

**Andrea Galvis Malagón\***

Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia)

andrea.galvis@urosario.edu.co

**Viviana Basto Vergara\*\***

Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia)

viviana.basto@urosario.edu.co

**Nuevas invisibilizaciones estatales de un  
fenómeno conocido: gobernanza sin un enfoque  
diferencial en situaciones de emergencia\*\*\***

*New State Invisibilizations of a Known Phenomenon:  
Governance without a Differential Approach  
in Emergency Situations*

*Novas invisibilizações estatais de um fenômeno conhecido:  
governança sem um enfoque diferencial em situações  
de emergência*

**Artículo de investigación:** recibido 27/10/20 y aprobado 23/11/20

\* Estudiante de noveno semestre de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario e integrante de la Clínica Jurídica de Movilidad Humana Transfronteriza. Trayectoria e interés investigativo en temas de Conflicto y paz y derecho migratorio. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7094-9885>

\*\* Estudiante de décimo semestre de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario e integrante de la Clínica Jurídica de Movilidad Humana Transfronteriza y del Grupo de Acciones Públicas y de Interés Público -GAP-. Trayectoria e interés investigativo en temas de derechos humanos, derecho internacional humanitario y justicia transicional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4176-1861>

\*\*\* Esta investigación se realizó en el marco del X Encuentro de Clínicas Jurídicas de interés público - "Desafíos de la enseñanza y ejercicio clínico jurídico en el marco de la emergencia sanitaria por el virus COVID-19", organizado por la Universidad ICESI, durante los días 11, 12 y 13 de noviembre de 2020.



## Resumen

Esta investigación analiza la gobernanza y administración del Gobierno distrital y nacional colombiano, frente a la crisis migratoria y de refugiados, en el marco del COVID-19. Partiendo del trabajo clínico y las disposiciones normativas, desde el concepto de *invisibilización*, al igual que la *gobernanza de las migraciones* con enfoque diferencial, se evaluó la capacidad de gestión de soluciones del Gobierno distrital y nacional frente al COVID-19, relacionada con población en necesidad de protección internacional. Así, ante respuestas tardías e ineficientes, se evidenció una ausencia de enfoque diferencial que perpetúa la invisibilización de la crisis migratoria y de refugiados en pandemia.

**Palabras claves:** COVID-19, gobernanza de las migraciones, invisibilización, población migrante, población solicitante de refugio.

## Abstract

This research analyzes the governance and administration of the Colombian district and national government, regarding the migratory and refugee crisis, within the framework of COVID-19. Based on clinical work and regulatory provisions, from the concept of *invisibility*, as well as the *governance of migrations* with a differential approach, it was examined the district and national government's capacity to manage solutions facing COVID-19, towards population in need for international protection. Thus, in the face of late and inefficient responses, the absence of a differential approach that perpetuates the invisibility of the migratory crisis and of refugees in pandemic was evident.

**Keywords:** COVID-19; Governance of Migrations; Invisibility; Migrant Population; Refugee Solicitant Population.

## Resumo

Sta investigação analisa a governança e administração do Governo distrital e nacional colombiano, diante da crise migratória e de refugiados, no âmbito do COVID-19. Partindo do trabalho clínico e das disposições normativas, desde o conceito de invisibilização, assim como a governança das migrações com enfoque diferencial, avaliou-se a capacidade de gestão de soluções do Governo distrital e nacional frente ao COVID-19, relacionada com a população em necessidade de proteção internacional. Assim, diante de respostas tardias e ineficientes, evidenciou-se uma ausência de abordagem diferencial que perpetua a invisibilização da crise migratória e de refugiados em pandemia.

**Palavras-chave:** COVID-19; governança das migrações; invisibilização; população migrante; população requerente de refúgio.

\*\*\*

### Convenciones

ACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

CONARE: Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado

COVID-19: Coronavirus disease 2019 (enfermedad por coronavirus 2019)

IPS: instituto prestador de salud

SGSSS: Sistema de Seguridad Social en Salud

SISBÉN: Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales

SC2: salvoconducto para permanecer en el país

PEP: permiso especial de permanencia

## Introducción

La crisis migratoria y de refugiados venezolana lleva al menos 5 años creciendo exponencialmente, debido a la incapacidad del Estado venezolano de garantizar el mínimo de subsistencia a sus ciudadanos, lo que ha obligado a un gran porcentaje de la población a huir o desplazarse a otros países. Como lo explica la ACNUDH, las razones por las cuales las personas se han visto obligadas a desplazarse de este país van mucho más allá de cuestiones económicas o laborales. Fundamentalmente, la diáspora venezolana ha sido causada por la violencia generalizada y la falta de cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Lo anterior ha puesto en jaque el acceso a servicios públicos fundamentales para la subsistencia, como la salud, la alimentación, la educación y la vivienda, con lo que se demuestra la incapacidad estatal para atender las necesidades básicas de sus ciudadanos. Esto es, no se trata de movilizaciones transfronterizas caprichosas en búsqueda de una mejor calidad de vida en otro país, sino de desplazamientos forzados y masivos de población venezolana que huye de una amenaza a la existencia.

Por ende, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales que ha asumido para con la población migrante y refugiada, es imperante que Colombia brinde soluciones diferenciadas y adecuadas que se orienten a superar la amenaza que atenta contra la supervivencia de la población y que constituye un temor fundado que les impide volver a su país de origen.

Si bien antes de la pandemia el Estado tenía algunas medidas –como el Permiso Especial de Permanencia, en sus distintas versiones–, en el contexto de COVID-19, la mayoría de población venezolana se ha visto revictimizada constantemente, pues el Gobierno nacional no ha implementado estrategias de protección de derechos humanos con enfoque diferencial durante la cuarentena que él mismo decretó; al contrario, ha ocasionado que su supervivencia en Colombia sea mucho más difícil.

Por lo tanto, este escrito pretende analizar la gobernanza, administración y manejo del Gobierno distrital y nacional colombiano frente a la crisis migratoria y de refugiados en el marco del COVID-19. Primero, se contextualizará sobre la crisis en Venezuela, con el fin de explicar la razón de que exista un flujo masivo de movilidad humana transfronteriza. Segundo, se construirá el marco teórico alrededor de conceptos como: (i) la invisibilización, entendida como la principal manifestación de la exclusión donde la persona no se siente percibida; (ii) la

gobernanza de las migraciones, como la oportunidad del Estado de atender de forma legítima y eficaz las necesidades de las poblaciones en movimiento transfronterizo; y (iii) el enfoque diferencial, en apoyo del anterior, como una noción que permite superar la redacción tradicional de políticas públicas y que atiende a las diferencias de determinados grupos poblacionales, de manera que se les garantice su derecho a la igualdad material.

Tercero, a la luz de estos conceptos y de la experiencia del trabajo clínico jurídico, se evaluará el enfoque diferencial de las medidas administrativas y de gobernanza que ha adoptado el Gobierno distrital y nacional, dentro del marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19. Así, se analizarán específicamente tres medidas: (i) el pico y cédula,<sup>1</sup> (ii) los subsidios ante desalojos<sup>2</sup> y (iii) la suspensión de la expedición del SC2<sup>3</sup> por primera vez.<sup>4</sup>

Ahora bien, como todo problema normativo, los mayores sacrificios y deficiencias se advierten con su implementación, y ello se debe a que institucionalmente hay un desconocimiento de las características del fenómeno de la movilidad humana transfronteriza. Por ello, en cuarto lugar, el análisis

---

1 La medida de pico y cédula, que regula el ingreso a establecimientos públicos según el último dígito de la cédula de ciudadanía colombiana, demuestra el poco conocimiento del Estado colombiano frente a los temas de documentación de extranjeros. Esto porque, a pesar de que Migración Colombia ha definido el SC2 como un documento válido dentro del territorio nacional, no ha realizado ningún tipo de esfuerzo por difundir esta información. Esto ocasiona que, por ejemplo, durante la cuarentena las personas portantes del SC2 no pudieran satisfacer sus necesidades básicas, al no poder ingresar a algunos establecimientos.

2 Los subsidios para combatir los desalojos ilegales muestran de manera clara cómo el Estado no adopta mecanismos de asistencia que atiendan de forma prioritaria a la población en alto grado de vulnerabilidad, al imponer barreras (como la encuesta SISBÉN), o imposibilita el acceso a dicha protección.

3 El SC2 es un documento otorgado a los solicitantes de refugio. Cuando una persona que ha salido de su país de origen debido a temores fundados inicia el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado, una vez admitida la solicitud, se expide un SC2. Este documento, como lo ha explicado Migración Colombia, a pesar de ser temporal (solo tiene una vigencia inicial de 180 días), regulariza la permanencia o salida de un extranjero dentro del país mientras se resuelve la solicitud.

4 Durante la cuarentena muchas personas presentaron sus solicitudes de refugio a través de medios virtuales. Sin embargo, Migración Colombia decidió suspender la expedición del SC2 y únicamente expedir constancias del SC2; es decir, solo certificar el inicio del trámite. El problema de solo contar con la constancia es que no hay forma de afiliarse al SGSSS, sino únicamente de acudir a los IPS cuando se presente una emergencia. Es decir, se trata de medidas que evidencian un problema mucho más profundo y sistemático, el cual sin duda ha contribuido a la acentuación de la vulnerabilidad de la población. Aunque la población existe y requiere de protección, el Gobierno ha adoptado medidas que la invisibilizan.

crítico de las medidas y normas también se realizará a la luz de casos de la vida real, a los cuales se ha tenido aproximación en el marco de la Clínica de Movilidad Humana Transfronteriza de la Universidad del Rosario. Así, habiendo priorizado aquellos casos en donde se configuran diferentes niveles de discriminación y vulnerabilidad, como la xenofobia, solicitantes de refugio, peticionarios de afiliación a salud o con riesgo de habitabilidad de calle, los testimonios de aquellos usuarios y usuarias que hicieron uso de las mencionadas medidas darán cuenta de la deficiencia planteada como tesis.

Por último, luego del análisis se podrá concluir cómo, respecto de estas medidas, existe un factor común: la conducta omisiva y negligente del Gobierno a partir de la baja gobernanza de las migraciones, que perpetúa la continua negación e invisibilización de la crisis migratoria y de refugiados de nacionalidad venezolana, que han huido de su país, se han establecido en Colombia y enfrentan las adversidades del desplazamiento forzado en medio de una pandemia.

## **Crisis en Venezuela**

La dependencia del petróleo, la excesiva deuda externa, la falta de importaciones y el desmedido control sobre los medios de producción, en conjunto, ocasionaron una hiperinflación y la escasez inmediata de productos de primera necesidad, por lo que, desde 2013, Venezuela vive la peor crisis económica de toda Latinoamérica (Vera, 2018). Así, los efectos de este fenómeno han resultado en una crisis social y política que demuestra la incapacidad del Estado venezolano para proteger a sus ciudadanos y que marca el origen de la actual crisis humanitaria que el país vive.

Muestra de esto es el informe presentado por la ACNUDH en 2018, en donde se denuncia la forma cómo las instituciones han perdido en poco tiempo la capacidad de brindar y garantizar servicios públicos a la población, como la alimentación, la salud, la educación, el trabajo y demás. Igualmente, la comunidad internacional advierte con preocupación el aumento de situaciones que obstruyen el acceso a la justicia, el aumento y excesivo uso de la fuerza y la implementación de tratos crueles que desconocen el orden democrático.

Como se mencionó en líneas anterior, la travesía a la que se enfrenta el país vecino ha provocado fuertes oleadas de migraciones transfronterizas hacia Colombia. De hecho, según cifras oficiales de Migración Colombia, para febrero de 2020 había 1'885.000 venezolanos radicados en Colombia que huyeron de su país para sobrevivir. Así, aunado a ese difícil panorama, esta población ahora se enfrenta a mayores y agudas adversidades a raíz de la pandemia del

COVID-19: sin redes de apoyo, con apenas algunos pesos colombianos y, en su mayoría, con perfiles de salud y/o de urgencia alimentaria. En ese sentido, resulta importante investigar y visibilizar la situación de derechos humanos de la población venezolana en el marco de la emergencia sanitaria. Esto, porque el flujo transfronterizo de venezolanos no ha sido arbitrario ni mínimo y, si bien el COVID-19 sorprendió al mundo entero, se trata de una situación que antecede por mucho al 2020 y que amerita que el Estado la aborde de manera responsable y adecuada, a la luz de los derechos y la dignidad humana.

## **Marco Conceptual**

Ahora, como se dijo anteriormente, para efectos de analizar las decisiones del Gobierno frente a la población migrante y solicitantes de refugio en el marco del COVID-19, es necesario explicar tres conceptos: (i) la invisibilización, (ii) la gobernanza migratoria y (iii) el enfoque diferencial.

### *I. Invisibilización*

Martha Zubía (2007) establece que la invisibilización es la principal manifestación de la exclusión. Así, partiendo de un reconocimiento de la existencia de un grupo vulnerable, se decide asumir legislativamente como si no fuese así. Ejemplo de ello es la marginación de los problemas que ciertas poblaciones pueden llegar a padecer, entendiéndolos como problemas aislados a los del resto de la sociedad, a pesar de que innegablemente son parte de ella. Es decir, toma como base una negación u omisión, a pesar de ser evidente la necesidad de adoptar soluciones específicas y técnicas.

Asimismo, otra manifestación de la invisibilización se da cuando se considera que hay diferentes categorías de ciudadanos según las contribuciones directas y proporcionales que cada quien realice; así se determina quiénes son sujetos plenos de derechos y quiénes están excluidos del ejercicio de la ciudadanía. De esta forma, la autora reconoce que existen distintos tipos de invisibilización: social, económica y de violencia, pero que fácilmente se pueden extrapolar a poblaciones vulnerables que también se han visto sometidas a discriminación y exclusión, como sucede con la población migrante y refugiada venezolana en el territorio colombiano.

Adicionalmente, evidenciando un grave panorama de segregación, Zubía (2007) advierte que la invisibilización puede empeorarse cuando, desde la perspectiva de autoridades y particulares, aparentemente no existen desigualdades

legales. Esto coadyuva a que el mismo Estado termine por invisibilizar las problemáticas que refieren exclusivamente a ciertos grupos poblacionales que hacen parte de la ciudadanía y queden sin nombre alguno.

Por otro lado, Honneth (2011) describe la invisibilización como un “desaparecer”, no en el sentido de no ver la presencia física, sino como la no existencia en el sentido social. Es decir, se trata de una fuerte manifestación de dominación y de superioridad social frente aquellos vulnerables o subordinados que permite que las personas se comporten frente a otras como si no existiesen físicamente y se les “mirara a través”. Uno de los grandes problemas de la invisibilización, como lo explica el autor, es la consecuencia inmediata de que quienes son excluidos son conscientes de que no son percibidos y, así, de que tampoco se les reconoce su dignidad o sus derechos. Por lo tanto, la diferencia entre solo ser conocido y ser reconocido es lo que le otorga valor al individuo.

## II. *Gobernanza migratoria*

La gobernanza migratoria es un concepto que permite resaltar cómo la movilidad transfronteriza organizada y visible puede tomarse como una oportunidad tanto para el país de recepción como para la persona que llega, pues propone generar espacios democráticos específicos que respondan ante la vulnerabilidad y particularidades de la población migrante y tomar decisiones adecuadas para atender a las características específicas de estos sujetos de derecho.

Así, como lo explica Barbero (2012), la gobernanza es un proceso mediante el cual se pueden ajustar intereses opuestos y se pueden tomar acciones colaborativas, para así optimizar los beneficios de las migraciones visibles. Entonces, la gobernanza en el ámbito estatal está basada en políticas migratorias coherentes y coordinadas con todos los niveles: sectores privados, sociedad civil y ministerios. Ahora, según el autor, este es el mejor modelo para enfrentar las distintas incertidumbres que pueden acarrear diferentes procesos sociales, como lo son la movilización humana transfronteriza y la globalización.

Otro autor que hace referencia a la gobernanza migratoria es Mármora (2011), quien la explica como el ajuste entre las demandas sociales y las causas, características y efectos de los movimientos migratorios; además de las posibilidades e intención de los Estados para dar una respuesta legítima y eficaz frente a dichas peticiones. De esta manera, la dimensión objetiva en la que se basa la gobernanza debe tener en cuenta todo lo anterior, para así comprender la naturaleza del fenómeno migratorio –que incluye la soberanía, la residencia

y el reconocimiento de derechos– y brindar respuestas legítimas y eficaces a partir de la sinergia que causa la interacción entre los migrantes, los países de origen y el país de acogida. Para cumplir con el objetivo anteriormente descrito, el autor expone distintos modelos de gobernabilidad migratoria que se han desarrollado: el modelo de securitización, en donde se percibe al migrante como un peligro para la seguridad nacional y donde la irregularidad es equivalente a la ilegalidad; el modelo de beneficios compartidos, bajo el que se promueve la migración ordenada y regular con el propósito de beneficiar tanto al país emisor como al país receptor; y el modelo de desarrollo humano de las migraciones, en donde los derechos de los migrantes y refugiados son el centro de la adopción de políticas públicas.

Por otro lado, Mármora (2011) explica que la falta de una política de inmigración integral termina generando tensiones sociales, coordinaciones tardías y la privatización del tercer sector; en otras palabras, ocasiona que la gobernanza –social– de las migraciones se contemple como un fenómeno economizado. En ese sentido, para superar esta errada concepción, es necesario superar el criterio económico del beneficio y adoptar el criterio de la justicia social, que involucra los derechos de las personas, al igual que el interés social, y que se fundamenta en tres elementos: (i) la incorporación de actores históricamente invisibilizados, (ii) la cooperación horizontal y multinivel de las relaciones y (iii) la transparencia en los procesos deliberativos.

### **Enfoque diferencial**

El enfoque diferencial ha sido implementado paulatinamente en el ordenamiento jurídico colombiano, como una forma de superar la redacción tradicional de las políticas públicas y, así como lo explican Figueroa y Franco (2019), analizar a los sujetos a los que se dirigen dichas medidas. Aunque no existe claridad jurídica o conceptual sobre su real alcance, distintas organizaciones internacionales, como Naciones Unidas y entidades públicas a escala nacional, han procurado acercarse a una definición. Por un lado, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (s. f.) ha definido el enfoque diferencial como un método de análisis y una guía para la acción que pretende visibilizar distintos tipos de discriminación contra grupos vulnerables, para, a su vez, brindar una adecuada atención y protección de los derechos de la población. Por otro lado, el Ministerio del Interior (2015) ha entendido el enfoque diferencial como la manifestación del desarrollo progresivo del principio de igualdad y no discriminación, pues es

un conjunto de acciones que permite reducir las brechas entre distintos grupos poblacionales, al garantizar el acceso igualitario a diferentes oportunidades sociales, partiendo de las particularidades de cada grupo.

Como puede observarse, se trata de un concepto amplio y que permite reconocer aquellas características que diferencian a una población, además de permitir al Estado tomar medidas que respondan ante esta caracterización y, en últimas, garantizar a todas las personas del territorio nacional su derecho fundamental y principio constitucional de la igualdad material. Este concepto será abordado principalmente desde la gobernanza migratoria, ya que al unir ambos conceptos podrían existir respuestas legítimas y eficaces que apliquen para la población venezolana en condiciones de vulnerabilidad.

## Desarrollo

En el mes de marzo, mediante el Decreto 417 de 2020, se declaró en Colombia el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, razón por la que tanto el Gobierno como las entidades territoriales y diversas autoridades migratorias se vieron en la necesidad de expedir normas, mayormente decretos y resoluciones, para mitigar el impacto del COVID-19. Para analizar las tendencias de las decisiones del Gobierno nacional y los gobiernos locales, se hará énfasis en tres medidas implementadas en el marco de la pandemia y la cuarentena, para luego dimensionar lo desfavorecedores que han sido sus efectos desde diferentes aristas para la población venezolana y demostrar que la ausencia de un enfoque diferencial en la gobernanza migratoria colombiana, frente a la coyuntura venezolana, es muestra suficiente de la invisibilización de la población mencionada.

La primera de ellas es el pico y cédula, la segunda refiere a los subsidios brindados para evitar los desalojos ilegales de vivienda y la tercera es la expedición de la constancia de trámite de SC2. El gran dilema que se ha generado alrededor de todas estas medidas es que se crean sin considerar las barreras administrativas que se imponen a través de requisitos burocráticos y de implementaciones desarticuladas entre las autoridades públicas, que terminan por imposibilitar o dificultar el efectivo acceso a los derechos que dichas medidas aparentan proteger.

Por lo tanto, para evidenciar la ausencia de enfoque diferencial en el marco de la gobernanza migratoria y una consecuente invisibilización de la población venezolana, se evaluará el alcance de cada una de las medidas mencionadas, para finalmente presentar una proyección empírica de la Clínica de Movilidad Humana Transfronteriza de la Universidad del Rosario que evidencie dicha falencia.

### *I. Primera medida: pico y cédula*

Con el propósito de mitigar el auge del contagio por el virus COVID-19 y garantizar el aislamiento obligatorio, en distintas ciudades principales se decidió implementar la medida del pico y cédula, que consistió en restringir el ingreso a los establecimientos habilitados para la realización de actividades estrictamente necesarias, según la fecha del día y el último dígito del número de su cédula.

Así, dependiendo de la ciudad, la asignación de quiénes podrían salir y quiénes no variaría según lo decidieran las autoridades locales. Por ejemplo, en Bogotá las cédulas con terminación par saldrían los días impares, mientras que las cédulas con terminación impar podrían salir los días pares. En contraste, en otras ciudades, como Cali, Bucaramanga, Neiva y demás, se optó por asignar un grupo de números determinado para cada día e, inclusive, durante ciertas horas. En ese sentido, las modalidades de las medidas fueron desparejas y confusas para muchos ciudadanos del territorio nacional (“COVID-19 en Colombia...”, 2020).

Si bien la medida persigue un propósito legítimo en el marco de la pandemia, de entrada su denominación “y cédula” resulta problemática pues, teniendo en cuenta que la cédula de identidad venezolana no es un documento válido para demostrar un estatus migratorio regular en Colombia<sup>5</sup>—cuando muchas veces es el único documento con el que cuenta población extranjera—, es apenas obvio que surgen dos cuestiones: (i) ¿qué pasa con quienes no cuentan con ninguno de los documentos de permiso temporal de permanencia, el permiso especial de permanencia (PEP), la tarjeta de movilidad fronteriza, la cédula de extranjería, el pasaporte y la visa de visitante, migrante o residente en el marco de la pandemia? y (ii) ¿cuál de todos estos documentos es el adecuado para que la población venezolana cumpla con la medida de pico y cédula? Independientemente de las respuestas, este tipo de preguntas dan cuenta de la poca atención que la población venezolana recibe por parte de las autoridades colombianas, pues, hasta en algo tan elemental como el documento de identificación, esta población se ve sometida a mucha incertidumbre e invisibilización.

En palabras de Honneth (2011), su presencia en la vida social se desvanece al quedar supeditados a la dominación normativa, lo que posibilita que, como también lo menciona Zubia (2007), se asuma la inexistencia de los ciudadanos

---

5 La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres ha reconocido que los documentos válidos para permanecer en Colombia de manera regular son el permiso de ingreso y permanencia, el permiso temporal de permanencia, el permiso especial de permanencia (PEP), la tarjeta de movilidad fronteriza, la cédula de extranjería, el pasaporte y la visa de visitante, migrante o residente.

venezolanos que se encuentran en Colombia. No obstante, es claro que esto no sucedería si las medidas contaran con un enfoque diferencial, desde su creación hasta la implementación, pues esto permitiría que quien quisiese, sin importar su nacionalidad extranjera, pudiese contar con la protección de la norma ante posibles abusos o tratos ignorantes por parte de autoridades o la población civil, que terminan por invisibilizarlos por completo, con sus particularidades y su situación vulnerable.

Desde la Clínica Jurídica de Movilidad Humana Transfronteriza hemos podido conocer directamente la materialización perjudicial de la medida, pues varios de nuestros usuarios venezolanos han sido sometidos a comportamientos y actitudes discriminatorias que desconocen por completo sus derechos fundamentales y que tienen origen en la ausencia de políticas que tengan en cuenta la gobernanza migratoria. Tal fue el caso de una mujer de 26 años que llegó a Medellín en abril de 2018, con la intención de realizar sus prácticas universitarias. Posteriormente, luego de recibir su grado como diseñadora gráfica profesional y de que su visa de estudiante venciera, obtuvo un PEP. Su historia comenzó en marzo de 2020, cuando, entendiendo que el PEP es un documento válido de identificación para nacionales venezolanos en Colombia y que su último dígito le habilitaba a salir ese día, decidió salir por primera vez de su hogar para comprar sus alimentos en el establecimiento El Minorista.<sup>6</sup> Vale aclarar que en otras ocasiones había intentado ingresar a otros establecimientos para realizar la misma diligencia, pero le negaban el ingreso al considerar que el único documento válido era una cédula de ciudadanía colombiana.

Luego de hacer algunas compras en la primera tienda, se dirigió a El Mayorista e hizo la correspondiente fila. A diferencia del primer establecimiento, a la entrada de El Mayorista se encontraban cinco policías haciendo control a quienes esperaban para ingresar. Uno de ellos le solicitó identificarse, por lo que ella le mostró su PEP. Muy confundido, el agente pidió colaboración de sus compañeros, porque no sabía de qué se trataba dicha identificación. Al final, luego de discutirlo entre ellos, decidieron informarle que ese documento no era válido y que se encontraba infringiendo el pico y cédula, al no identificarse con su cédula, razón por la que debía retirarse. No obstante, muy a su favor, ella decidió contraargumentar y mencionarle al agente que la medida de pico y cédula no

---

<sup>6</sup> El nombre real de los establecimientos involucrados ha sido alterado para garantizar la protección de quien ha suministrado la información de su caso.

hacía distinción alguna para los ciudadanos venezolanos y que, siendo ese su documento de identificación en Colombia, no había razón para discriminarla. Adicionalmente, le mencionó que los motivos que la llevaron a salir de su casa no eran producto de un capricho, sino de una necesidad básica: la alimentación.

Después de dialogar pacíficamente, uno de los policías empezó a realizar comentarios displicentes, discriminatorios y xenófobos hacia ella y hacia toda la población venezolana, de manera que la conversación tomó otro curso. Ella reiteró que no se movería de la fila, pues el PEP era su documento de regularización y con base en este ella podía ingresar al establecimiento. Llegado ese punto, personas a su alrededor la apoyaron y defendieron ante la arbitrariedad con la que actuaron los policías; enseguida se generó un trancón en la fila, para disgusto de todas las personas que se encontraban allí, por lo que al final le permitieron el ingreso.

Ante este suceso, ella decidió acudir a la clínica jurídica y denunciar lo ocurrido. De ahí en adelante la estrategia que se adoptó fue la presentación de un derecho de petición ante la Alcaldía de Envigado, la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, Migración Colombia y el Ministerio de Relaciones Exteriores, para que se pronunciaran al respecto y, particularmente, aclararan cuáles serían los documentos idóneos para la identificación de extranjeros que se encontraran en territorio colombiano en estado regular e irregular en el marco de la pandemia y en vigencia de la medida. Las respuestas de las entidades fueron superfluas y vulneraron el derecho de petición, de acuerdo al estándar desarrollado por la Corte Constitucional,<sup>7</sup> lo que llevó a la presentación de una acción de tutela por violación del mencionado derecho. Lamentablemente, el fallo en primera y segunda instancia fue desfavorable por objeto superado, pues ya no está vigente la medida de pico y cédula en el municipio de Valle de Aburrá; aun así, esperamos lograr la selección de la tutela en sede de revisión ante la Corte Constitucional.

Desde entonces, la joven diseñadora gráfica ha vuelto a ser víctima de estas problemáticas, ahora por parte de particulares. Empero, al conocer cuáles son

---

7 De acuerdo con la Sentencia T-058 de 2018, la posibilidad de formular la petición busca que todas las personas tengan la posibilidad de presentar peticiones respetuosas ante las autoridades y los particulares en los casos que establece la ley, sin que estos puedan abstenerse de recibirlas y, por lo tanto, tramitarlas. Esa es una de las posibilidades que hacen parte del núcleo esencial del derecho. De manera que la respuesta de fondo impone un deber a las autoridades públicas y a los particulares, pues su respuesta debe abordar de manera clara, precisa y congruente cada una de ellas, lo que implica resolver materialmente la petición.

sus derechos, ha podido defenderse y hacer valer su voz sin miedo alguno, por primera vez después de dos años de haber llegado a Colombia. Finalizando su entrevista, nos confesó que hasta hace muy poco conoció la diferencia entre refugiado y migrante y considera que, a pesar de haber un alto porcentaje de población venezolana en el territorio, se ha reconocido a muy pocos. A su parecer, esto se debe al poco conocimiento que hay de la figura de refugio: “Estoy segura [de] que hay mucha gente en ilegalidad en el país que podría optar por esa opción y no lo hace [...], y no optan por el refugio porque simplemente no saben que se puede”, nos cuenta, mientras le adjudica este desconocimiento a la falta de divulgación por parte del Gobierno, Migración Colombia y las redes sociales.

Recientemente solicitó la visa de trabajo y, entre tanto, está a la espera de que la Corte Constitucional seleccione el expediente de su acción de tutela, pues, si bien la medida no sigue vigente en el municipio, permanece en muchos otros territorios de Colombia. En ese sentido, cobra mucha importancia que el máximo tribunal se pronuncie al respecto, mientras que se resuelve la incertidumbre sobre cómo poner un alto a este tipo de situaciones que, por simples que parezcan, son apenas el inicio de muchas otras, que por mucho tiempo y con mayor magnitud impactan y coadyuvan a un estado de invisibilización respecto de la población refugiada y migrante venezolana en Colombia, que, en últimas, tiene como origen una mala estructuración, planeación e implementación de una gobernanza que atienda esta realidad.

## *II. Segunda medida: subsidios para evitar los desalojos ilegales*

Gran parte de la población residente en Colombia cuenta actualmente con un trabajo informal, por lo que cubre sus necesidades básicas con el dinero que recibe a diario por estas labores, que, en su mayoría, son presenciales. Así, cuando el Gobierno nacional decretó la cuarentena general, por medio de la Resolución 385 de 2020, prorrogada por la 844 de 2020, muchas personas quedaron sin ningún tipo de sustento económico para suplir sus necesidades básicas, como el arriendo. Gran parte de la población se vio inmersa en un inminente riesgo de habitabilidad de calle. A partir de este contexto, la Alcaldía Mayor Distrital de Bogotá expidió el Decreto 123 de 2020, a través del cual creó el aporte transitorio de arrendamiento solidario en la emergencia, con el cual aquellas familias vulnerables que vivieran en arriendo y requirieran de asistencia para pagar la suma del mismo podrían solicitar el subsidio ante la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá. Dentro de los requisitos para poder aspirar a este subsidio

se encontraba tener el puntaje del SISBÉN, no ser beneficiario de ninguna otra ayuda y no ser propietario de ningún tipo de vivienda, entre otras.

Si se analiza la medida, crear un aporte transitorio para cubrir el arriendo en el marco de una crisis sanitaria no es problemático, todo lo contrario. Sin embargo, excluyó de manera evidente a la población migrante y solicitante de refugio; muestra suficiente de ello es el requisito de contar con el puntaje de la encuesta del SISBÉN, cuyas siglas traducen “Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales”. Esta encuesta sirve para identificar de manera rápida a la población vulnerable y focalizar los recursos de inversión social. En este sentido, si bien no es la entidad encargada de prestar los programas sociales directamente, sí es el mecanismo que permite a la población acceder a ellos. Así, en tiempos de pandemia, para que el SISBÉN efectivamente se desplace hasta la residencia del solicitante, se debe realizar una petición por escrito, tener un documento que se considere válido y esperar hasta que la encuesta se pueda realizar de manera presencial.

El gran problema es que, mientras se contemplaron las medidas de aislamiento, el sistema de solicitud en línea habilitado no reconocía el SC2 como documento válido dentro del territorio nacional. Por otra parte, en los casos en que se accedió a realizar las entrevistas, estas fueron programadas inclusive hasta el mes de diciembre, por lo que para la población solicitante de refugio fue casi imposible acceder a cualquier programa social. De esta manera, el problema no solo existe para el aporte transitorio de arrendamiento solidario en la emergencia, sino para todos los programas sociales ofrecidos por el Gobierno local y nacional en función de la obtención de dicho puntaje, ya que equipara dos situaciones que en principio no son comparables: no es lo mismo exigirle una encuesta del SISBÉN a un colombiano identificado con algún documento colombiano que a un venezolano únicamente portador del SC2. Es más, como lo ha expuesto La Silla Vacía (Hernández, 2020), la mayoría de población que trabaja en la informalidad es venezolana, por lo que ni siquiera se cuenta dentro de las bases de datos del Gobierno.

Otro problema que se encuentra dentro del decreto es que la petición escrita ante la Secretaría de Hábitat debe realizarse mediante derecho de petición. Aunque se trata de un derecho fundamental que debe resolverse dentro del término de 15 días, conforme lo establecido en el artículo 13 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, mediante el Decreto Legislativo 491 del 2020 los términos se extendieron hasta por 30

días hábiles. No obstante, el parágrafo del artículo 5º del precitado decreto legislativo señala que estos términos no aplican frente a peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales, por lo que, al tratarse de peticiones que buscan garantizar el acceso al mínimo vital y la vivienda digna, se abre paso la aplicación del artículo 20 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sobre peticiones urgentes.

Ahora bien, analizando estos dos problemas frente al concepto de gobernanza migratoria, puede verse cómo la Alcaldía Mayor de Bogotá no aplicó ninguno de sus componentes al caso concreto del subsidio. Si bien Barbero (2012) indica que se debería propender por soluciones colaborativas para superar las incertidumbres de los procesos sociales, la exigencia del puntaje del SISBÉN a la población solicitante de refugio es totalmente contraria y termina por ser un obstáculo completamente desmedido en medio de una pandemia. ¿Cómo es posible exigirle a una persona venezolana que solicite una encuesta del SISBÉN, obtenga el puntaje y solicite el subsidio mientras está en evidente riesgo de habitabilidad de calle?

Según Mármore (2011), una de las características de la gobernanza migratoria es el ajuste de las demandas sociales con la intención de que los Estados brinden respuestas legítimas y eficaces frente a dichas peticiones. Empero, si se observa que una de las principales causas de la salida de los venezolanos se debe a la falta de recursos para solventar los costos de una vivienda digna, los obstáculos administrativos que se les han impuesto en Colombia para acceder a los programas sociales dan cuenta de que no se trata de soluciones que implementen un enfoque diferencial para la población. Se trata de personas que antes de salir de Venezuela ni siquiera tuvieron la oportunidad de meditar su traslado a otro país, por lo que la exigencia de contar con un documento que regularice su estatus migratorio para acceder al puntaje SISBÉN y luego al subsidio no es una respuesta legítima o eficaz; al contrario, es evidente que el Estado concibió la supervivencia como una cuestión de nacionalidad. Por otro lado, no responder de forma prioritaria a las peticiones que buscan la protección del derecho a la vivienda termina por invisibilizar a la población venezolana, tal y como lo establece Honneth (2011), pues se anula la existencia social de la persona; el hecho de no responder sus peticiones, cuando más las necesita, demuestra una fuerte manifestación de dominación frente a la población vulnerable.

Como se explicó al principio de este escrito, este problema va mucho más allá de normas: se trata de personas reales que han sido víctimas de desalojos

ilegales. Así, con fines meramente académicos, se entrevistó a un ciudadano venezolano de 23 años de edad, que actualmente se encuentra desempleado y es solicitante de refugio hace más de un año. Juan<sup>8</sup> solicitó el subsidio desde el 15 de junio de 2020. Sin embargo, la Secretaría de Hábitat nunca respondió, y el 30 de junio de 2020 tuvo que salir de su vivienda, ya que no contaba con los medios económicos para poder cubrir el pago que exigía su arrendador. Por otro lado, desde noviembre de 2019, Juan había solicitado la encuesta del SISBÉN sin ningún tipo de respuesta.

Ambas situaciones fueron razón suficiente para que en julio de 2020 se presentara una acción de tutela con el fin de obtener una respuesta a su petición. No obstante, la tutela fue negada tanto en primera como en segunda instancia, al considerar que la Secretaría de Hábitat se encontraba dentro del término ampliado por el Decreto 491 de 2020, ignorando que se pretendía la protección del derecho fundamental a la vivienda. Luego de estos trámites, sin recibir ningún tipo de respuesta, se interpusieron quejas ante la Defensoría y la Procuraduría de Bogotá, donde tampoco se logró obtener respuesta. Finalmente, en septiembre de 2020 la Secretaría de Hábitat respondió diciendo que, al tratarse de un venezolano, el aporte transitorio de arriendo solidario no era de su competencia, sino de la Secretaría de Integración Social. Entonces, además de haberse tomado casi tres meses para dar efectiva respuesta, la Secretaría de Hábitat evadió la competencia que el Decreto 123 de 2020 le había otorgado sin distinción alguna respecto de la nacionalidad del solicitante. Lamentablemente, hasta la fecha Juan no ha recibido el subsidio.

A lo largo de la entrevista, Juan utilizó expresiones como: “solo existe el venezolano con PEP, nosotros con SC2 no existimos para nada”; “hay mucha irresponsabilidad de parte del Estado”; “una persona con PEP puede hacer lo que quiera, pero yo con SC2 no existo”; “deberíamos ser la prioridad del Estado colombiano porque no puedo volver a mi país, soy perseguido político”; “las políticas de Migración Colombia solo nos discriminan y nos echan a un lado”; “no existimos en el sistema colombiano”; “no sé si se le pasa por alto, no lo quieren ver o no les conviene verlo”; “el Gobierno no nos ve, somos invisibles”. Como se puede observar a través de estas citas, se termina por concretar el concepto de Honneth (2011): además de ser invisibilizada, la población no se siente reconocida.

---

8 Se usará este nombre para proteger su identidad.

### III. Tercera medida: expedición constancia de Salvoconductos SC2

Por último, bajo la misma línea de las anteriores normas expedidas durante la pandemia, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia expidió la Resolución 1006 de 2020, posteriormente prorrogada por la Resolución 1260, con la cual se suspendieron diversos trámites; dentro de ellos, la expedición del salvoconducto SC-2, que, como mencionamos, se otorga a quien sea solicitante de refugio. Desde la clínica jurídica, hemos logrado apreciar que esta suspensión, si bien se dio como una de las tantas medidas que tenía como fin evitar la concurrencia masiva a entidades públicas, también afectó gravemente los derechos fundamentales de los ciudadanos venezolanos que eran solicitantes de refugio o que, en medio de la pandemia, pretendieron serlo.

La Resolución 1006 no fue suficiente, a pesar de implementar la categoría de la “Constancia de Salvoconducto en trámite de Permanencia (SC2), por motivo de Resolver Situación de Refugio por primera vez”, que acredita el inicio del proceso y, para quienes ya contaban propiamente con salvoconductos y requerían de su renovación, aclaró que los términos de vigencia quedaban suspendidos. Al contrario, esta disposición denota una desarticulación entre las medidas migratorias y las demás normativas, cuya facilidad y aplicación dependen propiamente de contar con un SC2, distinto a una constancia. De esta forma, a pesar de que el Estado colombiano ha adquirido múltiples obligaciones internacionales con la Declaración de Cartagena Sobre Refugiados de 1984, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967, dicha desconexión ocasiona que sus respuestas estén lejos de ser contundentes.

Muestra de esto es la alarmante morosidad para resolver las solicitudes de refugio, pues se ha podido observar una clara reticencia en la atención a estas en los últimos años, aun cuando la Cancillería considera que Colombia, en sus palabras, ha honrado sus obligaciones internacionales (Naranjo, 2020). Por ejemplo, el Consejo Noruego para Refugiados conoció, por cifras de Migración Colombia, que hasta septiembre de 2017 se habían reconocido como refugiados solamente a 7 personas (“Colombia: un país ciego al refugio...”, s. f.), y para el 2019 se conoció que solo el 2.6% de las solicitudes habían sido resueltas (Solórzano, 2020).

Entonces, teniendo en cuenta que el 2019 fue el año con la mayor cantidad de solicitudes de refugio presentadas por venezolanos, 10 479, y que dicha cantidad no alcanza a equipararse con las presentadas entre 2015 y 2018 (Naranjo, 2020), el Estado colombiano se encuentra en mora de responder

a las solicitudes con efectividad y responsabilidad desde mucho antes de que ocurriera la pandemia; la preocupación por lo que pasará con la atención de las resoluciones, ahora que el trámite estuvo suspendido por más de 5 meses, solo ha logrado aumentar. Además, la eterna e injustificada espera claramente vulnera derechos fundamentales para las personas, como los del trabajo, la libre circulación y la educación. Estas apreciaciones son compartidas por la misma Agencia de la ONU para los Refugiados, que reconoció que el procedimiento que la Cancillería ha adelantado no se ha transformado para atender dicha cantidad de solicitudes. Inclusive, se puede tardar innecesariamente meses y años en responder, sin que exista justificación alguna para dicha demora (“Colombia: un país ciego al refugio...”, s. f.).

Acogiendo la resignación que se genera con la demora, vale la pena recordar que, en los términos del Decreto 780 de 2016, específicamente su artículo 2.1.3.5, el SC2 es uno de los pocos documentos válidos para efectuar la afiliación de los extranjeros en el SGSSS, lo que permite acceder al sistema de salud a quienes no cuentan con PEP. De cara a la pandemia, como ya se mencionó, la expedición de salvoconductos por primera vez y la renovación de los mismos quedó suspendida, razón por la que se terminaba obteniendo una constancia de salvoconducto; término nunca antes mencionado y, claramente, no previsto para los asuntos de afiliación al SGSSS.

Lo anterior da cuenta de cómo la toma de decisiones y medidas apresuradas, sin coordinación con la normativa vigente y que no son compartidas de manera armónica y colaborativa con las demás entidades que atienden a la población solicitante de refugio en Colombia, pone en entredicho los derechos de la población venezolana. Es por esto por lo que resulta fundamental, vital e imprescindible la adopción de políticas públicas con un enfoque diferencial desde la gobernanza, pues es precisamente así como se evita pasar por alto detalles que en su momento pueden considerarse intrascendentes.

No obstante, en este caso particular sí es un detalle supremamente relevante que a largo plazo impacta en la protección y garantía de los derechos fundamentales a la salud, la vida y la integridad física, especialmente si se considera que son personas que han huido de Venezuela precisamente porque allí se vive una crisis humanitaria, enfáticamente en materia de salud. Es en asuntos como estos en donde nuevamente se evidencia la ausencia de un enfoque diferencial en la toma de decisiones que únicamente afectan a la población solicitante de refugio y que terminan invisibilizando su existencia y, en consecuencia, la

reivindicación de sus derechos. Particularmente porque, aunque la adopción de dicha medida podría vislumbrarse como conveniente en un primer momento, después de varios meses generó serios efectos negativos y vulneraciones que requerían de una mayor regulación por parte de las entidades, de manera que se armonizara la contención de la pandemia y la garantía de los derechos de la población venezolana solicitante de refugio; asunto que no ocurrió y que dejó en entredicho la protección de derechos humanos en la práctica.

Tal fue el caso de una joven pareja de venezolanos que llegaron a Colombia en julio de 2014, junto con su hijo de 8 años, y que recientemente recibieron una bebé, que ahora tiene 3 meses. Su ingreso fue irregular, por lo que el sustento económico ha sido difícil, más desde que llegaron la pandemia y la cuarentena. Solo él trabaja, pero, por la imposibilidad de continuar en su labor como ayudante de construcción, ahora ha tenido que desempeñarse como reciclador en Soacha junto a su hijo menor.

Inicialmente, distintas personas les informaron que Migración Colombia estaba entregando a los venezolanos un PEP y que ellos podían acceder a ese otorgamiento. No obstante, cuando llegaron a Migración Colombia se llevaron la sorpresa de que esa información era falsa y que en realidad la entrega de un PEP estaba supeditada tanto al sellamiento del pasaporte como al haber entrado al país en determinadas fechas. Aun así, no fue en vano el haberse acercado a la autoridad, pues alguien les informó que podían elaborar una solicitud de refugio. Posteriormente, ya durante la pandemia, la solicitud fue rechazada, porque no era clara la causal a la que se acudía para solicitar el refugio. Así las cosas, la familia llegó a la Clínica Jurídica y se empiezan a adelantar distintos procesos para atender sus necesidades; entre ellos, una nueva solicitud de refugio, que, si bien ha sido demorada, entienden el porqué.

Como muchas otras solicitudes presentadas ante Migración Colombia durante la cuarentena, la familia fue notificada de una constancia de salvoconducto en trámite. Ante la inminente necesidad de estar afiliados al SGSSS, enviaron un derecho de petición a la entidad en el que solicitaban la entrega directa de los salvoconductos, pero fue rechazado en virtud de la Resolución 1006 de 2020, que había suspendido el trámite.

Por otro lado, presentaron un derecho de petición ante el SISBÉN de Soacha, con el propósito de agendar una cita para que se les realizara una encuesta y se les otorgara un puntaje, pues este era un paso crucial para acreditar ante la EPS por qué debían ser afiliados al régimen subsidiado. Sin embargo, la entidad fue clara

al responder que la planeación de citas solo era posible mediante documento válido y vigente; características que la constancia no cumplía. Adicionalmente, durante la pandemia sufrieron muchas otras situaciones discriminatorias y vulneraciones frente a las que no pudieron hacer mucho. Por ejemplo, antes de que la bebé naciera, la mamá sufrió un cuadro de dolores pélvicos severos que los llevó a acudir a los servicios de urgencias del Hospital de Kennedy. Dada la situación delicada de los hospitales, ni su esposo ni su hijo pudieron acompañarla al interior de las instalaciones, por lo que estuvo más de un día siendo atendida sin recibir información clara de su diagnóstico y sin poder comunicarse con nadie o alimentarse. Igualmente, muchas veces estuvieron ad portas de ser desalojados por su arrendador, pero, para su suerte, poco a poco han podido entregar pequeñas cantidades de dinero para evitar ese momento, mientras se mantienen a la raya en cuanto a autoabastecimiento.

Al preguntarle al padre de la familia si siente que el Estado colombiano reconoce la existencia de la población refugiada, a diferencia de los demás entrevistados, considera que sí, aunque lamentablemente, “por los errores de unos, pagan todos”. También reconoce, y lo dice muy agradecido, que “todavía existe gente buena en Colombia que está dispuesta a ayudarnos”.

Casos como el de esta familia hay muchos y se deben, principalmente, a lo controversial y muy problemática que ha resultado la figura de la constancia de salvoconducto para la protección y garantía de los derechos a la vida, salud, integridad física y seguridad social de las personas que tanto necesitan contar con atención médica. Especialmente, si se tiene en cuenta que muchas de ellas al entrar a Colombia ya presentan síntomas de enfermedades graves y que, ante la gravedad de la crisis en Venezuela, buscan atención en Colombia.

Tratando de conocer otras historias en donde los derechos a la salud, la vida y la integridad física de nacionales venezolanos se hayan visto vulnerados ante los efectos de la Resolución 1006 de 2020, la Liga Contra el Silencio (2020) relató cómo un señor de 58 años murió en mayo de este año luego de haber sido desvinculado a su EPS, al considerar que su SC2 estaba vencido, a pesar de que, como se mencionó, dichos términos habían sido suspendidos y los documentos permanecían vigentes. Las hijas del fallecido aseguraron que “la burocracia no respondió de manera oportuna”, por lo que, tal y como lo manifiestan los periodistas, las barreras y la falta de articulación entre las medidas han sacrificado muchas oportunidades para muchas personas que vienen a Colombia en busca de una vida digna.

La toma de decisiones sin enfoque diferencial para las personas extranjeras imposibilita crear un espacio seguro que vele por sus derechos, haciéndoles creer que la garantía de estos mismos resulta de un favor o de una consideración personal. Sin embargo, este asunto se trata de las obligaciones que el Estado ha asumido internacionalmente y que también existen por disposición de nuestra Constitución Política, norma que aplica para todos los habitantes que se encuentren en territorio colombiano, sin distinción de su nacionalidad.

## Conclusiones

La crisis del COVID-19 fue una sorpresa de alto impacto no solo para Colombia, sino para el mundo entero. A pesar de que no es realista exigirle a un Estado la reacomodación de su ordenamiento jurídico durante un estado de emergencia, sí se esperaría que tenga en cuenta la gran diversidad poblacional que hay en su territorio, que vea más allá de la nacionalidad. Esto último con mayor urgencia, pues en la actualidad hay casi dos millones de venezolanos que hacen lógico y necesario el establecimiento e implementación de medidas legislativas y administrativas incluyentes. Empero, en el marco del COVID-19, el Gobierno implementó medidas ajenas al concepto de gobernanza de las migraciones, pues no tuvo en cuenta la inclusión de un enfoque diferencial para la población venezolana en el grueso de la normativa y ello fue un habilitante para invisibilizarles. Así, el haber ignorado su presencia en el territorio colombiano ocasionó que no hubiese una adecuada protección de los migrantes y solicitantes de refugio, poniendo hoy en entredicho el Estado social de derecho que tanto pretendemos defender y develando la actitud reticente y reactiva con la que el Estado colombiano ha abordado el fenómeno migratorio de Venezuela.

Es necesario que el Estado empiece a adoptar técnicas de legislación administrativa que (i) correspondan a las razones y circunstancias por las que la población se ha tenido que desplazar desde Venezuela y (ii) posibiliten la articulación estatal para evitar las interpretaciones fragmentadas de la normativa que les es aplicable; de manera que se implemente también una perspectiva de refugio que permita reconocer que su traslado ha sido forzoso y atienda a razones de supervivencia, para que la protección de sus derechos no dependa de un enfoque migratorio, sino que se entienda como un fenómeno de refugio. Con esto, probablemente las medidas pre y post pandemia hubiesen sido coherentes con sus necesidades y realidades y no hubiesen agudizado la discriminación y la xenofobia. En ese sentido, solo un enfoque diferencial permite aprovechar el

potencial cualitativo de los extranjeros, aplicando el enfoque de la gobernanza migratoria, y del fenómeno de la movilidad humana transfronteriza como lo que realmente es: una oportunidad.

## Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá. (30 de abril de 2020). Decreto 123. Por el cual se adoptan medidas complementarias para mitigar el impacto económico y social derivado del aislamiento preventivo obligatorio en Bogotá D.C., con ocasión del estado de emergencia sanitaria y calamidad pública generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (30 de junio de 2020). Decreto 162. Por medio del cual se imparten lineamientos para dar continuidad a la ejecución de la medida de aislamiento obligatorio en Bogotá D.C. y se toman otras determinaciones.

Barbero, I. (2012). ¿Puede la gobernanza de las migraciones ser social? (Can the Governance of Migrations Be Social?) *Oñati Socio-Legal Series*, 2(4), 175–195.

Colombia: un país ciego al refugio. Radiografía de los refugiados. (s. f.). *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/especiales/especial-refugiados/ser-refugiado>

COVID-19 en Colombia: conozca cómo está el pico y cédula en su ciudad. (16 de abril de 2020). *Semana*. <https://www.elespectador.com/coronavirus/covid-19-en-colombia-conozca-como-esta-el-pico-y-cedula-en-su-ciudad-articulo-915029/>

Figuroa, I., y Franco, N. (2019). El marco jurídico del enfoque diferencial en políticas públicas para mujeres indígenas en Colombia. *Estudios Políticos*, 57, 71-90.

Gestión del riesgo. (2018). Ruta de atención de venezolanos en Colombia. <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/RAMV/SiteAssets/SitePages/Documentos/Ruta%20de%20atencio%CC%81n%20para%20migrantes%20venezolanos%20en%20Colombia%20-%20Final.pdf>

- Hernández, C. (2020). Los desalojos muestran la cara más cruda de la pobreza en cuarentena. *La Silla Vacía*. <https://lasillavacia.com/silla-cachaca/los-desalojos-muestran-cara-mas-cruda-pobreza-cuarentena-76086>
- Honneth, A. (2011). *La sociedad del desprecio*. Trotta.
- Liga Contra el Silencio. (12 de noviembre de 2020). Migración Colombia marginó a los extranjeros durante la cuarentena. *Colombia Check*. <https://colombiacheck.com/investigaciones/migracion-colombia-margino-los-extranjeros-durante-la-cuarentena>
- Mármora, L. (2010). MODELOS DE GOBERNABILIDAD MIGRATORIA. La perspectiva política en América del Sur. *REMHU - Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 18(35), 71-92.
- Más de 1 millón 825 mil venezolanos estarían radicados en Colombia. (3 de abril de 2020). *Noticias Migración Colombia*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/mas-de-1-millon-825-mil-venezolanos-estarian-ubicados-en-colombia>
- Migración Colombia. (s. f.). *Salvoconductos*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/salvoconductos>
- Ministerio del Interior. (2015). El enfoque diferencial y étnico en la política de víctimas del conflicto armado. [https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla\\_enfoque\\_diferencial\\_fin\\_1.pdf](https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla_enfoque_diferencial_fin_1.pdf)
- Ministerio de Justicia y Derecho. (28 de marzo de 2020). Decreto 491. *Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (12 de marzo de 2020). Resolución 385. *Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (26 de mayo de 2020). Resolución 844. *Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la COVID - 19, se modifica la Resolución 385 del 12 de marzo*

de 2020, modificada por las Resoluciones 407 y 450 de 2020 y se dictan otras disposiciones.

Naranjo Navarro, J. (2020). Colombia honra sus compromisos internacionales en lo que concierne al refugio. <https://migravenezuela.com/web/articulo/colombia-honra-sus-compromisos-internacionales-en-lo-que-conciernen-al-refugio/1981>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2018). *Violaciones de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin*. [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018_SP.pdf)

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (s. f.). *¿Qué es el enfoque diferencial?* <https://www.hchr.org.co/index.php/76-boletin/recursos/2470-ique-es-el-enfoque-diferencia>

Solórzano, J. (2020). Refugiados en Colombia: sinónimo de desprotección. *Nova et vetera*. <https://www.urosario.edu.co/Periodico-NovaEtVetera/Justicia/Refugiados-en-Colombia-sinonimo-de-desproteccion/>

Vera, L. (2018). *¿Cómo explicar la catástrofe económica venezolana?* *Revista Nueva Sociedad*, 274 (marzo-abril), 83-96.

Zubía, M. (2007). *Mujeres y Ciudadanas: artesanas invisibilizadas de derechos humanos*. Publicaciones de la Universidad de Deusto. Instituto de Derechos Humanos.