

ESTUDIO

# NUEVOS FLUJOS MIGRATORIOS EN LAS AMÉRICAS



Informe de recomendación de políticas  
sobre la migración de cubanos y  
venezolanos hacia Colombia

2019  
2024

## POLÍTICA MIGRATORIA EN RETROCESO

Brechas y desafíos de  
la gestión migratoria  
en Colombia.

07/2025

ESTUDIO

# NUEVOS FLUJOS MIGRATORIOS EN LAS AMÉRICAS

Informe de recomendación de políticas sobre la migración de cubanos y venezolanos hacia Colombia (2019 - 2024).

Política migratoria en retroceso. Brechas y desafíos de la gestión migratoria en Colombia.

ISBN: 978-628-7714-36-6

## DIRECTORA DEL ESTUDIO

Elaine Acosta González

## EQUIPO DE INVESTIGACIÓN COLOMBIA

### INVESTIGADORA PRINCIPAL

Nastassja Rojas Silva

### ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN

Juan Sebastián Durán Goyeneche

### APOYO DE TRABAJO DE CAMPO

María José Almanza Madrid

Derechos de autor © 2025.

Todos los derechos reservados

Fundación 4Métrica.

# TABLA DE CONTENIDOS

01	Resumen ejecutivo.	06	<b>Caracterización</b> comparada de los flujos migratorios venezolano y cubano en Colombia.
02	Introducción.	07	<b>Marco normativo e</b> institucional reciente: avances fragmentados y tendencias regresivas.
03	<b>Colombia como</b> epicentro de nuevas dinámicas migratorias.	08	<b>Hallazgos clave:</b> dinámicas de exclusión y agencia migrante.
04	<b>Antecedentes:</b> institucionalización selectiva, exclusión estructural.	09	<b>Impactos diferenciados</b> en poblaciones específicas: género, niñez y orientación sexual.
05	<b>Problema central:</b> de una política migratoria universal a una respuesta regresiva.	10	<b>Implicaciones</b> estratégicas para la política migratoria colombiana.
		11	<b>Recomendaciones</b> para reconstruir la respuesta migratoria.

01

# RESUMEN EJECUTIVO

Colombia atraviesa un momento crucial en su política migratoria. Tras posicionarse como un referente regional con la implementación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), el cierre del Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) y la finalización de los plazos para acogerse a medidas de regularización representan un punto de inflexión que marca el inicio de una etapa de regresión normativa, fragmentación institucional e inseguridad jurídica. En lugar de consolidar una política migratoria estructural, Colombia ha transitado hacia mecanismos administrativos más restrictivos, como la visa tipo V -Visitante Especial- que, lejos de garantizar derechos, profundiza la exclusión de amplios sectores de la población migrante y refugiada.

Este documento recoge los principales hallazgos de una investigación realizada en 2024, centrada en las experiencias de personas migrantes venezolanas y cubanas que residen en Colombia, así como en las percepciones y estrategias de organizaciones de la sociedad civil que acompañan estos procesos. La investigación se desarrolla en un contexto regional marcado por flujos mixtos y la complejización de las trayectorias migratorias, donde la frontera colombo-venezolana sigue siendo, aunque no exclusivamente, un corredor central para la movilidad humana. En este escenario, también se ha intensificado el arribo de personas cubanas que, en su mayoría, transitan por varios países antes de llegar a Colombia, residiendo temporalmente en Venezuela y luego desplazándose por rutas informales ante la falta de alternativas legales.

En cuanto a los antecedentes, el documento evidencia que, si bien Colombia ha ratificado instrumentos internacionales clave en materia de derechos humanos y ha implementado medidas de regularización relevantes en el pasado reciente, no cuenta con una política migratoria de Estado de carácter permanente, con un enfoque de derechos y un marco legal robusto. La actual arquitectura migratoria reposa sobre decretos, resoluciones administrativas y medidas transitorias, lo que deja a las personas migrantes a merced de criterios cambiantes y decisiones discretionales.



El problema central identificado durante el estudio es la desconexión entre los mecanismos de regularización formal y el acceso efectivo a los derechos. Esta brecha se manifiesta en el desconocimiento de documentos como el Permiso por Protección Temporal (PPT) por parte de entidades públicas, la negativa a prestar servicios esen-

ciales, la imposibilidad de realizar trámites civiles y el aumento de prácticas institucionales discriminatorias. En paralelo, se observa una creciente invisibilización de ciertos grupos migrantes, en particular la población cubana, cuyas trayectorias están atravesadas por la persecución política, la exclusión sistemática y la ausencia de medidas diferenciadas de atención o protección.

Entre los hallazgos más destacados se encuentra la fragmentación institucional en la respuesta estatal, con ausencia de canales de articulación entre los entes de control migratorio y los sistemas de salud, educación, justicia y protección social. También se documenta una tendencia preocupante hacia la exclusión interseccional de grupos como mujeres jefas de hogar, personas mayores, niñez migrante y personas LGBTIQ+, quienes enfrentan barreras agravadas por razones de género, edad, orientación sexual o identidad de género. En estos casos, la falta de reconocimiento institucional se traduce en violencia estructural, desprotección crónica y reproducción de desigualdades.

El análisis de las personas migrantes cubanas tiene particular relevancia; se trata de un grupo históricamente ausente de las estadísticas oficiales, sin acceso a medidas de regularización como las implementadas para personas venezolanas y que, además de la precariedad migratoria, debe enfrentar un estigma político que dificulta su integración. La mayoría llega a Colombia tras haber vivido en Venezuela y, aunque muchos cumplen con condiciones para solicitar refugio, temen hacerlo por la lentitud del proceso y la posibilidad de represalias. La narrativa dominante, que insiste en que “los cubanos no migran a Colombia”, ha generado un sesgo estructural que los deja fuera del radar de la política pública, condenándolos a la invisibilidad y a una vida en irregularidad prolongada.

En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil han cumplido un rol central en la protección de los derechos de las personas migrantes. Sin embargo, el retiro progresivo de la cooperación internacional, la falta de apoyo estatal estructural y la precarización de los equipos han generado una reducción crítica de su capacidad operativa. Esta situación amenaza con dejar a las poblaciones más vulnerables sin canales de acompañamiento, sin mecanismos de defensa y sin posibilidades de interlocución con el Estado.

Las implicaciones estratégicas de estos hallazgos para la política migratoria colombiana son profundas. Se requiere una transición urgente hacia un modelo estructural, permanente y con enfoque de derechos humanos. La actual arquitectura de emergencia ha agotado su capacidad de respuesta. No basta con la existencia de mecanismos de regularización si estos no garantizan el acceso real a los derechos. Tampoco es viable seguir reproduciendo políticas de excepción por nacionalidad sin atender a la realidad compleja y diversa de los flujos migratorios en el país. La sostenibilidad institucional, la seguridad jurídica y la legitimidad democrática del modelo migratorio colombiano dependen de su capacidad para responder con coherencia, equidad y enfoque diferencial.

Este documento propone un conjunto de recomendaciones orientadas a superar las actuales limitaciones del sistema. Entre ellas se destaca la necesidad de establecer rutas y mecanismos de regularización accesibles y no discriminatorios, reconocer la validez de los documentos migratorios ante todos los entes públicos, adoptar criterios de vulnerabilidad que integren dimensiones interseccionales y fortalecer la coordinación entre niveles de gobierno. Asimismo, se recomienda reactivar y garantizar presupuestalmente el rol de las organizaciones de la sociedad civil, clave para la garantía de derechos y la cohesión social. Solo mediante un enfoque estructural, integral y sostenible será posible cumplir con los compromisos internacionales asumidos por Colombia y avanzar hacia un modelo migratorio justo y eficaz, que no deje a nadie atrás.



## 02

# INTRODUCCIÓN

Colombia se encuentra en el centro de una profunda transformación regional en materia de movilidad humana. En los últimos diez años, el país ha pasado de ser un territorio de tránsito o retorno a convertirse en uno de los principales destinos de personas migrantes y refugiadas en América Latina. Este proceso ha estado marcado, principalmente, por la llegada masiva de personas venezolanas que huyen de una emergencia humanitaria compleja, del colapso institucional y de la represión sistemática por parte del Estado venezolano. Sin embargo, en años recientes, la migración hacia Colombia ha dejado de ser exclusivamente venezolana. Se ha diversificado tanto en nacionalidades como en trayectorias y perfiles, incorporando crecientemente a personas de origen cubano, haitiano, caribeño, africano y suramericano, muchas de ellas en situación de especial vulnerabilidad.

En este nuevo escenario, Colombia enfrenta el desafío de adaptar sus marcos de regularización y atención a una realidad migratoria cambiante y más compleja. Aunque el país ha sido reconocido internacionalmente por la implementación de políticas innovadoras como el Permiso por Protección Temporal (PPT), estas herramientas se diseñaron con un enfoque predominantemente binacional, centrado en la respuesta al éxodo venezolano, y en muchos casos no logran dar respuesta a otras nacionalidades que también tienen vocación de permanencia. Esto ha generado una segmentación del acceso a los derechos, marcada por brechas institucionales, discriminación y exclusión. En particular, las personas migrantes cubanas enfrentan importantes obstáculos para acceder a mecanismos de regularización, lo que las deja en una situación prolongada de invisibilidad administrativa y riesgo de criminalización, a pesar de vivir procesos similares de desarraigamiento, persecución política o precariedad económica en su país de origen.

El presente documento expone un resumen y las recomendaciones de los resultados del informe sobre los flujos migratorios de venezolanos y cubanos hacia Colombia, desarrollado en el marco del proyecto “Nuevas Olas Migratorias en las Américas”, ejecutado por la Fundación 4Metrica en alianza con Conenfoque. La investigación se desarrolló con una metodología cualitativa que incluyó la realización de entrevistas en profundidad a personas migrantes de nacionalidad cubana y venezolana en distintos territorios del país, así como a organizaciones de la sociedad civil colombiana con experiencia directa en el acompañamiento, la documentación y la defensa de los derechos de esta población. Esta metodología permitió captar tanto las trayectorias individuales como las respuestas institucionales y comunitarias, brindando una mirada compleja y situada de los procesos migratorios actuales. La metodología también incluyó un mapeo de las rutas migratorias y los riesgos enfrentados por las personas migrantes en el trayecto, así como un análisis de la opinión pública.

El objetivo de este documento es triple: primero, ofrecer una lectura analítica de los hallazgos más relevantes del estudio, enfatizando las dinámicas de exclusión, resistencia y agencia que caracterizan las experiencias migratorias en Colombia; segundo, identificar los impactos diferenciados que enfrentan grupos específicos dentro de la población migrante, especialmente mujeres, personas LGBTIQ+, personas mayores y la niñez migrante en situación de irregularidad; y tercero, formular un conjunto de recomendaciones de política pública que permitan avanzar hacia una política migratoria más integral, sostenible y con enfoque de derechos humanos.

Este documento está dirigido a los tomadores de decisiones en instituciones del Estado colombiano, organismos multilaterales, agencias de cooperación y organizaciones sociales, y busca servir como herramienta de incidencia y orientación estratégica.

En momentos de creciente presión fiscal, discursos antimigrantes y recortes en cooperación internacional, urge repensar el modelo de respuesta migratoria vigente con base en la evidencia, la experiencia territorial y los estándares internacionales. La consolidación de Colombia como país de acogida no puede limitarse al discurso: requiere voluntad política, recursos adecuados y una visión estructural de la inclusión social.

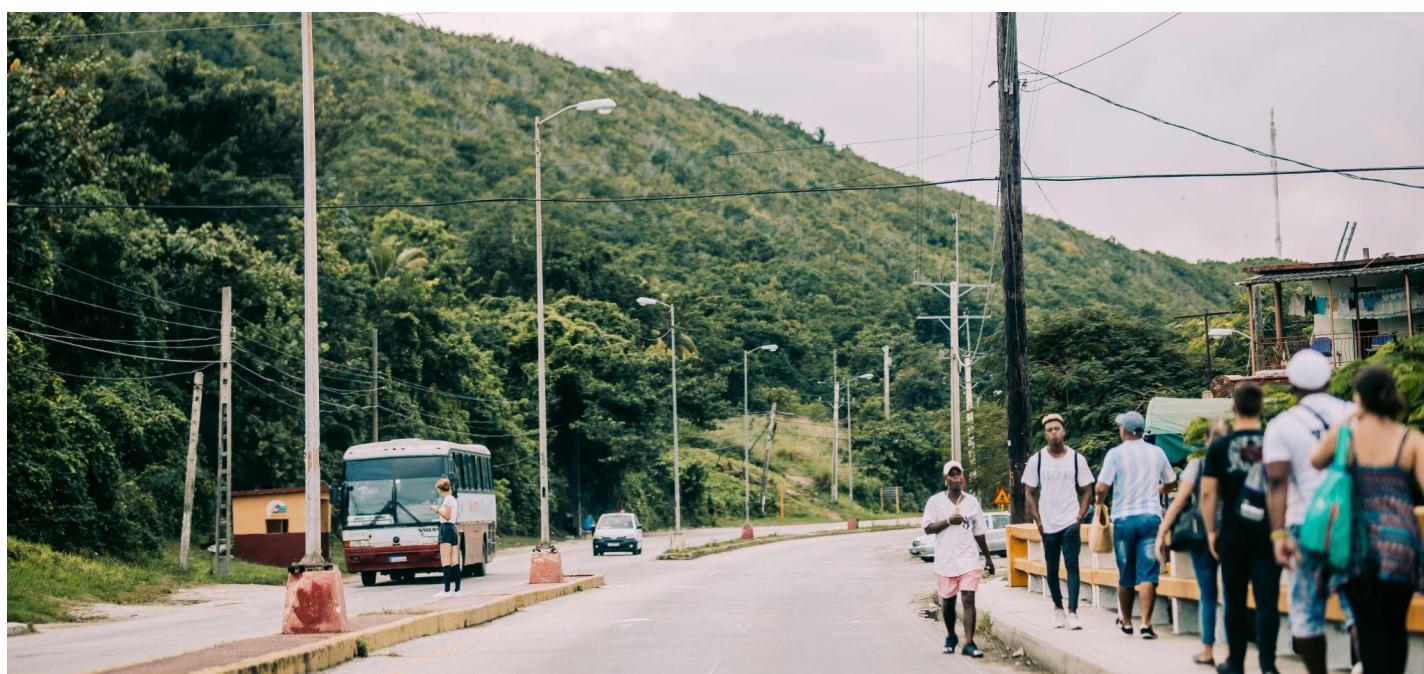
03

## COLOMBIA COMO EPICENTRO DE NUEVAS DINÁMICAS MIGRATORIAS

En la última década, Colombia ha experimentado una profunda transformación en su papel dentro del escenario migratorio regional. De ser un país históricamente expulsor de población debido al conflicto armado interno y la exclusión estructural, ha pasado a convertirse en un receptor clave de flujos migratorios forzados, especialmente provenientes de Venezuela y, más recientemente, de Cuba. Esta reconfiguración demográfica se inserta en un contexto regional caracterizado por el colapso de las garantías democráticas, crisis humanitarias prolongadas, el deterioro económico y el incremento de las desigualdades.

Desde 2015, el éxodo venezolano ha sido el fenómeno migratorio más voluminoso del continente. Colombia ha recibido a más de 2,8 millones de personas venezolanas, que hoy representan cerca del 5 % de la población total del país. Inicialmente percibido como un fenómeno transitorio, este flujo ha mostrado rasgos de estabilización, con procesos crecientes de arraigo, conformación de núcleos familiares, búsqueda de empleo y asentamiento urbano. Esta tendencia ha puesto a prueba las capacidades institucionales del Estado colombiano y ha evidenciado tanto avances normativos —como el Permiso Especial de Permanencia (PEP) y el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV)— como recientes retrocesos, fragmentación institucional y estancamiento en la inclusión efectiva.

En paralelo, desde 2021 se ha registrado un incremento sostenido en el número de personas cubanas en tránsito y con vocación de permanencia en Colombia. A diferencia del caso venezolano, la migración cubana no ha sido reconocida institucionalmente ni caracterizada de forma sistemática. Su ingreso se produce mayoritariamente desde Venezuela, país que no exige visado a los ciudadanos cubanos y que representa una escala habitual tras la finalización de misiones médicas u otros compromisos laborales contraídos con el gobierno cubano. La elección de Colombia como destino responde, en muchos casos, a la imposibilidad de continuar hacia Estados Unidos o México debido al cierre de rutas migratorias, así como a la búsqueda de refugio frente a la represión política sufrida en la isla.



Ambos flujos, el venezolano y el cubano, evidencian procesos de exclusión estructural. Pese a sus diferencias en origen, motivación y perfil socioeducativo, las personas migrantes entrevistadas en el estudio reportan trayectorias marcadas por la informalidad laboral, las barreras en el acceso a los derechos, la precariedad habitacional, la discriminación, la xenofobia y la desprotección institucional. A ello se suma una creciente criminalización de la movilidad en el discurso público y en ciertas decisiones de política migratoria adoptadas recientemente, como la suspensión de la expedición del PPT, la creación de permisos diferenciados que no garantizan derechos plenos o la falta de reconocimiento de la condición de refugio y apatridia.

La presencia de personas migrantes y refugiadas no ha sido homogénea en el territorio colombiano. Se concentra principalmente en grandes ciudades como Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali y Cúcuta, pero también se extiende a municipios periféricos y zonas rurales, donde la debilidad institucional y la precariedad de los servicios agravan las condiciones de vulnerabilidad. El papel de las organizaciones de la sociedad civil ha sido crucial para la atención, el acompañamiento y la denuncia de estas situaciones, frente al debilitamiento de las capacidades estatales.

Colombia enfrenta hoy un escenario complejo: debe responder simultáneamente a los desafíos de gobernabilidad migratoria, al mandato constitucional de garantizar derechos sin discriminación y a las exigencias de sostenibilidad en sus sistemas de protección social. Esta tensión entre inclusión y contención define el momento actual de la política migratoria, que requiere una revisión estructural, basada en evidencia, que reconozca la diversidad de perfiles y que supere la visión centrada únicamente en la población venezolana.





## 04

# ANTECEDENTES: INSTITUCIONALIZACIÓN SELECTIVA Y EXCLUSIÓN ESTRUCTURAL

Durante los últimos siete años, Colombia ha construido una arquitectura normativa y administrativa pionera para la atención de la migración forzada. A partir de 2017, con la creación del PEP, y luego en 2021, con la implementación del ETPV, se consolidó un modelo de regularización que, si bien fue reconocido internacionalmente por su carácter garantista, estuvo enfocado exclusivamente en la población venezolana. Esta selectividad generó dos efectos: primero, la institucionalización del acceso diferenciado a los derechos según la nacionalidad; y segundo, la invisibilización de otros perfiles migratorios, como el cubano, el haitiano o el extracontinental.

La promulgación de la Ley 2136 de 2021 supuso un avance importante en la consolidación de una Política Integral Migratoria. No obstante, su implementación ha sido desigual. Persisten vacíos normativos para nacionalidades distintas a la venezolana, debilidades en los mecanismos de articulación entre niveles territoriales y ausencia de una visión estructural de largo plazo. La migración sigue siendo tratada como un fenómeno de excepción y no como una realidad sostenida que demanda políticas públicas universales, con enfoque diferencial y territorial.

En 2023 y 2024, la regresividad se hizo más evidente. La eliminación de la Gerencia de Fronteras, la suspensión del PPT y la introducción del PEP-Tutor —dirigido exclusivamente a representantes legales de menores venezolanos— son reflejo de una lógica de restricción y de reconfiguración institucional que margina a amplios sectores migrantes. Esta tendencia no solo afecta a quienes ingresaron después de los cortes definidos por las regulaciones previas, sino que fragmenta las rutas de acceso a los derechos e introduce inseguridad jurídica.

Al mismo tiempo, la política de refugio se mantiene débil, con bajos índices de reconocimiento, largos tiempos de espera y escasa articulación con otras políticas sociales. Las personas migrantes cubanas, a pesar de presentar con frecuencia solicitudes de asilo vinculadas a la persecución política, enfrentan una respuesta institucional limitada, carente de mecanismos ágiles para el reconocimiento de protección internacional. La ausencia de estadísticas desagregadas sobre este grupo refuerza su invisibilidad y dificulta el diseño de acciones específicas.

A nivel social, el entorno de acogida para las personas migrantes se ha vuelto cada vez más hostil. La investigación muestra un aumento en los discursos de rechazo, las prácticas de exclusión y la desprotección cotidiana. Esto afecta particularmente a las mujeres, a las personas LGBTIQ+, a la infancia migrante y a quienes carecen de documentación válida. La integración social se ha visto limitada por factores como la discriminación en el arriendo de vivienda, la imposibilidad de homologar títulos, las restricciones para acceder a servicios de salud o educación y la falta de empleo formal. Colombia ha pasado de un modelo de regularización inicial de alto alcance, aunque focalizado, a un panorama fragmentado, desigual y cada vez más restrictivo. Esta evolución no solo compromete el bienestar de las personas migrantes, sino que pone en riesgo los avances construidos en materia de protección y cohesión social.

## 05

# PROBLEMA CENTRAL: DE UNA POLÍTICA MIGRATORIA UNIVERSAL A UNA RESPUESTA REGRESIVA

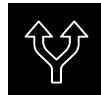


El análisis del contexto migratorio colombiano revela una tensión estructural entre el discurso de apertura humanitaria y la práctica institucional excluyente. Aunque el país fue reconocido por adoptar mecanismos innovadores para la regularización de personas venezolanas, la política migratoria actual se encuentra atravesada por una tendencia regresiva, fragmentada y selectiva, que perpetúa desigualdades y reproduce la ciudadanía diferenciada.

El problema central que este documento de recomendaciones plantea es el siguiente: ¿Cómo puede Colombia avanzar hacia una política migratoria estructural, sostenible y con enfoque de derechos, que supere la nacionalización de las medidas adoptadas, reconozca la diversidad de perfiles y trayectorias migratorias, y garantice condiciones de inclusión efectiva para todas las personas en movilidad humana, independientemente de su nacionalidad o estatus? Este interrogante pone de relieve los siguientes dilemas estructurales:



La existencia de mecanismos de regularización exclusivamente dirigidos a personas venezolanas, que dejan por fuera a otras nacionalidades con un nivel de vulnerabilidad igual o mayor.



La falta de rutas accesibles, claras y eficientes para el reconocimiento de la condición de refugiado o de protección internacional, en particular para personas cubanas perseguidas por motivos políticos.



La desconexión entre la regularización documental y el acceso efectivo a los derechos, especialmente en salud, vivienda, empleo y educación.



La ausencia de una estrategia integral de integración social que considere las dimensiones simbólicas, económicas, culturales y de arraigo de la población migrante.



El debilitamiento institucional frente a un fenómeno que requiere capacidad de respuesta territorial, coordinación intersectorial y compromiso político sostenido.

Una política migratoria efectivamente garantista no puede depender del país de origen, del momento de ingreso ni del contexto político de turno. Requiere, por el contrario, el reconocimiento del derecho a migrar, de la dignidad inherente de todas las personas y de la necesidad de construir una gobernanza migratoria basada en principios de igualdad, justicia social y corresponsabilidad.

## 06

# CARACTERIZACIÓN COMPARADA DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS VENEZOLANO Y CUBANO EN COLOMBIA

Una lectura rigurosa del fenómeno migratorio en Colombia exige reconocer la heterogeneidad de los perfiles de movilidad humana, sus motivaciones, trayectorias y condiciones de llegada. Si bien la migración venezolana y la cubana comparten elementos estructurales de expulsión —crisis política, económica y social, así como violaciones sistemáticas a los derechos humanos en los países de origen—, sus dinámicas de tránsito, inserción e incluso visibilidad política e institucional en Colombia son marcadamente distintas.

## ***6.1. Migración venezolana: entre la masividad y el arraigo precario.***

El flujo de personas migrantes venezolanas hacia Colombia ha sido uno de los más documentados y visibilizados en América Latina durante los últimos ocho años. Su magnitud, con más de 2,8 millones de personas residiendo actualmente en el país, ha hecho que el Estado colombiano implemente medidas de regularización masiva, tales como el Permiso Especial de Permanencia (PEP) y el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV). Estas herramientas han permitido no solo contar con estadísticas oficiales desagregadas, sino también construir una arquitectura institucional que, al menos formalmente, reconoce su vocación de permanencia.

Sin embargo, la regularización documental no ha sido suficiente para garantizar condiciones de vida dignas. El estudio evidencia que muchas personas venezolanas continúan enfrentando dificultades estructurales para acceder a empleo formal, salud, educación o vivienda, especialmente aquellas con baja escolaridad, responsabilidades de cuidado o condiciones de irregularidad residual. A pesar de contar con el Permiso por Protección Temporal (PPT), la informalidad laboral persiste como regla, y el acceso a los servicios básicos está mediado por barreras institucionales, discriminación o colapso de la oferta pública.

La población venezolana entrevistada en el estudio presenta una composición predominantemente joven, con un alto porcentaje de mujeres jefas de hogar y una creciente tendencia al arraigo urbano en ciudades como Bogotá, Medellín, Cúcuta y Barranquilla. El tránsito ha dado paso a procesos de estabilización prolongada, aunque en contextos de exclusión y alta vulnerabilidad.

## ***6.2. Migración cubana: invisibilidad estadística y vulnerabilidad jurídica.***

En marcado contraste, la migración de origen cubano permanece fuera de los registros oficiales y de la política pública colombiana. Aunque se ha documentado un aumento significativo de personas cubanas que ingresan al país con vocación de permanencia —especialmente desde el estallido social del 11J en 2021 y el cierre progresivo de rutas hacia Estados Unidos—, no existen programas específicos ni mecanismos de regularización aplicables a este grupo. La falta de exención de visado para Colombia y las dificultades para acceder al sistema de refugio agravan su condición de irregularidad, colocándolos en situaciones de extrema precariedad legal. A diferencia del perfil de la población venezolana, las personas cubanas entrevistadas tienden a contar con un alto nivel educativo y formación profesional, particularmente en los sectores de la salud y la educación. Sin embargo, esta cualificación no se traduce en mejores condiciones de integración.

El grupo cubano enfrenta, además, una situación particular de vulnerabilidad política. Muchos de los testimonios recogidos refieren antecedentes de vigilancia, censura, represión o persecución en su país de origen, lo que da cuenta de un perfil con claras necesidades de protección internacional. A pesar de ello, las respuestas del sistema colombiano de refugio han sido limitadas, lentas y poco articuladas, lo que deja a esta población atrapada en un limbo jurídico que impide el ejercicio pleno de los derechos.

### ***6.3. Puntos de convergencia: exclusión estructural y ciudadanía limitada.***

Aunque sus trayectorias migratorias y niveles de visibilidad institucional son distintos, ambos grupos comparten condiciones de exclusión estructural: informalidad laboral, segregación residencial, barreras en el acceso a los servicios sociales y exposición a múltiples formas de violencia. La ciudadanía que logran ejercer en Colombia es parcial, condicionada y frecuentemente instrumentalizada.

El marco normativo vigente, al haber centrado su diseño casi exclusivamente en la población venezolana, ha generado jerarquías de legitimidad entre personas migrantes, reforzando una lógica de ciudadanía diferenciada basada en el origen nacional, el momento de ingreso o la disponibilidad de mecanismos administrativos.

El estudio demuestra que esta fragmentación institucional no solo vulnera el principio de igualdad ante la ley, sino que impide la construcción de una política migratoria coherente, integral y con enfoque de derechos. La falta de respuesta adecuada para grupos como el cubano compromete la sostenibilidad del modelo colombiano y genera nuevas formas de exclusión, precariedad e incertidumbre.



## 07

# MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL RECIENTE: AVANCES FRAGMENTADOS Y TENDENCIAS REGRESIVAS

Durante los últimos ocho años, Colombia ha atravesado un proceso progresivo, aunque no lineal, de construcción de un marco normativo para la atención, regularización e integración de las personas migrantes forzadas. Este proceso se ha caracterizado por tres fases: (i) una etapa inicial de respuesta de emergencia y flexibilización normativa (2017-2019); (ii) una fase de consolidación institucional con enfoque de derechos (2020-2021); y (iii) un periodo reciente de desarticulación, regresividad normativa y selectividad en el acceso a los derechos (2022-2024).

### **7.1. Primera fase: flexibilización normativa ante la emergencia venezolana (2017-2019).**

Frente al incremento exponencial de personas venezolanas que ingresaban al país desde 2015, el gobierno colombiano adoptó medidas de respuesta administrativa sin precedentes en la región. El Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante la Resolución 5797 de 2017, constituyó la primera herramienta de regularización masiva, que permitió a más de 600.000 personas obtener un estatus migratorio temporal con acceso limitado al trabajo formal, la salud y la educación.

Esta medida, aunque transitoria, sentó las bases para una política migratoria centrada en la regularización documental como puerta de entrada al sistema de protección social. Sin embargo, el PEP fue un instrumento dirigido exclusivamente a personas venezolanas, lo que estableció un patrón de nacionalización de la política migratoria que persistirá en los años siguientes.

### **7.2. Segunda fase: institucionalización del enfoque de derechos y planificación a largo plazo (2020-2021)**

El punto de inflexión en el diseño de la política migratoria colombiana se dio con la expedición del Decreto 216 de 2021, que creó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV). Esta medida, con una vigencia de 10 años, amplió el espectro de derechos habilitados por el anterior PEP y estableció un proceso formal de registro y documentación a través del Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) y la expedición del Permiso por Protección Temporal (PPT). La implementación del ETPV se vio acompañada por la Ley 2136 de 2021, que creó la Política Integral Migratoria (PIM) del Estado colombiano. Esta norma definió principios rectores como la no discriminación, el interés superior de la niñez, la atención diferenciada y el



enfoque territorial, y propuso la creación del Sistema Nacional de Migraciones, encargado de coordinar acciones interinstitucionales para la garantía de los derechos de las personas migrantes, refugiadas y retornadas.

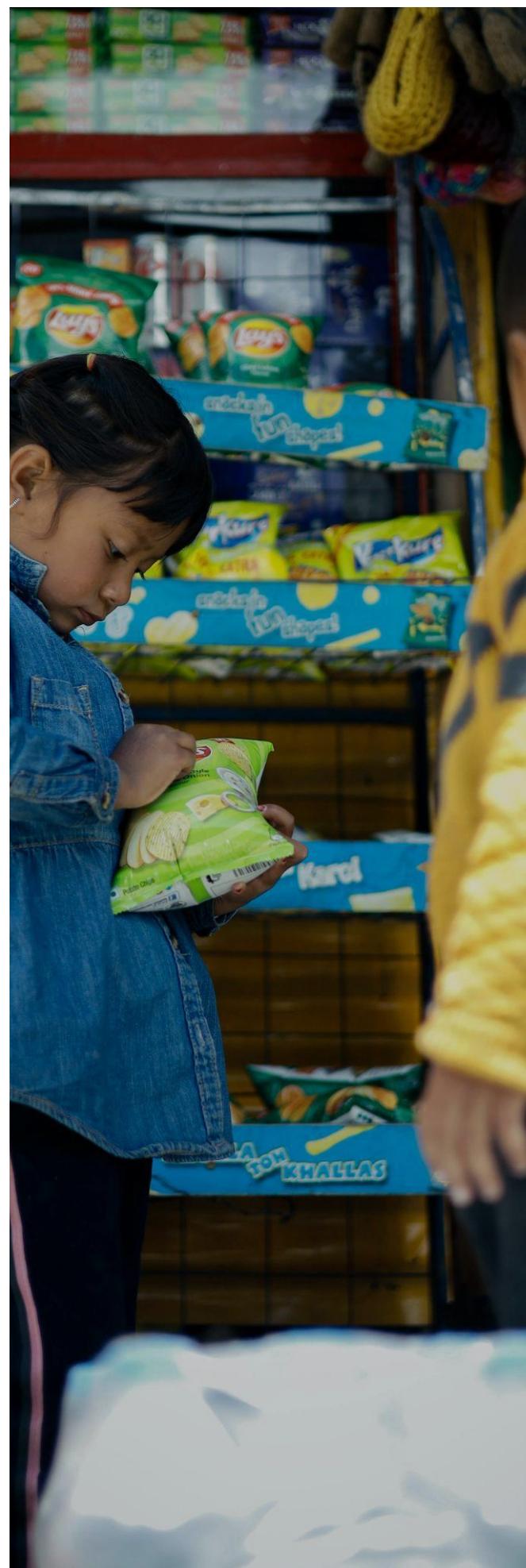
Simultáneamente, se adoptaron disposiciones normativas en sectores específicos:

- El Decreto 57 de 2021 permitió el acceso de personas migrantes venezolanas al subsidio de vivienda mediante el programa Semillero de Propietarios.
- El Decreto 616 de 2022 estableció rutas para la afiliación al sistema de salud de las personas migrantes, priorizando el régimen subsidiado.
- La Resolución 1035 de 2022 adoptó el Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031, que incluye a la población migrante como grupo prioritario.
- Estos avances normativos colocaron a Colombia como referente regional en materia de regularización e inclusión migratoria, al menos en términos formales.

### **7.3. Tercera fase: desarticulación institucional y regresividad normativa (2022-2024)**

A partir de 2022, se evidenció un cambio de tendencia en el enfoque institucional de la política migratoria. Aunque las normas previamente adoptadas se mantuvieron vigentes, su implementación se vio afectada por decisiones políticas que generaron incertidumbre y descoordinación.

Uno de los hechos más significativos fue la eliminación de la Gerencia de Fronteras, que había sido la principal instancia de articulación nacional en materia migratoria. Esta decisión supuso un debilitamiento de la gobernanza migratoria y el traslado de responsabilidades a entidades sin experiencia ni capacidad suficiente para la coordinación interinstitucional. Además, se produjeron transformaciones institucionales que, si bien formalmente prometían mejoras, no se tradujeron en políticas públicas eficaces.



Tal es el caso de la creación del Ministerio de la Igualdad mediante el Decreto 1073 de 2023, con una dirección especializada en atención a población migrante. A pesar de su mandato amplio, el Ministerio enfrenta incertidumbre sobre su continuidad (la Corte Constitucional ordenó su eliminación para 2026) y dificultades operativas en la implementación de sus funciones.

La fase reciente ha estado marcada por decisiones regresivas:

- La suspensión del proceso de expedición del PPT, dejando a decenas de miles de personas en una situación de indefinición documental.
- La introducción del Permiso por Protección Temporal – Tutor (PEP-Tutor), creado en 2024, que otorga derechos limitados únicamente a representantes legales de menores con PPT y refuerza la lógica de acceso segmentado a los derechos.
- La ausencia de medidas para otras nacionalidades, como la población cubana, que sigue sin mecanismos de regularización específicos, sin rutas claras para el reconocimiento del refugio y sin acceso efectivo a políticas sociales.

También se han registrado avances puntuales con bajo nivel de implementación, como:

- La Resolución 2032 de 2024, que creó la Mesa Nacional de Niñez y Adolescencia Migrante.
- La Resolución 10434 de 2023, que reglamenta el procedimiento para el reconocimiento de apatridia.

Sin embargo, estas iniciativas permanecen desarticuladas del resto del sistema de protección social y no cuentan con asignaciones presupuestarias claras ni estructuras de seguimiento y evaluación.

#### **7.4. Observaciones críticas del marco vigente**

El análisis de la evolución normativa e institucional permite identificar varios nudos críticos:

- **Selectividad por nacionalidad:** El diseño y la aplicación de la mayoría de las medidas se han centrado exclusivamente en personas de nacionalidad venezolana, excluyendo de facto a otros grupos que también requieren protección internacional.
- **Inestabilidad institucional:** La alternancia política ha afectado la continuidad de las políticas públicas, debilitando estructuras existentes y creando entidades sin capacidad operativa real.
- **Desarticulación territorial:** Las competencias migratorias están dispersas entre entidades del orden nacional, departamental y municipal, lo que genera respuestas fragmentadas e ineficientes.
- **Debilidad del sistema de refugio:** La vía formal para solicitar asilo sigue siendo lenta, poco accesible y sin articulación con las políticas de integración.
- **Ausencia de una política de integración estructural:** Más allá de la regularización documental, no se ha consolidado una política nacional de inclusión social que garantice derechos efectivos a mediano y largo plazo.

Si bien Colombia avanzó en la formulación de un marco normativo con enfoque de derechos para la atención de personas migrantes forzadas, este marco ha sido aplicado de manera selectiva, afectado por decisiones políticas regresivas y debilitado en su implementación.

La falta de medidas estructurales para otras nacionalidades, como la cubana, y la fragmentación actual de la gobernanza migratoria limitan la capacidad del Estado para responder de forma equitativa, coherente y sostenible a las nuevas dinámicas de movilidad humana en el país.

08

# HALLAZGOS CLAVE: DINÁMICAS DE EXCLUSIÓN Y AGENCIA MIGRANTE

## 8.1. Fragmentación institucional y desconexión entre regularización y acceso a derechos.

El estudio evidencia que, aunque parte de la población venezolana logró acceder a mecanismos de regularización como el Permiso por Protección Temporal (PPT), esto no se traduce automáticamente en el acceso efectivo a los derechos. En la práctica, múltiples entidades desconocen o rechazan este documento, lo que impide el acceso a los servicios de salud, educación, atención social e, incluso, a trámites ante entidades públicas. Esta desconexión institucional entre las políticas migratorias y los sistemas sectoriales perpetúa la irregularidad funcional, aun cuando existan documentos legales de permanencia.

Además, las condiciones para acceder a mecanismos como la nueva visa tipo V excluyen a la mayoría de las personas migrantes en condiciones de vulnerabilidad y con ingreso antes de una fecha límite. Esta lógica excluyente no solo vulnera el principio de no discriminación, sino que también profundiza la inseguridad jurídica de quienes viven en Colombia desde hace años.

## 8.2. Invisibilización estructural de la población migrante cubana.

Uno de los hallazgos más relevantes del estudio es la invisibilización sistemática de las personas migrantes de origen cubano. A diferencia de la migración venezolana, que ha recibido atención política y mediática, la migración cubana es tratada como un fenómeno marginal o incluso inexistente en el diseño de la política migratoria colombiana. Esta percepción errada ignora que, en los últimos años, un número creciente de personas cubanas ha llegado a Colombia, en su mayoría tras largos trayectos desde Venezuela, país en el que residieron temporalmente antes de continuar su ruta.

Las personas cubanas entrevistadas describen trayectorias marcadas por la persecución política, la precariedad económica y el racismo estructural. A pesar de estos factores de vulnerabilidad, no existen mecanismos específicos de atención, protección o regularización para esta población. Muchas personas cubanas no han podido acceder a un estatus migratorio válido, ni siquiera temporal. Algunas intentaron solicitar refugio, pero la demora en las respuestas, la baja tasa de reconocimiento de esta condición y el temor a ser deportadas disuaden de presentar nuevas solicitudes. Esto genera una condición de irregularidad crónica, donde el miedo, la invisibilidad y la autocensura se convierten en estrategias de supervivencia.

La ausencia de medidas diferenciadas o de excepción para esta población, como las que existieron para personas venezolanas, constituye una forma de discriminación indirecta basada en la nacionalidad. Las narrativas institucionales que sostienen que "los cubanos no vienen a Colombia" omiten que muchos sí lo hacen, como parte de flujos mixtos, atravesados por factores económicos, políticos y familiares, y que permanecen en el país en situación de extrema vulnerabilidad.

## 8.3. Exclusión interseccional de mujeres, personas mayores, niñez y personas LGBTIQ+.

La investigación también documenta que las condiciones de exclusión no se distribuyen de forma homogénea. Las mujeres migrantes, particularmente las jefas de hogar, enfrentan barreras específicas para acceder a los servicios de salud sexual y reproductiva, a las oportunidades laborales formales y a las redes de protección institucional. Las personas mayores en situación de movilidad humana describen escenarios de abandono, enfermedades no tratadas y falta total de acceso a programas sociales.

En el caso de la niñez migrante, se identifican múltiples obstáculos para la inscripción escolar, el acceso al PAE (Programa de Alimentación Escolar) y la vinculación al sistema de salud, aun cuando las normas colombianas reconocen estos derechos con independencia del estatus migratorio. En el caso de las personas LGBTIQ+, algunas entrevistas revelaron experiencias de discriminación y violencia institucional, así como dificultades para obtener documentos acordes con su identidad de género, lo cual limita su integración en espacios públicos y su acceso a servicios básicos.

#### **8.4. Erosión de la narrativa de acogida y desconexión entre discurso estatal y experiencia vivida.**

Mientras que el discurso oficial mantiene la idea de una política de “acogida humanitaria” ejemplar, los testimonios recabados muestran una creciente distancia entre esa narrativa y las condiciones reales en que viven las personas migrantes. Los relatos describen experiencias de discriminación en instituciones públicas, desconocimiento sistemático de los documentos expedidos por el propio Estado y estigmatización mediática de la migración como un problema de seguridad o una carga para el sistema.

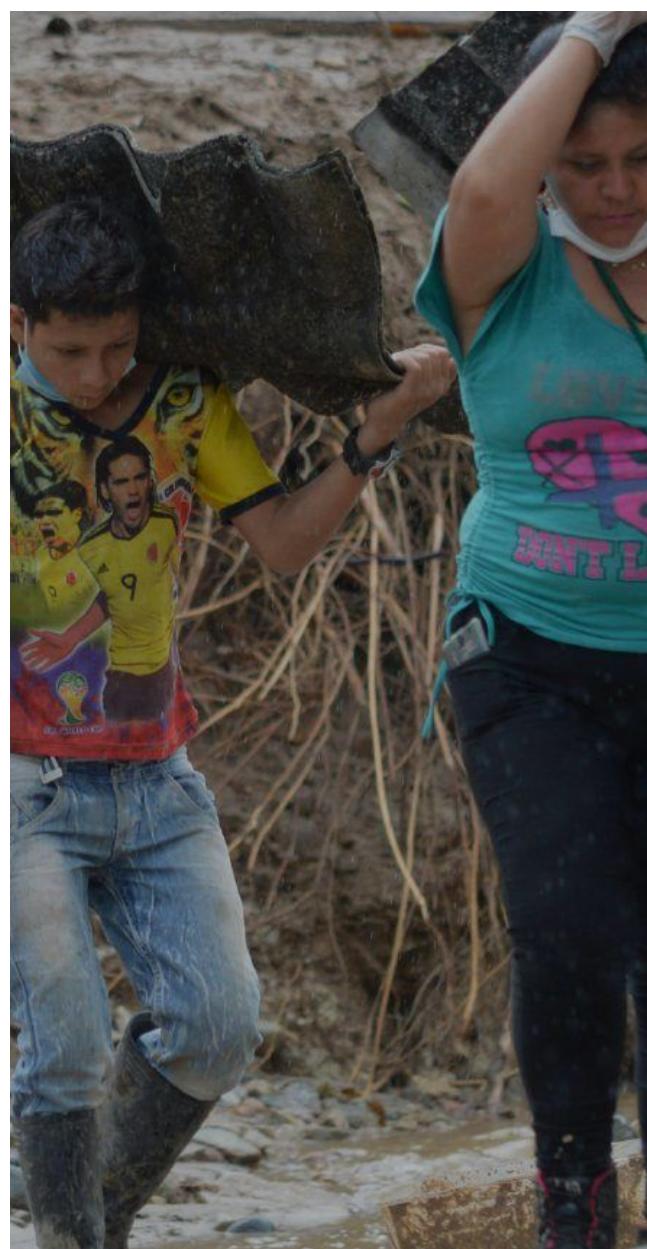
Esta desconexión entre el discurso y la realidad impacta negativamente en la confianza institucional, desincentiva los procesos de regularización y legitima el trato discriminatorio a nivel local. También refuerza el imaginario de que ciertas poblaciones migrantes, como la cubana, “no pertenecen” o “no califican” para recibir atención, lo cual profundiza su exclusión estructural.

#### **8.5. Rol fundamental de la sociedad civil y riesgo de desprotección por el retiro de la cooperación.**

Las organizaciones sociales y comunitarias cumplen un papel central en la atención, orientación y acompañamiento de personas migrantes en situación de vulnerabilidad. Han sido un puente entre las personas migrantes y las entidades del Estado, facilitando el acceso a los derechos, la documentación de casos y la incidencia en la

política pública. Sin embargo, la continuidad de su trabajo se encuentra gravemente amenazada por el retiro progresivo de fondos de cooperación internacional, la falta de apoyo estatal estructural y la precarización de las condiciones laborales de sus integrantes.

La reducción de recursos financieros y humanos está generando un vacío de protección, especialmente para las poblaciones que ya enfrentan mayores niveles de invisibilidad, como la población cubana. De continuar esta tendencia, se corre el riesgo de que el sistema de respuesta migratoria colapse en los territorios, sin que el Estado esté preparado para asumir de forma directa sus responsabilidades.

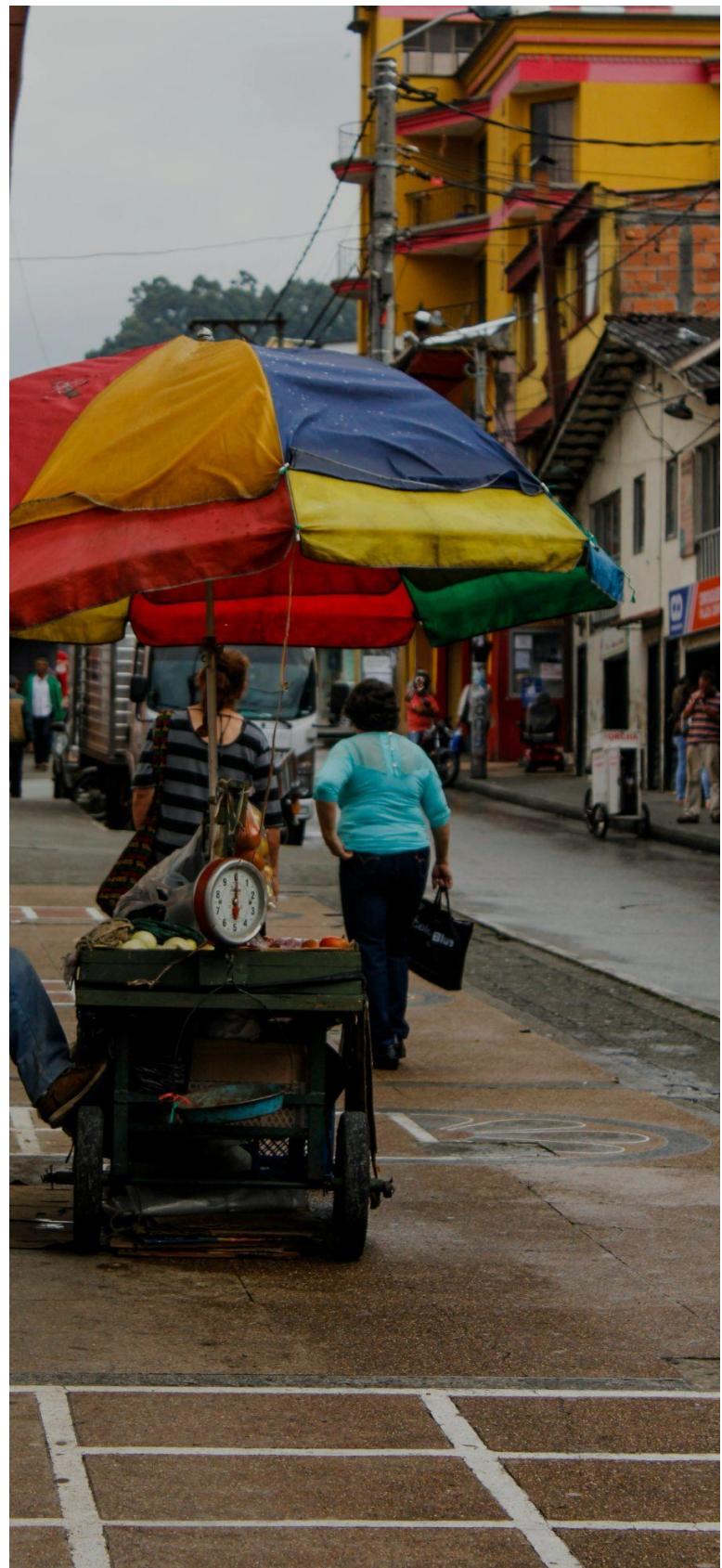


09

## IMPACTOS DIFERENCIADOS EN POBLACIONES ESPECÍFICAS: GÉNERO, NIÑEZ Y ORIENTACIÓN SEXUAL

Los efectos de la exclusión migratoria en Colombia no son homogéneos. Si bien todas las personas entrevistadas comparten experiencias comunes de precariedad, incertidumbre y discriminación, el impacto de estas condiciones se acentúa o transforma dependiendo de factores como el género, la edad, la orientación sexual, la condición de discapacidad o la situación de documentación. Esta sección recoge algunos de los impactos más relevantes que afectan a grupos específicos de la población migrante, destacando la forma en que las intersecciones de vulnerabilidad generan formas particulares de sufrimiento, resistencia y agencia.

Uno de los hallazgos más significativos del estudio es la centralidad del trabajo de cuidado en las trayectorias migratorias de las mujeres, especialmente cubanas. Muchas de ellas se desempeñan como cuidadoras o trabajadoras del sector salud en condiciones informales, sin protección legal ni garantías laborales. En este tipo de trabajos, el vínculo emocional con los usuarios, el encierro en los hogares donde cuidan y la dependencia económica de sus empleadores generan dinámicas de explotación encubierta. Las mujeres entrevistadas relataron jornadas extenuantes, aislamiento, falta de tiempo libre y, en algunos casos, retención de documentos. Además, la maternidad en contextos de movilidad introduce una carga adicional: muchas migrantes deben garantizar la supervivencia de sus hijos en condiciones precarias, sin redes de apoyo, sin acceso a la salud materno-infantil y con graves barreras para el registro civil o la escolarización.



La niñez y adolescencia migrante constituye otro grupo especialmente afectado. Aunque la normativa colombiana garantiza el derecho a la educación sin importar el estatus migratorio, en la práctica se siguen exigiendo documentos de identidad, certificados médicos o pruebas de residencia para acceder al sistema. Estos requisitos excluyen a niñas y niños indocumentados, especialmente de nacionalidad cubana, que carecen de cualquier acreditación formal y no han sido reconocidos por el Estado colombiano. Además, persisten prácticas discriminatorias dentro del sistema educativo: algunos niños enfrentan acoso por su acento, por su situación migratoria o por estereotipos asociados a la nacionalidad. En cuanto a la salud, muchas familias reportan haber tenido que recurrir a urgencias por falta de acceso a controles regulares, lo que compromete la detección temprana de enfermedades y afecta el desarrollo integral. La acumulación de obstáculos termina generando una infancia migrante privada de los derechos básicos, sin acompañamiento institucional y con profundas brechas de protección.

En el caso de personas LGBTQ+ migrantes, los testimonios recogidos muestran una realidad invisibilizada y atravesada por múltiples violencias. A la discriminación por nacionalidad se suma la exclusión basada en la orientación sexual o identidad de género, lo que multiplica los riesgos y dificulta aún más el acceso a servicios. Las personas entrevistadas relataron haber sido rechazadas en el mercado laboral no solo por ser migrantes, sino también por expresar su identidad de género de forma no normativa. En espacios de alojamiento compartido o en la calle, donde muchas personas trans o no binarias se ven obligadas a vivir, se reportan situaciones de acoso, violencia sexual y agresiones verbales. La falta de rutas de atención específicas y de personal capacitado en enfoque de género y diversidad sexual dentro de las entidades públicas agudiza esta exclusión. Las organizaciones sociales han intentado llenar ese vacío, pero se encuentran desbordadas y sin los recursos necesarios para una atención especializada.

En todos los casos, las personas entrevistadas mostraron una notable capacidad de resistencia y agencia, pero también expresaron un sentimiento persistente de abandono institucional y de inseguridad vital. La acumulación de barreras según el perfil de cada persona migrante produce una exclusión estratificada, donde quienes enfrentan más formas de discriminación —por ser mujeres, por ser niños, por ser personas LGBTQ+, por estar indocumentadas— son quienes encuentran menos respuestas del Estado y enfrentan los mayores riesgos. Este patrón revela la urgencia de adoptar enfoques interseccionales en las políticas migratorias y sociales, que reconozcan la diversidad de trayectorias y vulnerabilidades presentes en la movilidad humana contemporánea.





10

## IMPLICACIONES ESTRATÉGICAS PARA LA POLÍTICA MIGRATORIA COLOMBIANA

Los hallazgos de esta investigación revelan una tensión estructural entre el reconocimiento jurídico de los derechos de las personas migrantes y la realidad cotidiana de su exclusión social, institucional y económica. Colombia ha sido, en términos discursivos y normativos, un país pionero en la región en cuanto a la adopción de medidas de regularización y a la afirmación de principios de acogida. Sin embargo, las experiencias documentadas muestran que ese liderazgo se ha visto desdibujado por una implementación deficiente, una desarticulación entre niveles de gobierno y una falta de enfoque diferencial en las políticas migratorias.

La limitada articulación entre los procesos de regularización y el acceso efectivo a los derechos evidencia que la política migratoria no ha logrado convertirse en una política de integración. Los documentos migratorios, como el Permiso por Protección Temporal (PPT), aunque fundamentales, no garantizan por sí solos el ejercicio de derechos, especialmente cuando su validez no es reconocida de manera uniforme por instituciones públicos y actores privados. Esta desconexión reproduce una ciudadanía migrante de segunda categoría, incluso entre quienes cuentan con documentos legales. La situación se agrava en el caso de las personas cubanas, que no cuentan con rutas claras de regularización y son tratadas como población flotante, sin reconocimiento jurídico ni atención institucional, a pesar de tener vocación de permanencia y alta vulnerabilidad.

La persistente invisibilidad de ciertos grupos, como personas migrantes cubanas, personas LGBTIQ+, mujeres trabajadoras del cuidado o la niñez indocumentada, pone de manifiesto la ausencia de un enfoque interseccional en las políticas públicas. La falta de datos desagregados y de registros confiables impide dimensionar adecuadamente las necesidades de estos grupos y limita la capacidad del Estado para diseñar respuestas efectivas. Esta omisión no es solo técnica, sino también política: lo que no se nombra, no se protege. En contextos de creciente presión fiscal, tensiones sociales y discursos antimigrantes, la omisión institucional refuerza las condiciones estructurales de exclusión.

En este sentido, uno de los principales desafíos estratégicos para la política migratoria colombiana es pasar de un enfoque centrado en la emergencia y la contención, propio de los momentos iniciales del éxodo venezolano, a un enfoque de inclusión sostenible, basado en el reconocimiento de las trayectorias diversas, las capacidades de las personas migrantes y sus aportes a las comunidades de acogida. Ello implica no solo ampliar y fortalecer los mecanismos de regularización, sino garantizar su conexión real con el acceso a los derechos sociales, económicos y culturales. También exige institucionalizar un enfoque de derechos humanos e interseccional en todos los niveles del aparato estatal, con recursos adecuados, indicadores de seguimiento y mecanismos de rendición de cuentas.

Finalmente, el rol de las organizaciones sociales en el acompañamiento a personas migrantes, documentando casos, brindando servicios y articulando redes, no puede seguir siendo subsidiario ni reemplazado por la lógica de proyectos asistenciales. Es indispensable generar alianzas estratégicas entre la sociedad civil y el Estado, reconociendo el saber acumulado de estas organizaciones y su capacidad para llegar a poblaciones invisibilizadas. La sostenibilidad de la respuesta institucional y el cumplimiento de los compromisos internacionales de Colombia dependen, en gran medida, de esta articulación multisectorial.

El país enfrenta una encrucijada: consolidar una política migratoria incluyente, basada en la garantía de derechos, o permitir que la dispersión normativa, la improvisación administrativa y la exclusión silenciosa definan el horizonte de vida de miles de personas migrantes que hoy consideran a Colombia su hogar.



11

# RECOMENDACIONES PARA RECONSTRUIR LA GOBERNANZA MIGRATORIA

## 11.1. Ampliar y diversificar los mecanismos de regularización migratoria.

Es urgente diseñar e implementar rutas de regularización inclusivas para las personas migrantes que hoy no cuentan con alternativas viables, especialmente aquellas de nacionalidades distintas a la venezolana, como las personas cubanas. Estas rutas deben contemplar el principio de no devolución, el arraigo, la vocación de permanencia y el reconocimiento de condiciones de vulnerabilidad, sin depender exclusivamente del sistema de refugio. Además, es necesario revisar y flexibilizar los criterios para acceder a visas humanitarias o de integración, garantizando que no se excluya a quienes no cuentan con documentos vigentes de su país de origen o con recursos económicos para costear procesos complejos.

## 11.2. Garantizar la efectividad del acceso a los derechos para personas regularizadas.

La política migratoria debe estar plenamente articulada con los sectores de salud, educación, trabajo, vivienda y protección social. Contar con un documento migratorio válido no puede seguir siendo una condición insuficiente para ejercer los derechos. Se requiere la expedición de circulares internas, capacitaciones funcionales y lineamientos operativos para que las instituciones públicas y las entidades privadas (como EPS, colegios o arrendadores) reconozcan plenamente los documentos como el PPT y otros mecanismos de regularización. Asimismo, deben establecerse canales de denuncia y monitoreo frente a casos de desconocimiento o discriminación institucional.

## 11.3. Implementar un enfoque diferencial e interseccional en la política migratoria.

La migración no es una experiencia uniforme, y las respuestas institucionales deben reflejar esa diversidad. Es indispensable incorporar de manera transversal el enfoque de género, el enfoque étnico, el enfoque de los derechos de la niñez y el enfoque de diversidad sexual en todas las políticas, programas y servicios relacionados con la población migrante. Esto incluye la generación de rutas especializadas de atención para mujeres víctimas de violencia basada en género, personas LGBTIQ+ en situación de riesgo, la niñez indocumentada y las personas mayores en movilidad.

También debe fortalecerse la recopilación de los datos desagregados por nacionalidad, sexo, edad, identidad de género, orientación sexual y condición socioeconómica para diseñar políticas más precisas y justas.

## 11.4. Fortalecer el rol de las organizaciones de la sociedad civil como aliadas estratégicas

Las organizaciones sociales han desempeñado un papel fundamental en la atención directa, el acompañamiento legal, la documentación de casos y la generación de redes de protección para personas migrantes. Es necesario formalizar e institucionalizar su participación en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas migratorias, incluyendo mecanismos de financiamiento sostenible.

El Estado colombiano debe reconocer a estas organizaciones no como ejecutoras accesorias, sino como actores clave con legitimidad territorial y capacidad de incidencia. Esto implica también abrir espacios de diálogo permanente, asegurar recursos de cooperación internacional y evitar la fragmentación de respuestas.

#### ***11.5. Construir una narrativa pública basada en la dignidad, la inclusión y el aporte migrante.***

Es urgente diseñar e implementar rutas de regularización inclusivas para las personas migrantes que hoy no cuentan con alternativas viables, especialmente aquellas de nacionalidades distintas a la venezolana, como las personas cubanas. Estas rutas deben contemplar el principio de no devolución, el arraigo, la vocación de permanencia y el reconocimiento de condiciones de vulnerabilidad, sin depender exclusivamente del sistema de refugio. Además, es necesario revisar y flexibilizar los criterios para acceder a visas humanitarias o de integración, garantizando que no se excluya a quienes no cuentan con documentos vigentes de su país de origen o con recursos económicos para costear procesos complejos.



ESTUDIO

# **NUEVOS FLUJOS MIGRATORIOS EN LAS AMÉRICAS**

Informe de recomendación de políticas sobre la  
migración de cubanos y venezolanos hacia Colombia  
(2019 - 2024).

Política migratoria en retroceso. Brechas  
y desafíos de la gestión migratoria en Colombia.