



Reconocimiento de la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo al Policy Paper presentado por la Ministro Plenipotenciario DORA LUCÍA GONZÁLEZ PINILLA, en el marco del examen de idoneidad profesional para ascenso a Embajador en el año 2021. A la fecha de publicación del documento (septiembre de 2021), la propuesta fue presentada en la reunión de Puntos Focales del Proceso de Quito, el 31 de agosto de 2021.



## **Estrategia Regional contra la Xenofobia en el marco del Proceso de Quito**

Dora Lucía González Pinilla

Bogotá, 12 de julio de 2021

## **ESTRATEGIA REGIONAL CONTRA LA XENOFOBIA EN EL MARCO DEL PROCESO DE QUITO**

Los efectos de la nueva dinámica migratoria generada por la diáspora venezolana, motivaron a Colombia y a los demás países de la región y del mundo a concretar respuestas articuladas y brindar cooperación en diferentes escenarios, entre ellos, el Proceso de Quito y la Conferencia Internacional de Donantes, con la participación de múltiples actores del sistema internacional (Barbé, 1995. p.117 ).

El incremento de manifestaciones xenófobas en la región contra migrantes venezolanos por parte de sectores de la sociedad civil, redes sociales, medios y algunos funcionarios públicos, en la actual crisis sanitaria provocada por el Covid-19, es un factor que tiende a opacar logros y obstaculizar la implementación de políticas públicas enfocadas en la población migrante y retornada desde Venezuela y en las poblaciones de acogida.

En esta coyuntura, el reto para Colombia a través de la Cancillería, es liderar una estrategia regional contra la xenofobia en el marco del Proceso de Quito, principal escenario regional de diálogo técnico para atender la migración venezolana (Proceso de Quito, 2021), con la cooperación de entidades nacionales, agencias de Naciones Unidas y los Amigos del Proceso<sup>1</sup>.

### **Contexto**

Las decisiones adoptadas por los gobiernos de la región para mitigar los efectos de la pandemia, a partir de marzo de 2020, responden al interés público superior de preservar la salud y la vida. Sin embargo, medidas como el prolongado aislamiento preventivo obligatorio y el cierre de fronteras, han generado entre otros efectos, la desaceleración de la economía, la pérdida de empleos, el incremento de la pobreza y el masivo ingreso irregular de migrantes a través de pasos fronterizos no autorizados.

La presencia en el país de migrantes venezolanos, en particular aquellos que se encuentran en condición irregular -983.343 a corte de 31 de enero de 2021- (Migración Colombia, 2021) tiende a ser percibida por algunos sectores, como un fenómeno y una amenaza que alimenta la desconfianza y las actitudes discriminatorias exacerbadas por noticias, no siempre verificadas por los medios, o declaraciones xenófobas por parte de funcionarios públicos (Valenzuela, 2021); situaciones que se repiten en países de la región.

En este punto, es preciso considerar que la decisión de migrar o desplazarse en busca de protección frente a circunstancias adversas, como desastres naturales, guerras, violencia, amenazas, pobreza extrema, hambre, no es una elección dentro de un amplio abanico de opciones; la mayoría de las veces es la única salida. Así mismo, que la migración per se, no es una amenaza a la seguridad de la región o países de acogida, pero sí puede ser un riesgo para segmentos de esa

---

<sup>1</sup> Amigos del Proceso de Quito: Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Suiza, Unión Europea, República Italiana, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Banco Interamericano de Desarrollo -BID.

población migrante, especialmente para la que se encuentra en condiciones de extrema vulnerabilidad.

Al respecto, de acuerdo con informes de la policía recogidos en el documento Conpes 3950 “...se han presentado incrementos en la utilización y explotación de los migrantes en economías ilegales, tales como la extracción de yacimientos mineros ilícitos, contrabando y narcomenudeo, y se ha identificado un aumento en los casos de explotación sexual, trata de personas y explotación sexual infantil” (CONPES 3950, 2018, pp. 70-72)

En este contexto, el Gobierno Nacional ha desplegado políticas públicas, para que la migración y el retorno de personas desde Venezuela, se convierta en oportunidades de crecimiento, desarrollo y bienestar para quienes llegan al país, así como para quienes los reciben.

Dichas políticas han tenido, entre otros referentes, principios universales como el de que todos, sin ninguna distinción, son iguales ante la ley y, por lo tanto, como quedó establecido en el artículo 13 de la Constitución Política Nacional “...recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

Además, el Principio de Coherencia o Reciprocidad, incluido en el documento Conpes 3603 de 2009 de Política Integral Migratoria, el cual se resume en la frase inicial: “Dar a otro lo que reclamo para mí.” (DNP, 2009, p. 25) . Este principio aplica al pasado y al presente de la movilidad humana entre los dos países: Históricamente, Colombia país origen de migrantes y Venezuela, uno de los principales países que por décadas acogió a los colombianos; dinámica que la crisis política y económica que atraviesa ese país, ha revertido como lo evidencian las cifras: De 31.471 venezolanos que ingresaron al país en 2015, la cifra subió a 1.742,927 a enero 31 de 2021 (Migración Colombia, 2021).

### **Cohesión social e integración económica**

La cohesión social<sup>2</sup> es una herramienta fundamental en la lucha contra la xenofobia y el consecuente logro de la integración socioeconómica, priorizada en el documento Conpes 2018, en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional -ENCI- 2019-2022 y en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (DNP, 2019).

Cabe destacar, como un avance significativo, las medidas de flexibilización migratoria adoptadas por el Gobierno Colombiano, dentro de la estrategia para facilitar la integración

---

<sup>2</sup> La cohesión social es un fin y un medio a la vez. Como fin, es objetivo de las políticas públicas, en la medida que estas apuntan a que todos los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ella, como aportantes al progreso y como beneficiarios de este...

Pero la cohesión social también es un medio, y esto en más de un sentido. Las sociedades que ostentan mayores niveles de cohesión social brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico y operan como factor de atracción de inversiones al ofrecer un ambiente de confianza y reglas claras (Ocampo, 2004. Citado por UN. CEPAL, 2007, pp. 13-17)

socioeconómica de los migrantes y refugiados provenientes de Venezuela; las cuales además, son fuente de información estadística para direccionar las políticas públicas, especialmente en los territorios de acogida. Desde 2017, a través del Permiso Especial de Permanencia -PEP y desde el 1 de marzo de 2021, con el Estatuto Temporal de Protección para Venezolanos -ETPV.

Dichas medidas han sido difundidas y apoyadas por la comunidad internacional. Desde marzo de 2021, Colombia ha presentado el ETPV en varios escenarios y ante varios actores del sistema internacional, entre ellos los países miembros del Proceso de Quito y los Amigos del Proceso.

En el ámbito bilateral, cobra relevancia que la inclusión del ETPV en la agenda haya sido solicitada por las contrapartes: El 1º de junio la presentación se hizo en la reunión bilateral Colombia-Alemania, país que asumirá el liderazgo de la Conferencia Internacional de Donantes y, el 15 de junio se presentó el Estatuto en la reunión sobre temas migratorios Colombia-Canadá, país que lideró la Conferencia de Donantes el 17 de junio y que es parte del Grupo de Amigos del Proceso de Quito.

Adicional a la flexibilización migratoria, la estrategia regional contra la xenofobia, fortaleciendo la cohesión social, requiere la articulación de todos los sectores y actores del territorio nacional y de los países de la región.

De hecho, en la Estrategia Regional de Integración Socioeconómica diseñada por la OIT y el PNUD, la cohesión social es parte de los siete ejes priorizados, porque “Una estrategia exclusivamente orientada para la población refugiada y migrante podría contribuir a aumentar la frustración de la población local y representar un factor de rechazo sobre todo en el contexto actual del COVID-19”. Dentro de esta lógica, la estrategia de las agencias de Naciones Unidas, propone: 1. “Diseño de Programas de fortalecimiento institucional en el nivel nacional y local y 2. La realización de campañas de sensibilización con las comunidades de acogida para luchar contra la discriminación y la xenofobia” (OIT PNUD, 2021, pp. 17, 54-56).

### **¿Por qué impulsar una estrategia regional contra la xenofobia en el Proceso de Quito?**

La propuesta de crear una estrategia unificada y regional contra la xenofobia en el marco del proceso de Quito es pertinente porque su agenda se ha ido construyendo en función de los desafíos y oportunidades de la migración venezolana en los países miembros y porque se cuenta con el apoyo de otros actores internacionales vinculados al Proceso, en particular el Grupo de Amigos y la Conferencia de Donantes.

Frente a la xenofobia, la mayoría de estos países, por iniciativa de los gobiernos o de otros actores como Organizaciones No Gubernamentales -ONG- y agencias de Naciones Unidas han desplegado campañas y programas contra la xenofobia, sin mayores resultados.

Por lo tanto, es necesario evaluar las campañas, acciones y programas nacionales contra la xenofobia e intercambiar mejores prácticas, como insumo para consolidar una estrategia e implementarla en toda la región, dentro del esquema de cooperación sur-sur y cooperación triangular (Bruno Ayllon Pino, 2013).

El Grupo de Amigos del Proceso de Quito, reiteró en la Declaración Conjunta de respaldo a Colombia por la adopción del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, que mantiene su compromiso de apoyar el Proceso de Quito en sus esfuerzos por coordinar las políticas nacionales en aras de una gestión más eficaz de los flujos migratorios venezolanos.

La Conferencia de Donantes en Solidaridad con los Refugiados y Migrantes Venezolanos, surge de una propuesta de la OIM y ACNUR -encargados de la Secretaría Técnica del Proceso de Quito-, con los países que contribuyen a atender la migración venezolana. El vínculo con el Proceso de Quito se establece a través del Grupo de Amigos. El 17 de junio la Conferencia reafirmó su compromiso con importantes donaciones, aproximadamente 1.500 millones de dólares, lo positivo es que cerca de mil millones corresponden a donaciones no reembolsables y el restante a propuestas de créditos.

### **El rol de la Cancillería**

.-Cancillería, punto focal del Proceso de Quito, en coordinación con la Gerencia para la Frontera, la APC, el Ministerio de Trabajo y Migración Colombia, deberá realizar las siguientes gestiones:

.-Presentar y sustentar la propuesta consolidada a Brasil, en su calidad de Presidente Pro tempore, para que la misma se socialice e implemente antes de finalizar el Proceso de Quito -Capítulo Brasilia.

.-Liderar la construcción de la estrategia regional contra la xenofobia, basada en la cohesión social para facilitar la Integración Socioeconómica.

.- Fortalecer la articulación en torno al proyecto, con las entidades locales y nacionales, las agencias de las Naciones Unidas y la Presidencia Pro tempore del Proceso -Brasil.

.- Construir una matriz de seguimiento del proceso y hacer evaluaciones permanentes del mismo.

### **Conclusiones:**

.-La xenofobia es un problema regional, ampliamente visibilizado pero no suficientemente tratado. En Colombia, el tema se ha vuelto mucho más grave por la crisis económica generada por la pandemia, pero también, por los efectos del paro nacional, la protesta social y el cierre de vías.

.-Por ser el país con el mayor número de venezolanos, Colombia debe liderar la estrategia contra la xenofobia. El fundamento de ese liderazgo, además de las cifras, es que es el *País Champion* del eje temático de Inserción Socioeconómica en el Proceso de Quito.

.-Finalmente, el éxito de la iniciativa beneficiará a los migrantes y poblaciones de acogida, contribuyendo a que los países de la región salgan mejor librados de la actual crisis económica.

## **Bibliografía:**

- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Tecnos S.A
- Bruno, Ayllon, Pino, T. O. (2013). *La cooperacion sur-sur en la gobernanza del desarrollo: Nuevas configuraciones de la arquitectura de ayuda*. Madrid, España: IUDC-UCM.
- DNP. (23 de Noviembre de 2018). *Conpes 3950 Estrategia para la atención de la Migración desde Venezuela*. Consultado en julio de 2021, de Documentos Conpes:  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>
- DNP. (24 de agosto de 2009). *Conpes 3603 Política Integral Migratoria*. Consultado en julio de Documentos Conpes:  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3603.pdf>
- DNP. (2019). *PND:Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Consultado en Julio de 2021, del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022:  
<https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- Migración Colombia. (enero de 31 de 2021). *Distribución de Venezolanos en Colombia*. Consultado en julio de 2021, de Infografías: <https://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/infografias>
- OIT PNUD. (10 de Marzo de 2021). *Migración desde Venezuela: oportunidades para América Latina. Estrategia Regional de integración socioeconómica*. Consultado en Julio de 2021, de Organizacion Internacional del Trabajo: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas>
- OIM Informe sobre las migraciones en el mundo 2020. (2020). *Publicaciones OIM*. de OIM: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020\\_es.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf)
- ONU UNFPA. (5-13 de Septiembre de 1994). *Conferencias Internacional sobre Población y Desarrollo- El Cairo*. Obtenido de ONU: [https://www.un.org/es/events/pastevents/icpd\\_1994/](https://www.un.org/es/events/pastevents/icpd_1994/)
- ONU. (31 agosto a 8 de septiembre de agosto - septiembre de 2001). *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas conexas de Intolerancia*. Consultado en Julio de 2021, de: <https://www.un.org/es/decade-people-african-descent/documents>
- Proceso de Quito. (2021). *Áreas de Trabajo*. Consultado en Julio de 2021  
<https://procesodequito.org/es/areas-de-trabajo>
- Siegfried, K. (28 de Abril de 2020). *Los conflictos provocan cifras récord de desplazamiento interno*. Consultado en julio de 2021, de ACNUR:  
<https://www.acnur.org/noticias/historia/2020/4/5ea864674/los-conflictos-provocan-cifras-record-de-desplazamiento-interno.html>
- UN. CEPAL. (Mayo de 2007). *Cohesion Social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina*. Consultado el julio de 2021, de Publicaciones: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2812-cohesion-social-inclusion-sentido-pertenencia-america-latina-caribe>
- Valenzuela, S. (04 de mayo de 2021). *Preocupan los delitos que se cometen contra los migrantes venezolanos*. Consultado en julio de 2021, de Universidad de los Andes. CODS:  
<https://cods.uniandes.edu.co/migrantes-venezolanos-michael-weintraub-universidad-andes/#entry-content>