

Estrategia de estabilización, integración y futuro de niños, niñas, adolescentes, jóvenes migrantes y sus familias provenientes de Venezuela

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF

Introducción

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF es la entidad del gobierno de Colombia encargada de la prevención de vulneraciones, promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el marco de las políticas públicas dirigidas a la infancia y las familias en el país. Para el cumplimiento de sus funciones, desarrolla e implementa programas, servicios y estrategias que abordan las necesidades, problemáticas y potencialidades para la protección integral y el desarrollo de capacidades de la infancia, la adolescencia y la juventud.

Bajo esta misionalidad, el ICBF se propuso en 2021 desarrollar una Estrategia que contribuya a la protección integral, integración y consolidación de proyectos de vida de la niñez, adolescencia y juventud migrante procedente de Venezuela, en el marco del compromiso como país con la protección de los derechos humanos. Lo anterior, desde la perspectiva de migración para el desarrollo y con el propósito de lograr una migración ordenada, segura y regular en el marco del mandato de la Agenda 2030 (ODS), a partir del Pacto Mundial para la Migración y lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, Pacto por la equidad 2018-2022.

El presente documento contiene el contexto migratorio que detona la Estrategia, el marco normativo, los objetivos, sus componentes y las temáticas que el ICBF ha priorizado para su implementación.

Contexto

Los flujos migratorios mixtos provenientes de Venezuela, motivados por la situación económica, política y social, se convirtieron desde 2020 en la segunda crisis migratoria más importante del mundo. Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones - OIM, alrededor de 4 millones de venezolanos habían abandonado el país a mediados de 2019 hacia varios países del mundo, pero en su mayoría hacia América Latina y el Caribe, y en 2018. En este contexto Colombia se ha convertido en el país que más recibe migrantes procedentes de Venezuela.

De acuerdo con el CONPES 3950 de 2018, “la situación que atraviesa el país vecino no solamente origina migración con vocación de permanencia hacia el territorio nacional. En efecto, un número no determinado de migrantes pendulares realizan visitas cortas a las zonas de frontera para adquirir víveres y bienes de primera

necesidad, así como para utilizar los servicios de salud y visitar familiares. De igual manera, por Colombia transitan venezolanos que buscan materializar su proyecto migratorio en otros países de la región. Finalmente, desde Venezuela llega población colombiana que allí residía y decidió regresar a instalarse en Colombia” (pág. 15).

Según cifras de Migración Colombia, el país pasó de recibir 53.747 migrantes en 2016 a 1.842.390 en agosto de 2021 (el pico más alto). Del universo total de migrantes, el 18% son menores de 18 años. Por lo tanto, se requiere de una mayor focalización y servicios especiales para su protección e integración.

El 67 % de las personas en situación de movilidad humana en Colombia se concentra en 20 municipios (Migración Colombia), en su mayoría capitales de departamento o regiones fronterizas: Bogotá, D.C., Medellín, San José de Cúcuta, Barranquilla, Cali, Cartagena de Indias, Santa Marta, Bucaramanga, Maicao, Soacha, Riohacha, Valledupar, Soledad, Bello, Villa del Rosario, Pereira, Arauca, Floridablanca, Itagüí y Villavicencio. En estos territorios los migrantes optan por ubicarse en los barrios periféricos e informales que históricamente han registrado dificultades en el acceso a servicios básicos y altos niveles de pobreza, sin embargo, estos barrios ofrecen facilidades económicas para convertirse en lugares de acogida.

Una de las realidades que impacta de manera directa la situación de la niñez es la derivada de las dinámicas asociadas a la migración irregular de personas hacia Colombia. Esta migración puede tener una vocación de tránsito, es decir, que el flujo migratorio no tiene una condición de permanencia en el país y se desarrolla con una direccionalidad preponderante Sur-Norte (especialmente haitianos, cubanos, asiáticos y africanos que se dirigen hacia Estados Unidos y Canadá). O puede tener una vocación de permanencia como la que se asocia en especial al flujo migratorio irregular de población venezolana, la cual se incrementó en los últimos años¹ y se enmarca en patrones migratorios Sur-Sur.

El carácter irregular de la migración conlleva a que esta población se enfrente a situaciones de vulnerabilidad derivadas de sus condiciones socioeconómicas, la falta de acceso a información, las barreras de acceso a servicios, normatividades rigurosas y, en muchos casos, de la discriminación.

En el caso particular de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes migrantes estos se enfrentan a situaciones de vulneración de sus derechos como el trabajo infantil, la

¹ Migración Colombia 2020 “Evolución crisis migratoria con Venezuela - 5 años de historia”. Consultado en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias>

desnutrición, la exposición a diferentes tipos de violencias, la explotación sexual y comercial, la trata de personas, el abandono por parte de sus padres o familiares y el embarazo adolescente, entre otros factores que se suman al desarraigo, el duelo migratorio, la desescolarización y la interrupción de sus proyectos de vida. A esta compleja situación se suma la crisis derivada de la pandemia causada por el virus de la COVID-19, la cual expone aún más a la población migrante a estas situaciones de vulnerabilidad.

Marco normativo

En materia normativa el Estado colombiano ha avanzado de manera muy importante para lograr la regularización, protección e integración de personas provenientes de Venezuela. Algunos mecanismos jurídicos son:

1. Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores: por medio del cual se crea un permiso especial de permanencia, con el fin de regularizar el estatus migratorio de la población venezolana que ingresó al país por los puntos de control autorizados.
2. Resolución 1272 de 2017 de la Unidad de Migración Colombia: por la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia – PEP creado mediante Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos.
3. Decreto 542 de 2018: por el cual se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria².
4. Documento CONPES 3950 de política económica y social de 2018³: su objetivo es establecer e implementar estrategias de atención en salud, educación, primera infancia, infancia y adolescencia, trabajo, vivienda y seguridad, articular la institucionalidad existente y definir nuevas instancias para la atención de la población migrante desde Venezuela en un horizonte de tres (3) años.
5. Decreto 1288 de 2018: se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos – RAMV a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos. Esta medida le permite a los inscritos acceder al PEP, afiliarse al

² Decreto 542 de 2018 <https://bit.ly/2RAsbKH>

³ Conpes 3950 de 2018 <https://bit.ly/3w6Gp58>

sistema de seguridad social y recibir atención en urgencias, a control prenatal y a vacunación en el marco del Programa Ampliado de Inmunizaciones - PAI.

6. Resolución 8470 de 2019: establece la medida administrativa excepcional y temporal por la cual se reconoce la nacionalidad colombiana por nacimiento a más de 24 mil niños y niñas, hijos de padres venezolanos. Con esta medida se previene el riesgo de apatridia. La vigencia de esta medida fue extendida hasta el 2023 mediante la Resolución 8617 del 2021. Este término podrá prorrogarse de forma automática por el mismo término de 2 años si persisten las circunstancias que dieron lugar a su expedición.
7. Decreto 216 de 2021 Estatuto Temporal de Protección para Migrantes provenientes de Venezuela: expedido por el presidente de Colombia el 1 de marzo de 2021, permite el tránsito de los migrantes venezolanos que se encuentran en el país de un régimen de protección temporal a un régimen migratorio ordinario, es decir, que los migrantes venezolanos que se acojan a la medida tendrán un lapso de 10 años para adquirir una visa de residentes. El estatuto de protección temporal para migrantes venezolanos es un acto que refleja el compromiso gubernamental con la protección de los derechos humanos. Esta medida permite avanzar en el restablecimiento de los derechos de la niñez migrante.
8. Resolución 971 de 2021: reglamenta la implementación del Estatuto Temporal de Protección como mecanismo jurídico dirigido a la población migrante venezolana. Establece que su implementación se llevará a cabo a través del Registro Único de Migrantes Venezolanos – RUMV y la posterior solicitud y expedición del Permiso por Protección Temporal - PPT.

De manera específica frente a la niñez migrante, Colombia acata lo pactado en la Convención sobre los Derechos del Niño, que dispone que los Estados respetarán los derechos de todos los menores de edad en su territorio sin importar su origen nacional, lo cual se encuentra en concordancia con los artículos 13 (derecho a la igualdad) y 100 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 4º del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006). Estos artículos establecen el principio de igualdad ante la ley y su aplicación para todos las niñas, niños y adolescentes nacionales o extranjeros en el territorio nacional, independientemente de si tienen o no definida su situación migratoria.

Respuesta del Estado colombiano

Colombia tiene una política de brazos abiertos frente al migrante, bajo los principios de solidaridad y acogida ha hecho enormes esfuerzos por proteger a esta población especialmente vulnerable, a través de servicios en salud, educación y primera infancia.

El gasto fiscal asociado a la migración desde Venezuela en el periodo 2017-2019 fue de USD 428,6 millones (1.3 billones de pesos) (0,12 % del PIB), el cual se desagrega de la siguiente manera⁴:

- Servicios de salud: USD 201,2 millones (616.235 millones de pesos) (0,06% del PIB). Principales causas de atención: atención materna y trastornos relacionados con el embarazo, infecciones respiratorias e intestinales y enfermedades del sistema urinario. El costo campañas de vacunación 2017-2019: 26.430 millones de pesos.
- Educación: USD 150,2 millones (460.205 millones de pesos) (0,04% del PIB): matrícula, alimentación escolar y transporte.
- Primera infancia: USD 77,1 millones (236.287 millones de pesos) (0,02% del PIB).

Colombia está convencida de que la migración es un factor positivo porque estimula la inversión, el crecimiento económico, el desarrollo científico y tecnológico, la innovación y el enriquecimiento cultural del país. Adicionalmente,

- Contribuye a la mitigación del impacto del envejecimiento en el bono demográfico y, por ende, en la tasa de dependencia económica: un alto porcentaje de migrantes son jóvenes que aportan a la creciente proporción de personas que están envejeciendo.
- Aumenta la cualificación y formalidad de la fuerza de trabajo: oportunidades para innovar, para desarrollos técnicos y científicos, y el intercambio de conocimiento.
- El capital social, representado en capital cultural de los migrantes, crea cohesión social y valores comunes, fortalece redes de apoyo y genera confianza social.

⁴ Fuente: Ensayos sobre política económica - Migración desde Venezuela en Colombia: caracterización del fenómeno y análisis de los efectos macroeconómicos. Banco de la República (octubre de 2020)

Respuesta del ICBF

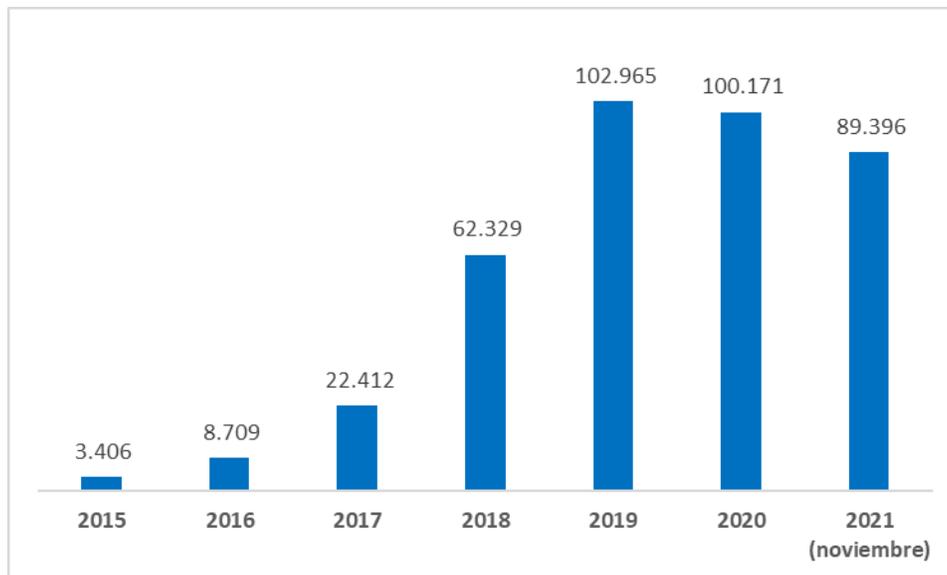
El ICBF tiene como misión institucional “promover el desarrollo y la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, fortaleciendo las capacidades de las familias como entornos protectores y principales agentes de transformación social”, en ese contexto, para el cuatrienio 2018-2022 lidera, en el marco de su visión, la construcción de un país en el que las niñas, niños, adolescentes y jóvenes puedan desarrollarse en condiciones de equidad y libres de violencias.

El Instituto, en aplicación del principio de no discriminación contenido en el artículo 2 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y el artículo 4 de la Ley 1098 de 2006, atiende a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes procedentes de Venezuela, sin que su situación migratoria o la de sus padres o cuidadores sea impedimento para proteger sus derechos. Además, como ya se mencionó, el ICBF reconoce y aplica el interés superior y la prevalencia de los derechos de la niñez consagrado en el artículo 44 de la Constitución Política y en el artículo 8 del Código de Infancia y Adolescencia.

El ICBF trabaja en atender y garantizar los derechos de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, lo que permite su desarrollo integral y en consecuencia el desarrollo económico, social y político del país; se generan soluciones costo-eficientes para mitigar la pobreza; y se nivela el “campo de juego” para los más vulnerables.

En este marco, el ICBF ha realizado un esfuerzo importante para incrementar la cobertura de los servicios dirigidos a esta población. En el año 2015 se atendieron 3.324 niñas, niños y adolescentes migrantes (menores de 18 años), mientras que en 2020 se atendieron 100.171 en todos los servicios de prevención del Instituto en ese rango etario. El incremento en la atención de esta población entre los años 2015 a 2020 es de un 3007 %.

Gráfica 1. Evolución atención ICBF de niñas, niños y adolescentes migrantes (menores de 18 años) en servicios de prevención



Fuente: ICBF – Dirección de Planeación

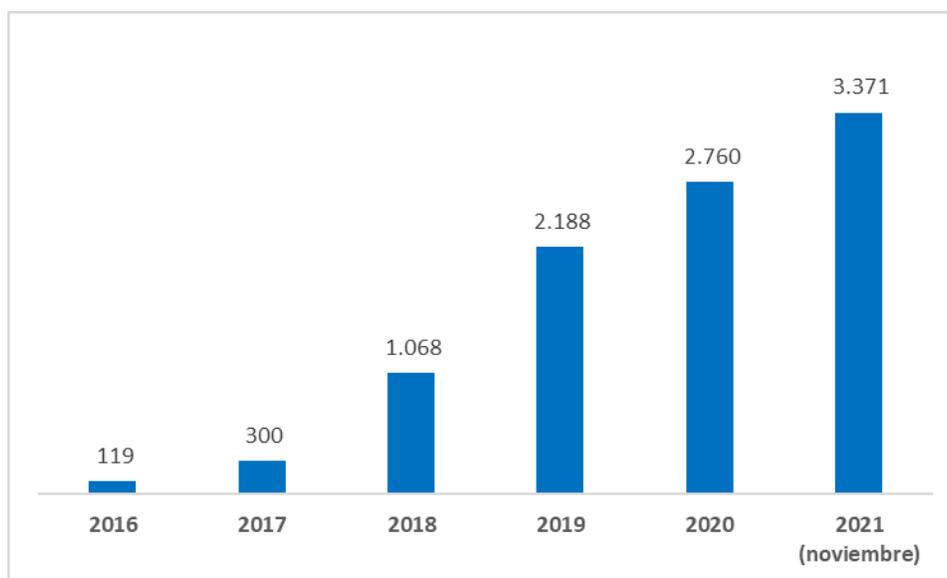
La mayor parte de la población que atiende el Instituto se encuentra en el curso de vida de la primera infancia entre los 0 y los 5 años: en el caso de los programas de prevención se atendieron a 91.633 niñas y niños en estas edades en 2020.

En los servicios de protección, es decir, cuando las niñas, niños y adolescentes tienen sus derechos vulnerados o amenazados, el ICBF pasó de atender 119 en 2016 a 2.760 en 2020. El incremento entre 2016-2020 es de un 2.220 %. Para su atención, las autoridades administrativas cuentan con un procedimiento que permite el restablecimiento de sus derechos cuando estos se ven afectados o cuando no hay una garantía de estos y se denomina Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos - PARD⁵. Dado este aumento en la atención, el ICBF ha fortalecido los

⁵ El Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos "es el conjunto de actuaciones administrativas y judiciales que deben desarrollarse para la restauración de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes que han sido vulnerados, amenazados o inobservados. Dicho proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de los mandatos constitucionales y para la operatividad del Código de la Infancia y la Adolescencia. Este proceso especial incluye las acciones, competencias y procedimientos necesarios para que las Autoridades Administrativas facultadas por la ley restablezcan a los niños, las niñas y los adolescentes el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos, de acuerdo con sus características y necesidades particulares de cada caso". Fuente: Lineamiento técnico administrativo de ruta de actuaciones para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados. 2016.

servicios de prevención, con el fin de evitar que más niñas y niños tengan sus derechos vulnerados o amenazados.

Gráfica 2. Evolución atención ICBF de niñas, niños y adolescentes migrantes (menores de 18 años) en servicios de protección



Fuente: ICBF – Dirección de Planeación

Los principales motivos de ingreso a PARD durante el 2020 fueron: negligencia por parte de los padres o familiares (661 casos), actos sexuales (467), falta absoluta o temporal de responsables (428 casos), acceso carnal (212) y niñez no acompañada (182 casos). Frente a este último punto, un tema crucial es la identificación y atención de niñas, niños y adolescentes no acompañados. El ICBF ha atendido a 571 niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados venezolanos, entre el año 2019 y el 30 de noviembre de 2021: 245 en 2019, 182 en 2020 y 244 en 2021 (corte a noviembre).

Estrategia de estabilización, integración y futuro de niños, niñas, adolescentes, jóvenes migrantes y sus familias provenientes de Venezuela 2021-2022

A pesar de los esfuerzos del ICBF en los últimos 7 años por atender a la niñez, adolescencia y juventud migrante, aún quedan acciones por fortalecer para continuar trabajando en su desarrollo integral, protección e integración. Entre ellas tenemos:

- **Desarrollo integral**
 - Promover la educación inicial y el desarrollo integral de las niñas y niños mediante la ampliación de cobertura y flexibilización de servicios.

- **Prevención de la desnutrición**
 - Ampliar la identificación temprana en frontera de niñas y niños migrantes con riesgo de desnutrición, así como de madres gestantes y lactantes con bajo peso.
 - Ampliar los equipos de búsqueda activa para identificar a la niñez con riesgo de desnutrición y actuar de manera oportuna y adecuada.
- **Prevención de violencias y trata de personas con fines de Explotación Sexual y Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes - ESCNNA**
 - Promover habilidades para la identificación del delito: toma de decisiones informadas y acertadas ante posibles formas de captación, traslado y acogida.
 - Promover factores protectores para su prevención.
 - Realizar alianzas con actores estratégicos, con el fin de prevenir los riesgos e identificar casos de ESCNNA y activar las rutas de protección.
- **Fortalecimiento de proyectos de vida y planes a futuro:**
 - Promover la inserción social, participativa y económica de jóvenes.
 - Buscar la integración de la niñez y sus familias en comunidades de acogida.

Con estos retos identificados, el ICBF se propuso en 2021 agrupar y fortalecer las acciones y servicios que viene desarrollando en una Estrategia de estabilización e integración de esta población que genere soluciones de cuidado e inclusión, fortalecimiento de capacidades, integración sociocultural y el desarrollo de proyectos de vida.

La Estrategia se enmarca en el mandato de la Agenda 2030, aporta al cumplimiento de los objetivos 3, 19 y 23 del Pacto Mundial por la Migración⁶ y contribuye a los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la equidad.

Objetivo

Desarrollar acciones encaminadas a fortalecer la protección, estabilización e integración de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes migrantes y sus familias, con el

⁶ Objetivo 3: Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración; Objetivo 19: Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países; Objetivo 23: Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular.

fin de facilitar el desarrollo de sus planes a futuro y la consolidación de sus proyectos de vida.

Componentes y acciones

La Estrategia cuenta con tres (3) componentes y, para su implementación, el ICBF ha priorizado una serie de acciones, de acuerdo con el rango etario y el tipo de necesidades identificadas en la población migrante.

1. **Protección:** establecer y canalizar los esfuerzos de prevención, atención humanitaria y protección dirigidos a niñas, niños, adolescentes y jóvenes en situación de movilidad humana o a las familias migrantes con alta vulnerabilidad.

- **Regularización.** Desde el año 2017 el Gobierno colombiano ha adelantado acciones que contribuyan a mitigar y resolver la condición migratoria de esta población. El Permiso Especial de Permanencia - PEP es el resultado de ese esfuerzo. Con la entrada en vigor del Estatuto Temporal para la Protección de Migrantes provenientes de Venezuela, desde marzo de 2021, el Gobierno nacional ha concentrado sus esfuerzos en lograr la inclusión de la población migrante proveniente desde Venezuela. Al respecto, el ICBF ha diseñado un plan de acción que permita a su población beneficiaria acceder al Estatuto: las niñas y niños en primera infancia, las niñas y niños con un PARD y los adolescentes y jóvenes que se encuentran en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, fueron priorizados para promover y facilitar su Pre-Registro Virtual.
- **Nutrición.** Busca identificar y atender aquellos casos en los que las niñas y niños se encuentran en riesgo de desnutrición o las gestantes con bajo peso gestacional.
 - **Protección.** Las acciones priorizadas buscan atender las problemáticas que vulneran los derechos de las niñas, niños y adolescentes, especialmente aquellas relacionadas con la niñez no acompañada y la ausencia de padres o familiares que demanda acciones prioritarias para lograr la reunificación familiar.

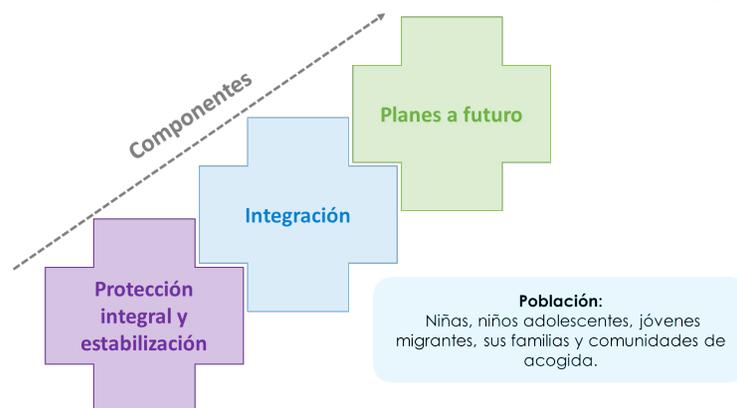
2. **Integración:** generar soluciones de cuidado e inclusión tanto para las niñas, niños, adolescentes, jóvenes migrantes y sus familias, como para comunidades de acogida, a través del fortalecimiento de capacidades, resiliencia e iniciativas de integración sociocultural.

Las acciones priorizadas en este eje se encuentran orientadas hacia la prevención de la xenofobia y los riesgos de sufrir violencias o vulneraciones de derechos, como por ejemplo la trata de personas o la explotación sexual comercial, incluyendo procesos con las comunidades de acogida en donde se reconozca a los migrantes como sujetos de derechos.

3. **Futuro:** facilitar mecanismos y herramientas para que las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias migrantes puedan continuar su proyecto de vida y aportar al desarrollo de Colombia o de otro país de destino, desde la capacidad familiar de autogestión.

Las actividades priorizadas en este componente se orientan hacia el fortalecimiento de capacidades y habilidades de jóvenes migrantes que les permita construir sus proyectos de vida. En este marco se inscriben proyectos como Sacúdete sin fronteras, que a través de la metodología Sacúdete conformada por tres momentos: Inspírate, Enfócate y Transfórmate busca el desarrollo y fortalecimiento de los proyectos de vida de adolescentes y jóvenes, brindándoles herramientas basadas en la innovación, la creatividad y su contexto territorial.

Gráfica 3. Componentes y acciones de la estrategia



Fuente: Elaboración propia.

Portafolio de servicios

El ICBF diseñó un portafolio de proyectos dirigidos a niñas, niños, adolescentes y jóvenes migrantes provenientes de Venezuela. A diciembre de 2021, está conformado por siete proyectos: cinco de prevención y dos de protección.

A continuación se presenta el portafolio de proyectos, cada uno de los cuales responde a los retos identificados y mencionados anteriormente, y que impactan aquellos territorios en los que hay mayor presencia de niñas, niños, adolescentes y jóvenes migrantes en condiciones de vulnerabilidad.

Nombre del proyecto	Temática	Población
Tejiendo caminos	Atención integral en contexto migratorio.	Niñas, niños en primera infancia.
Nutriendo futuros	Atender y prevenir la desnutrición aguda y mejorar condiciones nutricionales.	Gestantes bajo peso, primera infancia en riesgo de desnutrición.
Transitando con derechos	Identificación y prevención de riesgos y herramientas para el autocuidado.	Niñas y niños migrantes de 6 a 13 años y sus familias en tránsito o pendulares. Servidores públicos.
Sacúdete sin fronteras	Proyecto de vida e integración de jóvenes en contexto migratorio.	Jóvenes entre los 14 y 28 años en contexto migratorio.
Yo también soy Migrante	Integración y prevención de la xenofobia.	Jóvenes entre los 14 y 28 años en contexto migratorio.
Equipos de respuesta a migrantes	Atención e integración de niñas, niños y adolescentes migrantes con derechos vulnerados o amenazados.	Niñas, niños, adolescentes migrantes y sus familias. Personas en contextos migratorios.
Unidos reunificamos	Búsqueda y reunificación familiar de los niños, niñas y adolescentes migrantes	Niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados.

	venezolanos con derechos vulnerados.	
--	---	--

El Instituto cuenta con la colaboración de aliados estratégicos de la cooperación internacional para la implementación de estos proyectos y de otras acciones. Nuestros principales socios son



Conectando caminos por
los derechos

