Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos: ¿verdadera garantía de protección e integración?

Por: Mauricio García Durán, S.J. y Silvia Carolina Leal Guerrero

EDICIÓN 101 ENE – ABR 2021

Por Mauricio García Duran S.J y Silvia Carolina Leal Guerrero

Una de las medidas migratorias más importantes que se han tomado en América Latina, en el contexto de la migración venezolana, ha sido el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPMV), aprobado por el gobierno colombiano por medio de un decreto del pasado 1 de marzo. Es una medida que, evitando conceder el estatus de refugiados a todos los venezolanos que migraron forzosamente a Colombia (más de 1,8 millones, de los cuales alrededor de 1 millón se encuentran en estatus migratorio irregular), busca ofrecerles medidas temporales de protección (hasta por 10 años), que respondan a las necesidades de protección internacional con las que llegan a Colombia.

El presente artículo se desarrolla en tres partes: en primer lugar, se considera el contexto migratorio al que responde el Estatuto; en segundo lugar, se examinan los contenidos básicos que implica esta política migratoria propuesta por el gobierno colombiano; y, por último, se analizan algunos retos que plantea su implementación.

Contexto migratorio al que corresponde el estatuto

En la última década, la migración forzada venezolana hacia Colombia o hacia los países de la región, ha significado que aproximadamente 5.478.3773[1]Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes – RMRP 2020- Dashboard https://r4v.info/es/situations/platform" de personas, hayan salido de su territorio en procura de nuevas oportunidades de vida y de protección internacional. La crisis multidimensional que vive el vecino país y que abarca aspectos políticos, sociales, económicos e incluso culturales, ha limitado el acceso a derechos fundamentales, bienes y servicios, y ha conllevado para algunos migrantes venezolanos, enfrentar persecución política.

Foto: JRS Colombia.

Esta migración forzada se inició hacia el año 2000, cuando grupos de industriales y políticos optaron por exiliarse ante los cambios que implicaba el gobierno de Hugo Chávez. Esta tendencia migratoria tuvo un crecimiento paulatino, y sólo hasta 2015 se agudiza y llega a ser exponencial a partir de 2017, cuando la situación interna en Venezuela se torna verdaderamente crítica. En estos años, y con el

cierre en varias oportunidades de la frontera con Colombia por parte del gobierno venezolano, los migrantes del vecino país se vieron obligados a utilizar pasos irregulares, los mismos que son empleados para el contrabando y el narcotráfico entre los dos países; por allí, se dio inicio entonces, al paso de personas –adultas, menores de edad, mujeres gestantes o lactantes, comunidades indígenas– en condiciones humanitarias precarias, sin recursos económicos, con necesidades apremiantes de salud y alimentación, sin medios de vida para su supervivencia, y sometidos al control y abusos de grupos armados irregulares, cuando no de la fuerza pública en ambos lados de la frontera.

A corte de diciembre de 2020, según cifras oficiales[2]Migración Colombia. Distribución de venezolanos en Colombia 2020. https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-diciembre, se encontraban en territorio colombiano aproximadamente 1.729.537 ciudadanos venezolanos, de los cuales 762.823 estaban regulares en el país, bien sea porque contaban con un Permiso de Ingreso y Permanencia, un Permiso Especial de Permanencia – PEP- o una visa, y 966.714 en condición irregular. Si bien el estatus migratorio representa cierta ventaja para el acceso a derechos específicos como la salud y la educación, en términos generales, esta población mantiene las condiciones de vulnerabilidad con las que llegó, pues el acceso a un empleo o a medios de vida, se ha visto limitado al desarrollo de actividades de tipo informal, que les permite si acaso, lo mínimo para el sustento diario. No le ha sido fácil acceder a tratamientos médicos, cuidados paliativos, controles prenatales, vivir en condiciones dignas y salubres, aspectos que en el marco de las medidas tomadas por el Gobierno Nacional para prevenir el contagio del COVID-19 fueron exacerbadas, al punto que entre 105.000 y 110.000 venezolanos decidieron regresar nuevamente a su país desde Colombia entre marzo y septiembre del 2020.

Este panorama representa un desafío institucional en distintos niveles –presupuestales, de infraestructura, capacidad operativa, técnica, entre otros– máxime que Colombia no ha sido históricamente un país especialmente atrayente y abierto a movimientos migratorios de tal magnitud, por lo que los avances estatales que se tomen en la materia, en pro de garantizar derechos y brindar protección, es muy válida, pertinente y necesaria.

Apuesta básica del estatuto de protección temporal

Dentro de los avances estatales, destacamos el compromiso institucional de ir caminando en la vía de la regularización, pues esto ha facilitado, en algunos casos, el acceso a derechos, por lo que consideramos que la expedición, el pasado 1 de marzo, del decreto 216 de 2021, mediante el cual “se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria”, entrará a complementar la obligación estatal de ofrecer protección internacional.

De acuerdo con las apuestas institucionales, mediante este Estatuto, se estima regularizar al 2022 un total aproximado de 2.000.000 de migrantes venezolanos, dentro de los que se encuentran: a) migrantes que a corte de 31 de enero de 2021, tenían vigente algún permiso especial de permanencia

(PIP, PTP o PEP); b) migrantes venezolanos irregulares que se encontraban en territorio colombiano a 31 de enero de 2021, y c) migrantes venezolanos que ingresen a territorio colombiano de manera regular a través del respectivo Puesto de Control Migratorio, durante los primeros dos años de vigencia del Estatuto.

Dicho Estatuto contempla dos herramientas: (1) El Registro Único de Migrantes Venezolanos bajo régimen de protección temporal. (2) El Permiso por Protección Temporal (PTP). Esto supone que se contempla una fase de caracterización, dentro la que se establece una etapa de pre-registro, la cual incluye datos biográficos, demográficos y biométricos, para posteriormente conceder a quien cumpla el procedimiento, y los requisitos, a juicio de Migración Colombia, el beneficio temporal de regularización por 10 años, o hasta que el Gobierno Nacional, en virtud de la facultad discrecional que le asiste en materia de relaciones exteriores, decida prorrogarlo o dar por terminados los efectos del mismo.

La medida, como mecanismo de regularización, resulta necesaria y beneficiosa para la población migrante forzada venezolana con vocación de permanencia, que tanto requiere de un documento[3]DECRETO NÚMERO 216 DE 2021 – 1 MAR 2021 -. “Artículo 11. Naturaleza jurídica del Permiso por Protección Temporal (PPT). Es un mecanismo de regularización migratoria y documento de identificación (…)” que lo identifique, pero que además, conceda la oportunidad de acceder sin mayor dificultad a derechos, pues si bien el Estado colombiano con anterioridad implementó otras medidas de regularización como los Permisos Especiales de Permanencia (PEP), no siempre garantizó el acceso a la regularización y, por consiguiente, a que cubrieran las necesidades básicas más importantes. Así mismo, abre la oportunidad para que además de acceder a salud, educación, vivienda, empleo, acuda a la justicia, bancarización y a cualquier otro trámite institucional, sin miedo a ser deportado del territorio. En términos de integración local, si se mantienen los 10 años de vigencia, representa un avance, pues este tiempo además permitirá acreditar su permanencia en Colombia, para los efectos de la acumulación del tiempo requerido para aplicar a la visa de residente (tipo “R”), lo que repercutirá en la desmitificación de los imaginarios colectivos sobre los aspectos negativos de la migración y facilitará el surgimiento de procesos de confianza y hospitalidad entre las comunidades de acogida.

Como organización humanitaria, reconocemos que la voluntad política del Estado Colombiano de regularizar a la población migrante marca un avance positivo, comparado con algunos países de la región. Sin embargo, vemos necesaria la consolidación de un sistema de refugio que sea garante y respetuoso de aquellas personas que requieren protección internacional por su condición de refugiadas. A la luz de la Convención de 1951 y de la Declaración de Cartagena, el Estatuto deja vacíos importantes en términos de protección, que pueden a corto y mediano plazo, generar un efecto inverso, pues desde su origen no se acogió una interpretación amplia, sino que por el contrario fue tan limitada, que puede a largo plazo, hacer normales posibles situaciones de sanción, inequidad o persecución.

Foto: Migración Colombia.

Retos para la implementación del estatuto

La implementación del Estatuto conllevará retos importantes, no solo para el Gobierno Nacional, sino también para las organizaciones humanitarias y de la sociedad civil, que, actuando en complementariedad con el Estado, apoyarán y desarrollarán en beneficio de la población migrante las condiciones necesarias para que, en efecto, dicha población acceda a la medida, se regularice y alcance finalmente un real proceso de integración local. Dentro de los retos institucionales se destacan:

Fortalecer la capacidad institucional, la coordinación nación/territorio y la sostenibilidad financiera: tal como está concebido el Estatuto, y para que efectivamente logre llegar a la población, se hará necesario que el Estado Colombiano parta de las lecciones aprendidas que la implementación de medidas como el Registro Administrativo para Migrantes Venezolanos (RAMV) y su consecuente Permiso Especial de Permanencia (PEP) dejó. La puesta en marcha de esa estrategia, así como favoreció a unos, también dejo por fuera a muchos otros, pues no se previeron y enmendaron de manera oportuna aspectos operativos, de infraestructura, económicos y de coordinación.

2. Garantizar seguridad digital y protección de datos: aunque el sustento institucional para la exigencia de un registro biométrico no necesariamente es tan fuerte, y partiendo de la base de que el Gobierno Nacional ha realizado todos los estudios necesarios para la implementación de una medida en ese sentido, que cuenta con los recursos e infraestructura necesarios y se basa en el principio de la buena fe y la protección de datos (habeas data), se hace necesario que en la reglamentación y su consecuente implementación, quede explícito que la centralización de la información sensible será solo para los fines del Estatuto, y que en ningún caso esta información será compartida, ni utilizada para fines diferentes al registro de la población. Es un tema álgido que requiere de la mayor tecnología y protección posibles.

3. Eliminar barreras administrativas para el acceso a derechos: este no es un reto menor, en la medida que desde el año 2015, el Servicio Jesuita a Refugiados Colombia, ha venido acompañado a la población migrante forzada venezolana en 5 regiones del país, y esto ha permitido conocer de primera mano lo que ha significado para esta población acceder al mecanismo de regularización del Permiso Especial de Permanencia (PEP) en sus diferentes modalidades y tiempos, acceder a derechos fundamentales -independiente de su estatus migratorio -, así como identificar las realidades territoriales en términos de infraestructura, capacidad técnica, operativa, y de recursos entre otros. Este acompañamiento ha dejado en evidencia que una de las mayores barreras de acceso a derechos fundamentales –pese a que es población con necesidad de protección internacional[4]ACNUR, mayo de 2019. Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos – Actualización Ison los trámites, requisitos, capacidad técnica, interpretación normativa que los funcionarios púbicos efectúan y que pueden negar o dilatar el acceso a estos. El Estatuto presenta algunos vacíos en la materia que, de no ser subsanadas en la reglamentación, pueden generar cuellos de botella para esta población.

4. Asegurar un debido proceso: En el Decreto de expedición del ETPMV, se identifica la potestad y discrecionalidad de Migración Colombia para el diseño y ejecución de los mecanismos del Estatuto, pues si bien, es la autoridad en la materia, será necesario establecer parámetros mínimos en torno a garantías procesales a partir de los vacíos que deja el Estatuto, máxime que no contempla recurso de apelación, para casos en los que el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) sea negado.

5. Visibilizar y dar a conocer el ETPMV: La amplia aplicación del Estatuto depende del nivel de información que los migrantes venezolanos reciban sobre el ETPM, y sobre los pasos orientados a su implementación. En este sentido, las organizaciones humanitarias y de sociedad civil que acompañan a esta población, deberán identificar estrategias que permitan dar continuidad a la respuesta, divulgación y orientación para quienes sean cobijados por el Estatuto, pero también para aquellos excluidos del mismo y en condiciones de vulnerabilidad.

6. Incluir a aquellos excluidos o dejados de lado por el ETPMV: Las organizaciones de la sociedad civil deben dar continuidad a las acciones de protección, prevención y respuesta dirigidas a aquellos que no hacen parte del perfil poblacional del que se ocupa el Estatuto, es decir, a) aquellos migrantes forzados venezolanos que llegaron al país a partir del 1 de febrero por vías irregulares, pues

las fronteras entre los dos países se encuentran cerradas, y que se asentaron en territorio colombiano en búsqueda de una oportunidad de vida, bienes y servicios; b) población en tránsito que se dirige hacia otros países de la región, que igualmente requiere protección internacional, y sobre los que aún no se identifica respuesta institucional, Estatal ni Regional.

Foto: Consejo Noruego para Refugiados.

A manera de conclusión

Se reconoce como positiva la medida del ETPMV y el permiso temporal que conlleva, en tanto cualquier acción que implemente el Estado en pro de garantizar derechos es un avance en su obligación de proteger; en esto hay que reconocer que el Estado colombiano dio un paso que no han dado otros países en la región, y de esta manera afrontó la crisis migratoria que supone alrededor de un millón de migrantes en condición irregular. Sin embargo, se vienen tiempos álgidos no solo como país, sino también para la región, pues la implementación responsable y respetuosa de este mecanismo migratorio aprobado, de forma que llegue a garantizar los derechos humanos y la protección de esta población, es un reto grande en medio de un contexto de afectación regional por la pandemia del COVID-19, y un ambiente social y político marcado por una creciente xenofobia.

Si el gobierno colombiano logra hacer frente positivamente a este reto, ello permitirá que los dos mecanismos previstos (ETPMV y el PTP), resulten en procesos de acogida, hospitalidad e integración mucho más sólidos y con resultados favorables para los migrantes forzados venezolanos, quienes precisan acciones afirmativas para garantizar la protección de sus derechos, promover su desarrollo humano e incentivar su aporte al país que los acoge.

Foto portada: JRS Colombia.

Powered By EmbedPress