emprendimiento, utilizando el PPT como identificación válida. De esta manera, miles de venezolanos han accedido a cursos de capacitación laboral y se les ha facilitado la inserción productiva, aunque durante la revisión documental, no se logró determinar si las políticas de formación laboral (SENA, ferias de empleo) tuvieron seguimiento o evaluación de resultados.

Un indicador positivo del efecto de la regularización en la economía es que, de acuerdo con el Banco Mundial y el BID, la población migrante ha comenzado a contribuir al crecimiento económico de Colombia. Un estudio de 2023 estimó que los migrantes venezolanos aportaron más de USD 800 millones al PIB, esto según proyecciones de la OIM, a través de consumo e impuestos indirectos (La República, 2024), y llenaron vacantes en sectores con escasez de mano de obra (como el agro en algunas regiones). No obstante, también existe competencia en el mercado laboral informal, y cierta percepción pública de presión a los salarios en ocupaciones no calificadas. El 70% de los colombianos tienen una opinión desfavorable y el 66% no está de acuerdo con que el gobierno brinde permisos de protección temporal, según la Fundación Ideas para la Paz (2024). Para contrarrestar discursos xenófobos y resaltar los beneficios de la migración ordenada, el gobierno colombiano, con apoyo de agencias de la ONU, ha difundido campañas de sensibilización y datos que evidencian que integrar a los migrantes trae beneficios netos si se manejan adecuadamente los apoyos a corto plazo.

Protección social y atención humanitaria: Con la estabilización del flujo migratorio (que desde 2023 incluso mostró un leve descenso de 1,1%, atribuible a migrantes que abandonaron Colombia rumbo a EE.UU. u otros destinos), las autoridades han podido pasar de la atención puramente humanitaria de emergencia a la inclusión en programas sociales. Este cambio permite consolidar la integración de largo plazo, especialmente si se logra sostener el financiamiento. La Red Unidos y Prosperidad Social han incorporado a hogares migrantes vulnerables en transferencias monetarias condicionadas, y se adelantan pilotos para permitir que familias venezolanas con PPT puedan inscribirse en programas de subsidio de vivienda de interés social.

Igualmente, la Unidad para las Víctimas ha identificado a venezolanos que han sufrido desplazamiento forzado interno dentro de Colombia (por acciones de grupos armados) para garantizar que reciban la protección debida bajo las leyes colombianas, esto demuestra la intersección entre migración y conflicto armado, una dimensión relevante para el diseño de políticas diferenciadas. Esto refleja la complejidad de la situación actual: después de varios años en Colombia, muchos migrantes venezolanos se asientan de forma estable e incluso resultan afectados por dinámicas del conflicto colombiano, requiriendo enfoques de atención diferenciados.

Por su parte, en las fronteras persiste un componente humanitario: aunque los pasos formales están abiertos, aún llegan flujos de población altamente vulnerable (indígenas binacionales Wayúu en la Guajira, personas enfermas buscando atención, familias que cruzan a pie). Para ellos siguen operando centros de atención primaria y albergues de corta estancia financiados por ACNUR/OIM y administrados en coordinación con alcaldías locales. Un ejemplo es el Centro de Atención al Migrante en Villa del Rosario (Norte de Santander), que brinda alimentación y refugio temporal a caminantes y viajeros en ruta. También ACNUR mantiene el centro de Maicao (Guajira), adaptándolo para población flotante. En Arauca y Vichada, donde la frontera es fluvial, el ejército y la Defensoría han establecido puestos de orientación en trochas y riberas para canalizar a los migrantes hacia rutas seguras y evitar trata de personas.

En balance, al finalizar 2024 Colombia cuenta con un marco integral de política migratoria hacia la población venezolana, que abarca desde la documentación y regularización masiva hasta esfuerzos de integración sectorial. Si bien quedan retos importantes –como regularizar a rezagados, mantener la financiación de servicios en regiones de alta recepción, y eventualmente definir qué ocurrirá tras la expiración del Estatuto en 2031, la respuesta colombiana es ampliamente considerada un modelo regional. Organismos internacionales han reiterado la necesidad de apoyo financiero sostenido a Colombia, dado que el país “ha brindado un bien público regional” al acoger migrantes en tal magnitud.

Tabla1. Principales políticas migratorias implementadas por Colombia entre 2017 y 2024

Año	Política implementada	Descripción breve	Número de beneficiarios
2017	Permiso Especial de Permanencia (PEP)	Regularización temporal para venezolanos que ya estaban en Colombia. Permite trabajo y acceso a servicios.	Más de 442,000
2018	Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV)	Censo de venezolanos para entender la magnitud de la migración y planificar políticas públicas.	442,462 registrados
2018	Extensión del PEP (PEP-RAMV)	Renovación y extensión del PEP para los registrados en el RAMV, ampliando su estatus legal por dos años más.	442,000 beneficiarios
2021	Estatuto Temporal de Protección (ETPV)	Protección temporal por 10 años con posibilidad de trabajo, educación y acceso a servicios.	1,700,000 esperados

FUENTE: Elaborado por Azócar y Ferrer (2025).

La tabla 1 resume las políticas migratorias clave implementadas por Colombia, desde la creación del Permiso Especial de Permanencia (PEP) hasta la introducción del Estatuto Temporal de Protección (ETPV). Estas políticas han beneficiado a cientos de miles de venezolanos, ofreciéndoles estatus legal y acceso a servicios básicos. De acuerdo con Gelatt (2021), las políticas de Colombia representan un enfoque progresista y humanitario hacia la migración forzada, reconocido y elogiado por la comunidad internacional, incluyendo agencias como ACNUR y la OIM. Las medidas adoptadas por Colombia, como se detalla en la tabla, ilustran un compromiso notable con la gestión de la migración en un contexto de crisis. La implementación del ETPV, en particular, sugiere una perspectiva a largo plazo hacia la integración, lo que podría servir de modelo para otros países de la región.

Tabla 2. Políticas Migratorias y sus Impactos (2014-2024)

Año	Política Implementada	Descripción	N° de Beneficiarios	Impacto en Educación	Impacto en Salud	Impacto en Empleo	Fuentes
2014-2015	Respuesta inicial a la crisis	No se implementaron políticas específicas; respuestas ad hoc.	Bajo (estimado en decenas de miles)	Acceso limitado a educación.	Acceso limitado a servicios de salud.	Alta informalidad laboral.	Migración Colombia, ACNUR
2017	Permiso Especial de Permanencia (PEP)	Permiso para regularizar a venezolanos ya en el país.	Aprox. 442,000	Mejora en la inscripción escolar.	Mejora en el acceso a servicios básicos de salud.	Incremento en empleos formales de baja cualificación.	Migración Colombia, Ministerio de Educación
2018	Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV)	Censo para identificar y cuantificar migrantes.	870,000 registrados	Datos usados para planificación educativa.	Datos usados para planificación en salud.	Mejor comprensión del mercado laboral.	Migración Colombia, Ministerio de Salud

Año	Política Implementada	Descripción	N° de Beneficiarios	Impacto en Educación	Impacto en Salud	Impacto en Empleo	Fuentes
2021	Estatuto Temporal de Protección (ETPV)	Proporciona protección temporal y más derechos.	Más de 1 millón	Incremento significativo en la matrícula de estudiantes venezolanos.	Mejor integración en el sistema nacional de salud.	Apertura de oportunidades en sectores regulados.	Presidencia de Colombia, OIM
2022-2024	Expansión y consolidación del ETPV	Refuerzo en la implementación del ETPV, expansión de beneficios.	Estimado en más de 2 millones	Sostenibilidad en acceso a educación.	Consolidación de acceso a salud.	Aumento en la formalización del empleo.	Presidencia de Colombia, Migración Colombia

FUENTE: Elaborado por Azócar y Ferrer (2025).

La tabla 2 detalla la evolución de las políticas migratorias colombianas desde 2014 hasta 2024, revelando un incremento significativo en el número de venezolanos regularizados, especialmente con la implementación del Permiso Especial de Permanencia (PEP) en 2017 y la introducción del Estatuto Temporal de Protección (ETPV) en 2021. El impacto de estas políticas es evidente en varios sectores clave. En educación, por ejemplo, el acceso mejorado ha permitido que un mayor número de niños y adolescentes venezolanos se integren en el sistema educativo colombiano, lo que es crucial para su adaptación y futuro desarrollo. En el sector salud, la regularización ha facilitado el acceso a servicios médicos, mejorando la calidad de vida y reduciendo la presión sobre los servicios de emergencia. En cuanto al empleo, aunque se ha promovido la formalización, la tabla sugiere que aún existen desafíos significativos en la integración económica plena de los migrantes.

Además, la integración de migrantes a la sociedad por medio de las políticas que facilitan el acceso legal y los servicios básicos son fundamentales para la inclusión social y económica de los migrantes. Betts et al. (2015) argumentan que la regularización permite a los migrantes acceder a derechos y oportunidades que son esenciales no solo para su bienestar individual, sino también para su contribución a la sociedad de acogida. Este enfoque es visible en la política colombiana, que no solo busca controlar la migración, sino también integrar a los migrantes de manera que beneficien tanto a ellos mismos como al país receptor. En términos de salud, estudios como los de Spiegel (2017) han demostrado que el acceso a servicios de salud para los migrantes no solo es un imperativo ético, sino también práctico, reduciendo costos a largo plazo y mejorando la salud pública general.

Por lo cual, la evolución de las políticas migratorias de Colombia refleja un notable compromiso con la gestión humanitaria y estratégica de una crisis migratoria compleja. Sin embargo, aunque la regularización ha avanzado significativamente, los datos sugieren que los esfuerzos deben intensificarse en áreas como la integración laboral y la lucha contra la xenofobia y discriminación, que siguen siendo barreras significativas para la inclusión plena. Así mismo, sería prudente que futuras políticas se enfoquen más en la capacitación y educación, no solo para niños sino también para adultos, facilitando así una verdadera integración socioeconómica de los migrantes venezolanos en Colombia.

CONCLUSIONES

En la década 2014-2024 se evidenció la transformación de Colombia de un país emisor a un importante país receptor de migración forzada desde Venezuela. Sus políticas migratorias evolucionaron rápidamente de la improvisación ante una crisis humanitaria inicial, hacia la formulación de un andamiaje normativo robusto y humanitario, fundamentado en un marco legal sólido y bien estructurado que regula y protege los derechos de los migrantes, así como la gestión de los flujos migratorios de manera segura y ordenada. Este andamiaje incluye leyes, políticas y regulaciones que promuevan la migración segura, regular y digna, y que respeta los derechos humanos de los migrantes. Concretamente se concluye lo siguiente:

Flexibilidad y humanidad en la respuesta: Colombia optó por no cerrar sus fronteras ni reprimir la migración, sino por documentarla y regularizarla, reconociendo el fenómeno como principalmente de carácter forzoso y vulnerable, enfoque no estuvo exento de tensiones internas o desafíos en su implementación. Instrumentos como el PEP y el Estatuto Temporal de Protección permitieron otorgar estatus legal a millones de personas, algo sin precedentes en la región. Esto ha facilitado que los migrantes ejerzan derechos fundamentales (salud, educación, trabajo) y aporten a la sociedad de acogida, a la vez que ha reducido riesgos de seguridad asociados a la migración irregular, de lo cual conviene destacar que estos instrumentos no solo fueron medidas de asistencia, sino también de ordenamiento jurídico y planificación estatal, lo cual eleva su valor estratégico.

Desarrollo progresivo de la institucionalidad migratoria: Se fortaleció la capacidad institucional en materia migratoria. Migración Colombia pasó de ser una entidad operativa de control, a una entidad también con rol de protección e inclusión. La creación de la Gerencia de Fronteras en Presidencia, la expedición de CONPES específicos, y la coordinación con gobernaciones y alcaldías, muestran una creciente articulación multinivel. Las zonas fronterizas –antes relegadas– se

convirtieron en el frente de políticas públicas innovadoras, y aunque persisten carencias, hoy cuentan con más recursos, personal y presencia del Estado que en 2014, evolución que dio respuesta a la presión territorial en zonas fronterizas, que obligó al Estado a asumir nuevas funciones.

Enfoque de derechos y cooperación internacional: Las políticas se basaron en estándares de derechos humanos y en la tradición colombiana de asilo y refugio, aunque Colombia eligió la vía de permisos temporales en lugar del reconocimiento masivo de estatus de refugiado. La comunidad internacional, especialmente ACNUR, OIM, la Unión Europea y gobiernos donantes, respaldó técnica y financieramente la respuesta colombiana, reconociéndola como ejemplar. Iniciativas como el RAMV y el Estatuto no habrían sido posibles sin este andamiaje de cooperación. El rol de la política migratoria fue predominantemente técnico y de apoyo humanitario, aunque también ejercen influencia política a través de la promoción de soluciones a largo plazo y la presión a gobiernos para que adopten medidas más inclusivas. Hacia el futuro, garantizar la sostenibilidad de los logros requerirá mantener y ampliar este apoyo.

Impactos en sectores sociales: Las medidas migratorias han tenido efectos palpables: la matrícula escolar de niños migrantes creció, contribuyendo a evitar una “generación perdida”, al contrarrestar situaciones de riesgo social, emocional y educativo; la afiliación en salud y atenciones de urgencia evitaron brotes epidemiológicos y atendieron miles de partos y emergencias; en lo laboral, si bien la inserción es lenta, ya se observan emprendimientos de migrantes y contribución en diversos oficios. Por supuesto, retos persisten: la capacidad fiscal de Colombia ha sido puesta a prueba atendiendo a esta población (se estima un costo fiscal significativo en salud, educación y asistencia social) y persisten focos de exclusión. Sin embargo, el consenso de las evaluaciones (Banco Mundial, BID, ACNUR) es que la integración temprana genera dividendos positivos y evita costos mayores a futuro.

Por lo cual, Colombia entre 2014 y 2024 desarrolló un marco de política migratoria integral y evolutiva frente a la migración venezolana, que ha salvaguardado la dignidad de millones de personas y mantenido la estabilidad y seguridad en las zonas fronterizas. Este proceso, evidencia cómo un país de ingresos medios, en medio de sus propios desafíos, puede articular legalmente solidaridad y pragmatismo ante una crisis migratoria. La experiencia colombiana deja lecciones valiosas sobre la importancia de combinar voluntad política, normativa flexible, coordinación territorial y apoyo internacional para responder a desplazamientos humanos de gran escala. En consecuencia, el caso colombiano ofrece insumos valiosos para investigaciones comparadas sobre migración forzada y diseño institucional.

En los años venideros, la consolidación definitiva de estas políticas, por ejemplo, con la integración de migrantes al tejido económico formal y una eventual residencia permanente, marcará el paso final de esta evolución. Por ahora, Colombia ha sentado un precedente regional en materia de protección e integración de migrantes, honrando principios de hermandad y respeto a los derechos humanos en uno de los éxodos más grandes de la historia reciente de América Latina.

Queda la necesidad de monitoreo continuo sobre el impacto fiscal y social de la política migratoria, como línea de trabajo futura. Es crucial para comprender los efectos de las políticas migratorias en la sociedad y las finanzas públicas. Este monitoreo debe incluir la recopilación y análisis de datos sobre la entrada y salida de migrantes, sus características socioeconómicas, así como las consecuencias de su presencia en términos de acceso a servicios, empleo, seguridad social, y el impacto en las arcas públicas, lo que involucra vincular el futuro de estas políticas con la necesidad de evaluar escenarios post-2031, cuando expire el ETPV.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS

Blanco, C. (2000). “Las migraciones contemporáneas”. Ciencias Sociales, Alianza editorial. Madrid.

REVISTAS PERIÓDICAS

Barbieri, NG, Ramírez Gallegos, J., Ospina Grajales, MDP, Cardoso Campos, BP, & Polo Alvis, S. (2020). Respuestas de los países del pacífico suramericano ante la migración venezolana: estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú. *Diálogo andino*, (63), 219-233. Disponible en: <https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-26812020000300219>

Durán, S., Pérez, A., Barrera, A., & De la Cruz, M. (2024). Barreras percibidas por los migrantes venezolanos en el proceso de regularización en Colombia. *Revista De Ciencias Sociales*, 30(2), 191-206. <https://doi.org/10.31876/rcs.v30i2.41899>

Castles, S. (2004). Factores que determinan y desregulan las políticas migratorias. *Revista Internacional de Migración*, 38 (3), 852-884. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2004.tb00222.x> (Obra original publicada en 2004).

Gangi, G. (2023). Dinámicas migratorias en la frontera colombo-venezolana y su relación con la criminalidad transnacional. *Revista Científica General José María Córdova*, 21(44), 907-924. <https://doi.org/10.21830/19006586.984>

Gómez, J. (2010). La migración internacional: teorías y enfoques, una mirada actual. *Semestre Económico*, 13(26), 81-99. Retrieved April 22, 2025. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-63462010000100005&lng=en&tlng=es.

Martínez, A. (2008). Colombia y Venezuela: desempeño económico, tipo de cambio y relaciones estado-empresarios. *Revista de Economía Institucional*, 10(19), 265-291. Disponible en: <https://bit.ly/3uRGPR6>

Massey, D. Graeme, H, Pellegrino, A. (2000). Teoría sobre la migración internacional: Una reseña y una evaluación. Sumario. *Trabajos Migraciones y mercados de trabajo*. Año 2, N 3 enero-junio 2000 Segunda época.

INTERNET

ACNUR (2020). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. El desplazamiento forzado supera los 80 millones de personas a mediados de 2020 en un momento en que la COVID-19 pone a prueba la protección a personas refugiadas en todo el mundo. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/news-releases/el-desplazamiento-forzado-supera-los-80-millones-de-personas-mediados-de>

ACNUR (2021). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Situación de Venezuela. Disponible en: <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

Boyle, P., Halfacree, K. y Robinson, V. (1998) *Explorando la migración contemporánea*. Wesley Longman Limited, Harlow. Disponible en: <https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=2109889>

CALAS, (2023). María Sybilla Merian Center. Plataforma para el Dialogo. Repensando las “crisis” en las dinámicas migratorias sudamericanas. Disponible en: <http://calas.lat/es/convocatorias/repensando-las-%E2%80%99Crisis%E2%80%99D-en-las-din%C3%A1micas-migratorias-sudamericanas>

Diario La República (2024). Migración venezolana aportará más de US\$800 millones a Colombia al cierre del año. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/informe-sobre-el-impacto-fiscal-de-la-migracion-venezolana-en-colombia-3848506>

Díaz, A. (2004). Temas en torno a un debate sobre las migraciones internacionales. Centro de Estudios de Migraciones Internacionales, Universidad de La Habana, Cuba, Julio, p.29. Disponible en: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cemi-uh/20120822094918/temas.pdf>

Fundación Ideas para la paz (2024). ¿Colombia está dejando de ser atractiva para los migrantes venezolanos? <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2024-05/colombia-esta-dejando-de-ser-atractiva-para-los-migrantes-venezolanos>

Koser, K. (2016). *Migración internacional: Una breve introducción*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/actrade/9780198753773.001.0001>

Ministerio de Educación Nacional. (2024). Estadísticas oficiales de matrícula de niños migrantes (2018-2024). Disponible en: <https://javeriana.edu.co>

Ministerio de Educación Nacional. (2024). Estadísticas oficiales de matrícula de niños migrantes (2018-2024). Disponible en: <https://javeriana.edu.co>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2016). Plan Fronteras para la Prosperidad. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/estatuto-temporal-proteccion-migrantesvenezolanos#:~:text=,expres%C3%B3%20el%20Jefe%20de%20Estado>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2023). Lineamientos de acceso a salud para población migrante (2019-2023). Disponible en: <https://help.unhcr.org>

Migración Colombia. (2023). Informe anual sobre migración en Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS%202024/Informe%20de%20gestion%202023.pdf>

Organización de Naciones Unidas (2020). Paz, dignidad e igualdad en un planeta sano. Disponible en: <https://www.un.org/es/global-issues/migration>

Organización de Naciones Unidas. (2024). Organización internacional de migrantes, ONU OIM. Informe sobre las migraciones en el mundo 2024. Disponible en: <https://worldmigrationreport.iom.int/msite/wmr-2024-interactive/?lang=ES>

Organización de Naciones Unidas, ONU. (2023) Migración. Estudio sobre empleabilidad de personas trabajadoras migrantes venezolanas en el sector privado en situaciones de vulnerabilidad. Disponible en: <https://dominicanrepublic.iom.int/sites/g/files/tmzbdl911/files/documents/2023-09/empleabilidad.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones - OIM (2018). Informe sobre las migraciones en el mundo 2018. Ginebra, Suiza: ONU. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2020). Glosario de la OIM sobre Migración (Serie de Derecho Internacional sobre Migración N.º 34). Disponible en: <https://publications.iom.int/books/derecho-internacional-sobre-migracion-ndeg34-glosario-de-la-oim-sobre-migracion>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2020) Migración internacional y desarrollo, Suiza, Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.iom.int/es>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2022). Informe sobre las migraciones en el mundo 2022. OIM. Disponible en: <https://publications.iom.int>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2024). Informes de situación y evaluaciones (GIFMM, R4V Plataforma Regional, 2019-2024). Disponible en: <https://diariolasamericas.com>