



PROYECTO DE LEY NÚMERO 2019 Senado

“Por medio del cual se crea un marco legal para una política migratoria integral y de largo plazo”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las migraciones se deben a factores varios donde sobresalen los sociales, políticos y económicos. De acuerdo con Naciones Unidas (2015) la migración internacional es: *“la circulación de personas a través de las fronteras para residir de manera permanente o temporal en un país distinto al de nacimiento o ciudadanía”*

En los últimos años se han presentado varias crisis en el entorno internacional y migrar se ha convertido en una de las mejores opciones para cerca de 244 millones de personas a nivel mundial (aprox. 3.3% de la población)¹, sin embargo, en ocasiones los procesos no son formales, organizados o seguros para los migrantes o para los países receptores. Una consecuencia es el rechazo por parte de la ciudadanía en países receptores que puede llevar a lenguaje de odio, como en el caso del uso del término “ilegal” para los migrantes: El término “ilegal” se debería evitar ya que tiene una alta relación a los conceptos de “criminalidad” e “incorrecto” y es contrario al reconocimiento de la Declaración Universal de Derechos Humanos donde encontramos que “(...) todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica (...)” (Art. 6).

De igual manera, la Asamblea General de las Naciones Unidas solicitó en 1975 a los organismos de las Naciones Unidas que en todos los documentos oficiales emplearan la expresión “trabajadores migratorios no documentados o irregulares para definir a los trabajadores que se internen ilegal o subrepticamente en otro país para obtener trabajo” (Res. 3449;Cap. 30, párr. 2).

¹ Reporte Mundial de Migración 2018; Naciones Unidas; Consulta en línea: <https://www.iom.int/wmr/chapter-2> Julio 2019.



No obstante, los Estados son soberanos y depende de cada uno crear sus propias condiciones y la reglamentación sobre los criterios de admisión de los individuos no nacionales. Desde las Naciones Unidas en conjunto con la Organización Internacional del Trabajo, y tomando como base la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada en 1990, se estima que la población migrante es de aproximadamente 244 millones de personas, de esas más de 40 millones corresponden a desplazamientos internos y 22 millones a refugiados.²

Igualmente, se presenta en el reporte de la Unión Interparlamentaria (2015) que los migrantes económicamente activos (incluidos los refugiados) ascendían a unos 105 millones en 2010. Con un promedio de un dependiente por cada persona económicamente activa, los trabajadores migrantes y sus familiares representan más del 90% de todos los migrantes internacionales³.

También se reporta que, las migraciones Sur-Sur y Sur-Norte han alcanzado niveles similares, incrementándose ambas desde unos 60 millones de personas en 2000 a 82 millones en 2013. Ambas representan ahora aproximadamente el 40% del crecimiento global de las poblaciones nacidas en el extranjero. Las mujeres representan hasta el 48% de los migrantes internacionales. La mayoría de las mujeres migrantes adultas son económicamente activas, y en algunos países de destino las mujeres representan más del 55% de los trabajadores migrantes⁴.

Se evidencia de igual forma que, los migrantes de entre 20 y 34 años constituyen el 28% (65 millones de personas) de la población migrante total. Los migrantes en situación irregular representan aproximadamente entre el 15 y el 20% de todos los migrantes internacionales. En torno al 10-15% de los trabajadores en la mayoría de los países de Europa Occidental han nacido en el extranjero; este porcentaje

² Ibid

³ Unión Parlamentaria (2015) Migración, Derechos Humanos y Gobernanza. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf

⁴ Ibid



es del 15% en Australia, Canadá y Estados Unidos, y hasta del 90% o más en numerosos países del Golfo Árabe⁵.

Estas cifras, entre otras, han permitido evidenciar que los países de destino, aquellos a los que los migrantes van en busca de trabajo, se benefician considerablemente de su presencia.

Una de las conclusiones del estudio presenta que la mayor disponibilidad de competencias generada por los trabajadores migrantes ayuda a impulsar el producto interno bruto (PIB), estimula el desarrollo de las empresas y la creación de empleo, fortalece el desempeño de los sistemas nacionales de seguridad social y fomenta la innovación. La presencia de los migrantes ayuda a que algunas empresas y sectores económicos sean viables y competitivos, y a rebajar los precios en los productos agrícolas, la construcción y otros servicios.

Por esto y con base en las experiencias internacionales, el pasado diciembre en Marruecos se presenta ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular⁶, el cual tiene por objeto proponer un marco de cooperación para abordar la migración en todas sus dimensiones.

En este se especifica que los migrantes y los refugiados afrontan muchos problemas comunes y tienen vulnerabilidades similares. Si bien los refugiados y los migrantes tienen los mismos derechos humanos universales y libertades fundamentales, que deben respetarse, protegerse y cumplirse en todo momento, constituyen dos grupos distintos que se rigen por marcos jurídicos separados. Solo los refugiados tienen derecho a una protección internacional específica, definida en el derecho internacional de los refugiados.

⁵ Ibid

⁶ Naciones Unidas (2018) Asamblea General. Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>



El pacto se estructura en torno a 23 grandes objetivos. Entre esas metas, hay algunas genéricas como la cooperación para abordar las causas que motivan la migración o mejorar las vías de migración legal. Pero también hay compromisos concretos, como medidas contra la trata y el tráfico de personas, evitar la separación de las familias, usar la detención de migrantes sólo como última opción o reconocer el derecho de los migrantes irregulares a recibir salud y educación en sus países de destino.

Los Estados se comprometen también a mejorar su cooperación a la hora de salvar vidas de migrantes, con misiones de búsqueda y rescate, y garantizando que no se perseguirá legalmente a quien les dé apoyo de carácter "exclusivamente humanitario". Además, los Gobiernos prometen garantizar un regreso "seguro y digno" a los inmigrantes deportados y no expulsar a quienes se enfrentan a un "riesgo real y previsible" de muerte, tortura u otros tratos inhumanos.

La migración es un pilar importante del Desarrollo Sostenible, uno de los objetivos fundamentales de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, que plantea una relación compleja y dinámica entre la migración y el desarrollo y para comprender mejor cómo la migración y los migrantes pueden dar forma a logros de desarrollo y viceversa. En esta agenda se reconoce también que todos los migrantes, mujeres, hombres y niños, forman un grupo vulnerable que requiere protección, y los reconoce también como agentes de desarrollo, y establece que se refiere a todo tipo de migración, incluido el desplazamiento.

En este sentido, podemos entender que "la migración no es un problema de desarrollo" que haya de resolverse, sino un mecanismo que puede contribuir al logro de muchos de los Objetivos (Foresti y Hagen-Zanker, 2017).

De acuerdo con el Departamento de Economía y Relaciones Sociales de las Naciones Unidas (2017) las experiencias internacionales de muestran que las principales razones para formular una política migratoria son: i) Satisfacer la demanda de trabajo en ciertos sectores (68%), ii) Salvaguardar oportunidades de



empleo de sus nacionales (46%), iii) Manejar el envejecimiento de la población (15%), y iv) Contrarrestar la reducción de la población (13%).

Con respecto al manejo de la migración irregular, Naciones Unidas (2017) reporta que el 99% de 177 países recurren a multas, detención o deportación, el 77% asignan multas a los empleadores y solo el 34% regulariza el estatus migratorio bajo condiciones.

Según el “*Migration Policy Integration Index*”⁷ (2015) a nivel interno deben ajustarse en 8 sectores para poder responder a las necesidades y lograr un mayor grado de integración de los migrantes: acceso a Educación, Salud y Trabajo, reunión con sus familias, lograr obtener una residencia permanente y eventualmente obtener la nacionalidad, adquirir derechos de participación política y civil, y contar con políticas antidiscriminación. Hasta el momento, los países que cuentan con un mayor grado de integración frente a sus migrantes son Suecia, Portugal y Nueva Zelanda.

Países como Estados Unidos, que han enfrentado el problema migratorio de diferentes maneras, actualmente se encuentran debatiendo proyectos como el H.R.6⁸ “American Dream and Promise Act of 2019” iniciativa que se ha venido trabajando desde 2001 y que tiene por objeto regular el estatus migratorio de jóvenes que cumplan con condiciones como haber llegado siendo niños, haberse graduado en escuela secundaria o consiguieron un certificado de estudios equivalente, haber ido a la universidad, al servicio militar o haber trabajado al menos tres años.

Colombia se ha caracterizado en la última década por ser un país migrante y no receptor. Por lo cual la reglamentación en materia migratoria, ha estado encaminada a la promoción del retorno de los connacionales que están fuera del país, y no en medidas que permitan agilizar los procesos de solicitudes de residencia o de nacionalidad.

⁷ <http://www.mipex.eu/>

⁸ <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6/text>

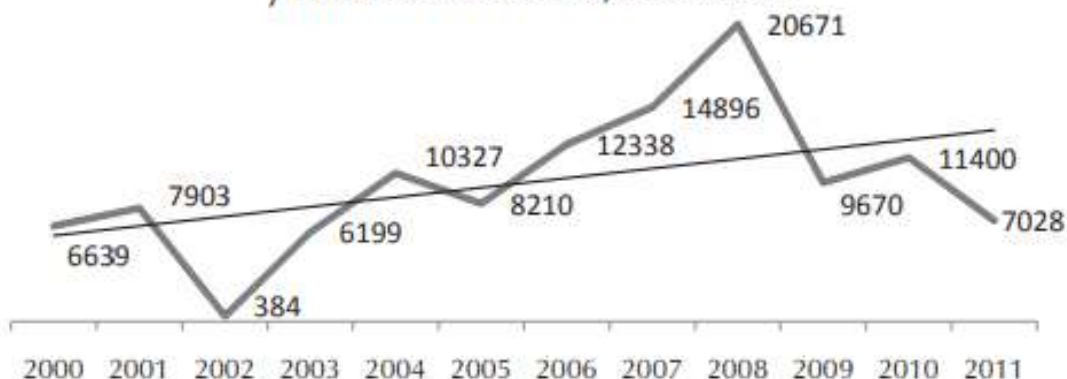
A raíz del conflicto interno, la situación económica y social, y en búsqueda de nuevas oportunidades, según cifras de Migración Colombiana, los destinos a los cuales los colombianos emigraban en mayor porcentaje eran Venezuela y Ecuador por su cercanía fronteriza y por los episodios de violencia en la zona que se replicaban en los países vecinos, luego Estados Unidos y España y los migrantes colombianos generan una cantidad significativa de remesas, que vienen en principio de los países relacionados anteriormente

Colombia. Flujo promedio anual de entrada de migrantes de nacionalidad colombiana a países de la OCDE, por período, 2005–2007 y 2008-2010

Flujos decrecientes			Flujos crecientes		
	2005-2007	2008-2010		2005-2007	2008-2010
España	34.097	28.604	Chile	2.489	5.631
EE.UU*	33.970	26.823	Italia	1.756	2.120
Canadá	5.559	4.678	Alemania	1.373	1.854
Francia	755	752	México	302	1.754
Japón	360	351	Australia	390	594
Suecia	426	271	Países Bajos	305	422
Corea	117	95	N. Zelanda	50	107
Israel	170	51	Austria	89	102
Finlandia	32	24	Dinamarca	45	64
			Polonia	43	56
			Hungría	8	31
Totales	75.485	61.650	Totales	6.848	12.735

Fuente: Mejía, William (2012) COLOMBIA Y LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES. EVOLUCIÓN RECIENTE Y PANORAMA ACTUAL A PARTIR DE LAS CIFRAS. Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana.

Colombia, saldos de entradas y salidas de venezolanos y línea de tendencia, 2000-2011



Fuente: Mejía, William (2012) COLOMBIA Y LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES. EVOLUCIÓN RECIENTE Y PANORAMA ACTUAL A PARTIR DE LAS CIFRAS. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana.

Hoy día, a diferencia de décadas pasadas en las que Colombia ajustó su marco legal para migrantes Colombianos, la regulación interna debe adaptarse también a las condiciones de país receptor y a los nuevos desafíos que eso significa, los cuales se han exacerbado en la última década, principalmente por la crisis política, económica y humanitaria en la cual se encuentra el país vecino, Venezuela, además de tener un fenómeno de retorno de los colombianos que habían emigrado anteriormente.

De acuerdo con el informe del Banco Mundial (2018) sobre el impacto de la migración venezolana, aproximadamente 2,3 millones de personas han abandonado Venezuela a agosto de 2018, según la Organización Internacional para las Migraciones. De estos, cerca de 1,2 millones de personas incluyendo colombianos retornados y migrantes venezolanos viven en Colombia, el país que acoge al mayor número de ellas en América Latina

Esto ha generado un aumento en las entradas tanto regulares como irregulares del flujo de extranjeros y que ha obligado a las entidades nacionales a coordinar



esfuerzos para brindar atención a la nueva población que se encuentra en el territorio.

En cifras de la Cancillería de Colombia, desde el 2015 hasta la fecha*⁹, de conformidad con el artículo 96 de la Constitución política, y el artículo 43 de la Ley 43 de 1993 sobre la adquisición de la nacionalidad colombiana, solamente en lo que concierne a ciudadanos venezolanos, han presentado 2,039 solicitudes de nacionalidad los cuales se relacionan en la siguiente tabla:

Año	2015	2016	2017	2018	2019*
No. Solicitudes	611	201	399	682	146
Total	2039				

Entre los mecanismos de atención a la población migrante venezolana, y con el ánimo de fomentar una migración regular, ordenada y segura, se crea el Permiso Especial de Permanencia (PEP), la cual va enfocada a las personas que hayan ingresado de manera regular al país y que excedieron el tiempo de permanencia autorizado. Hasta el momento, de acuerdo con los registros de Cancillería, existen cuatro versiones del PEP, que ha beneficiado a 591.72 personas de la siguiente manera:

- PEP I (Res. 5797/2017): 68.875
- PEP II (Res.0740/2017) : 112.617
- PEP III o RAMV (Res. 6370/2018) : 281-621
- PEP IV (Res. 10677/2018): 128.623

Adicionalmente, desde enero de 2014 hasta marzo de 2019, se han solicitado por parte de nacionales de Venezuela 96.389 visas de las cuales 83.075 corresponden a visas de trabajo, de las cuales se expidieron 69.134.

⁹ Cifras a marzo de 2019



Entre las consecuencias de la crisis migratoria venezolana, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, informes de la OECD, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Fedesarrollo, en el corto plazo implica un choque fiscal de gran cuantía.

Este impacto negativo se aborda desde dos temas i) el aumento del gasto público y ii) el incremento en la informalidad laboral. En cifras, el Ministerio de Hacienda reporta que, para 2018 se encontraban inscritos aproximadamente 40 mil estudiantes en el Sistema de Matrículas Estudiantiles (SIMAT), 43 mil venezolanos con PEP estaban afiliados al régimen subsidiado de salud y 62 mil afiliados al régimen contributivo; esto significa que la población migrante, considerando su condición de vulnerabilidad, recibió recursos del Estado a través del Sistema General de Regalías. También el Ministerio indica que desde 2014 hasta 2018 la población que ha migrado hacia Colombia ha aumentado 16 puntos en su tasa de informalidad.

Ahora bien, los cambios en la legislación colombiana no deben estar únicamente enfocados para el proceso migratorio venezolano, el marco regulatorio debería responder a las dinámicas migratorias internacionales con base en estrategias de desarrollo del país, teniendo en cuenta que las necesidades de los migrantes que llegan a Colombia, en muchas ocasiones también las tienen los nacionales.

Por este motivo y teniendo en cuenta la situación que afronta nuestro país debido a la migración de venezolanos, buscando el bienestar de ambos países, y pensando en la necesidad de una política migratoria a largo plazo, este proyecto es resultado de la colaboración y la información suministrada por múltiples organizaciones de los sectores público, privado, y sin ánimo de lucro y hacemos un reconocimiento especial a la Revista Semana (Proyecto Migración Venezuela), el Instituto Republicano Internacional, el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, la Cámara Colombo Venezolana, la Cámara de Comercio de Cucuta, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación, la Procuraduría General de la Nación y la Cancillería de Colombia.



De igual forma, se formula el presente proyecto, en particular los apartados de definiciones, principios y postulados teniendo en cuenta respetando las definiciones, objetivos e investigaciones que se plantean a lo largo de los estudios sobre población migrante y refugiada y que han sido expuestas a lo largo de esta exposición de motivos por el Banco Mundial, Organización de Naciones Unidas en sus divisiones de Derechos Humanos, Desarrollo Económico y Políticas Sociales, ACNUR, Organización Internacional de las Migraciones y la Organización Internacional de Trabajo

Normativa Migratoria en Colombia

- **Ley 1565 de 2012 "Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero"**, la cual crea incentivos aduaneros, tributarios y financieros concernientes al retorno de los colombianos, y brindar un acompañamiento integral a aquellos colombianos que voluntariamente desean retornar al país.
- **Ley 1465 de 2011 por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior**, el cual tiene por objeto acompañar al Estado colombiano en el diseño y ejecución de políticas públicas que fortalezcan los vínculos del Estado con las comunidades colombianas en el exterior
- **Decreto 1239 de 2003 "Por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración**, la cual se crea como un órgano para la coordinación y orientación en la ejecución de la política migratoria del país
- **Decreto 1067 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores**, el cual recoge y consolida las disposiciones que han reglamentado el sector.



Con base en lo anterior, solicito al Honorable Congreso de la República se dé el trámite correspondiente para que exista una política integral migratoria que nos permita estar acorde con la coyuntura nacional y los pactos internacionales, a favor de una migración regulada, ordenada y segura.

Referencias

- Banco Mundial (2018) Migración desde Venezuela a Colombia. Impactos y Estrategia de Respuesta a Corto Plazo. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30651/131472SP.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- DANE(2012) Demografía y población. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/movilidad-y-migracion>
- Mejía, William (2012) COLOMBIA Y LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES. EVOLUCIÓN RECIENTE Y PANORAMA ACTUAL A PARTIR DE LAS CIFRAS. Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v20n39/v20n39a10>
- Robayo, María (2019) ¿Por qué Colombia necesita una ley migratoria? El Espectador. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/por-que-colombia-necesita-una-ley-migratoria-articulo-870298>
- Naciones Unidas. (1990) Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>
- Noticias ONU. (2018) Pacto Mundial sobre Migración: ¿a qué obliga y qué beneficios tiene? Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231>
- Naciones Unidas (2018) Asamblea General. Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>
- Unión Parlamentaria (2015) Migración, Derechos Humanos y Gobernanza. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf

Cordialmente,

ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República