



UNIÓN EUROPEA



CIUDADES  
INCLUYENTES  
COMUNIDADES SOLIDARIAS

# Perfil de Movilidad Humana en las ciudades: San José de Cúcuta y Villa del Rosario, Colombia



## ACRÓNIMOS

<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>AMC</b>	Área Metropolitana de Cúcuta
<b>AOD</b>	Ayuda Oficial al Desarrollo
<b>APC</b>	Agencia Presidencial de Cooperación Colombia
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo
<b>CAN</b>	Comunidad Andina
<b>CCC</b>	Cámara de Comercio de Cúcuta
<b>CELAC</b>	Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CNPV</b>	Censo Nacional de Población y Vivienda
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>CORPONOR</b>	Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental
<b>COVID -19</b>	Coronavirus
<b>CPI</b>	City Prosperity Index
<b>CSM</b>	Conferencia Suramericana sobre Migraciones
<b>CSS</b>	Cooperación Sur-Sur
<b>CT</b>	Cooperación Triangular
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>DTM</b>	Displacement Tracking Matrix
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación - Colombia
<b>EPTV</b>	Estatuto de Protección Temporal para Migrantes Venezolanos
<b>E.S.E.</b>	Empresa Social del Estado
<b>GEIH</b>	Gran Encuesta Integrada de Hogares
<b>GIFMM</b>	Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos
<b>GINI</b>	Coeficiente de GINI – Desigualdad de ingresos

<b>ICFES</b>	Instituto Colombiano para el Fomento de Educación Superior
<b>IGAC</b>	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
<b>JAC</b>	Juntas de Acción Comunal
<b>JAL</b>	Junta Administradora Local
<b>MGI</b>	Migration Governance Indicators
<b>MVCT</b>	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
<b>NAU</b>	Nueva Agenda Urbana
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OEA</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>ONU- Habitat</b>	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
<b>OSUMI</b>	Observatorio Suramericano sobre Migración
<b>PBOT</b>	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
<b>PD</b>	Plan de Desarrollo
<b>PDM</b>	Plan de Desarrollo Municipal
<b>PEMP</b>	Plan Especial de Manejo y Protección
<b>PEP</b>	Permiso Especial de Permanencia
<b>PEPFF</b>	Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PIP-TT</b>	Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito
<b>PIMD</b>	Plan Integral Metropolitano de Desarrollo
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>POT</b>	Plan de Ordenamiento Territorial



<b>PMR</b>	Plan Municipal de Respuesta
<b>PMT</b>	Protection Monitoring Tool
<b>PMU</b>	Puesto de Mando Unificado
<b>RAMV</b>	Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos
<b>RIAM</b>	Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias
<b>RMRP</b>	Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela
<b>R4V</b>	Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela
<b>SENA</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>SGSSS</b>	Sistema General de Seguridad Social en Salud
<b>SGP</b>	Sistema General de Participaciones
<b>SNM</b>	Sistema Nacional de Migraciones
<b>UIT</b>	Unidad de Intervención Territorial
<b>VIH</b>	Virus de la Inmunodeficiencia Humana
<b>VIS</b>	Vivienda de Interés Social
<b>VIP</b>	Vivienda de Interés Prioritario

# CRÉDITOS INSTITUCIONALES

## Coordinación

<b>Unión Europea</b>	<b>Patricia Lombart,</b> Embajadora de la Unión Europea en Colombia	<b>Rocco Buscos,</b> Jefe de Cooperación Unión Europea en Colombia	<b>Tito Contreras,</b> Oficial de Cooperación Unión Europea Colombia
<b>ACNUR</b>	<b>Jozef Merkx,</b> Representante del ACNUR en Colombia	<b>Hernán Badenas,</b> Oficial de programa, ACNUR Colombia	<b>Marisa Raditsch,</b> Oficial Asociada de Reporte, ACNUR Colombia
<b>OIM</b>	<b>Ana Durán,</b> Jefe Misión OIM Colombia	<b>Alessia Schiavon,</b> Jefe de Misión Adjunta	<b>Rigoberto Mesa,</b> Coordinador, Programa de Emergencia y Estabilización
<b>ONU-Habitat</b>	<b>Roi Chiti,</b> Coordinador Hub países andinos ONU-Habitat	<b>Adriana Plata,</b> Especialista de programa ONU-Habitat Hub países andinos	

## Equipo técnico

<b>Alcaldía de San José de Cúcuta</b>	<b>Jairo Tomás Yáñez Rodríguez,</b> Alcalde	<b>Sergio Maldonado,</b> Secretario de Desarrollo Económico y Social	<b>Hugo Espinosa,</b> Secretario de Vivienda
<b>Alcaldía Villa del Rosario</b>	<b>Eugenio Rangel,</b> Alcalde	<b>Diego Gévez,</b> Secretario de Planeación	<b>Luis Daza,</b> Secretario de Vivienda
<b>ACNUR</b>	<b>Tiana Anaya,</b> Asociada Senior de Protección, ACNUR Cúcuta	<b>Laura Echeverri,</b> Asistente Senior de Protección, ACNUR Bogotá	
<b>OIM</b>	<b>Ana María Caldas,</b> Especialista en Migración y Poblaciones Vulnerables	<b>José Rodrigo Betancourt Cardona,</b> Monitor Territorial en Inclusión Comunitaria OIM Cúcuta	
<b>ONU-Habitat</b>	<b>Alfredo Manrique,</b> Asesor Técnico Principal	<b>Augusto Pinto,</b> Experto en planeación urbana	<b>Ana Karina Bernal,</b> Especialista de programa Hub países andinos

## Otros colaboradores

### Equipo Manejo de información:

<b>Ma. José Nieto,</b> Coordinación equipo información	<b>Andrés Cely,</b> Geógrafo	<b>Katherine Zapata,</b> Asistente geógrafo	<b>Bibiana Quintero,</b> Asistente estadista
---	---------------------------------	--	---

### Otros colaboradores ONU-Habitat:

<b>Paula Ferro,</b> Punto focal Cúcuta/Villa del Rosario	<b>Erik Maestre,</b> Asistente de programa	<b>Christophe Lalande,</b> Housing Lead Specialist- Land, Housing and Shelter Section	<b>Holly Schofield,</b> Housing and Migration Expert - Land, Housing and Shelter Section
<b>Francesca Lionetti,</b> Knowledge officer - Land, Housing and Shelter Section			

### Corrección de estilo y diagramación:

<b>Felipe Serrano,</b> Analista comunicaciones ONU-Habitat	<b>Daniel Rodríguez,</b> Diseño gráfico ONU-Habitat
--	---

**Perfil de movilidad humana en las ciudades: San José de Cúcuta/Villa del Rosario, Colombia**  
**© ONU-Habitat, ACNUR, OIM (2021)**

**Todos los derechos reservados**

HS Number: HS/017/21S

ISBN Number (Series): 978-92-1-133388-6

ISBN Number: 978-92-1-132879-0

**Descargos de responsabilidad Unión Europea**



**UNIÓN EUROPEA**

Esta publicación ha sido producida con el apoyo financiero de la Unión Europea. Sus contenidos son de responsabilidad única del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y no necesariamente refleja la visión de la Unión Europea.

**Descargos de responsabilidad ONU-Habitat, ACNUR, OIM**

Según los términos de esta licencia, puede copiar, redistribuir y adaptar el trabajo para fines no comerciales, siempre que el trabajo se cite adecuadamente, como se indica a continuación. En cualquier uso de este trabajo, no debe haber ninguna sugerencia de que ONU-Habitat, el ACNUR o la OIM respaldan una organización, productos o servicios específicos. No se permite el uso no autorizado de los nombres o logotipos de ONU-Habitat, ACNUR y OIM. Si adapta el trabajo, entonces debe licenciar su trabajo bajo la misma licencia Creative Commons o una equivalente. Si crea una traducción de este trabajo, debe agregar el siguiente descargo de responsabilidad junto con la cita sugerida: “Esta traducción no fue creada por ONU-Habitat, el ACNUR o la OIM. Ni ONU-Habitat ni ACNUR u OIM son responsables del contenido o la precisión de esta traducción. La edición original en inglés será la edición auténtica y vinculante”.

Cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo la licencia se llevará a cabo de acuerdo con las reglas de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (<http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules>).

Citación sugerida. Perfil de movilidad humana en las ciudades: San José de Cúcuta/Villa del Rosario, Colombia. Bogotá: ONU-Habitat, ACNUR, OIM, 2021. HS Number: HS/017/21S / ISBN Number:978-92-1-132879-0

Materiales de terceros. Si desea reutilizar material de este trabajo que se atribuye a un tercero, como tablas, figuras o imágenes, es su responsabilidad determinar si se necesita permiso para esa reutilización y obtener el permiso del titular de los derechos de autor. El riesgo de reclamaciones resultantes de la infracción de cualquier componente de propiedad de terceros en el trabajo recae únicamente en el usuario.

Renuncias generales. Las designaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de opinión alguna por parte de ONU-Habitat, el ACNUR o la OIM sobre la situación jurídica de cualquier país, territorio, ciudad o zona o de sus autoridades, o sobre la delimitación de sus fronteras o límites. Las líneas punteadas y discontinuas en los mapas representan líneas fronterizas aproximadas para las cuales es posible que aún no haya un acuerdo completo.

La mención de empresas específicas o de productos de determinados fabricantes no implica que ONU-Habitat, el ACNUR o la OIM los aprueben o recomienden con preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan. Salvo error u omisión, los nombres de los productos patentados se distinguen por letras mayúsculas iniciales.

ONU-Habitat, el ACNUR y la OIM han tomado todas las precauciones razonables para verificar la información contenida en esta publicación. Sin embargo, el material publicado se distribuye sin garantía de ningún tipo, ya sea expresa o implícita. La responsabilidad de la interpretación y el uso del material recae en el lector. En ningún caso ONU-Habitat o el ACNUR serán responsables de los daños derivados de su uso.

## CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>17</b>
<b>2. CONTEXTO NACIONAL Y MARCOS REGULATORIOS</b>	<b>20</b>
2.1 Perfil socioeconómico del país	20
2.2 Principales impactos de la pandemia COVID-19 en la economía	22
2.3 Patrones de los flujos migratorios mixtos de comunidad venezolana	22
2.4 Marco institucional y políticas nacionales para la recepción e integración de comunidades refugiadas y migrantes	30
2.5 Marco institucional y políticas nacionales urbanas para la promoción de la cohesión social	35
2.6 Marco de cooperación nacional e internacional	39
<b>3. LA CIUDAD COMO RECEPTORA DE REFUGIADOS Y MIGRANTES</b>	<b>43</b>
3.1 Contexto de los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario	43
3.2 Entorno, planificación y gestión urbana	45
3.3 Gobernanza y marco institucional	81
3.4 Mapeo de cooperación internacional en Cúcuta y Villa del Rosario	82
3.5 Perfil y situación de los refugiados y migrantes en Cúcuta y Villa del Rosario	82
3.6 Mapeo de OSC vinculadas a la integración de personas venezolanas en condición de movilidad humana	93
<b>4. ACCESO DE LA COMUNIDAD REFUGIADA Y MIGRANTE DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD</b>	<b>95</b>
4.1 Acceso al derecho a la ciudad	96
4.2 Acceso a la educación	98
4.3 Acceso a empleo y emprendimiento	99
4.4 Acceso a salud y seguridad social	100
4.5 Acceso a la protección en contra de la discriminación	101
4.6 Acceso a la vivienda adecuada y servicios básicos	103
4.7 Acceso a participación política, inclusión en toma de decisiones locales y vigencia de las libertades públicas	104
4.8 Acceso a la integración social y cultural	105
4.9 Síntesis de aspectos que facilitan y limitan el acceso a derechos para comunidades refugiadas y migrantes	107
<b>5. CONCLUSIONES</b>	<b>112</b>
5.1 Gobernanza urbana inclusiva	112
5.2 Diversidad y equidad social, económica y cultural	114
5.3 Distribución espacial justa	116
<b>6. REFERENCIAS</b>	<b>118</b>
<b>7. ANEXOS</b>	<b>120</b>

## GRÁFICAS

Gráfica 1. Fluctuaciones de venezolanos en Colombia entre enero y diciembre 2020.....	24
Gráfica 2. Venezolanos en Colombia por rango y edad.....	25
Gráfica 3. Afiliados con PEP al SGSSS según sexo, agosto 2020.....	27
Gráfica 4. Nivel de Escolaridad.....	28
Gráfica 5. Perfil laboral de la población migrante venezolana y la población colombiana.....	29
Gráfica 6. Condiciones de acceso a vivienda por comunidades refugiadas y migrantes venezolanas.....	30
Gráfica 7. Principales impactos de desalojos a población venezolana en Colombia.....	30
Gráfica 8. Enfoque metodológico de lectura territorial: ecuación prosperidad - inclusión.....	45
Gráfica 9. Estructura metodológica de lectura territorial.....	46
Gráfica 10. Resultados medición Índice Prosperidad Urbana Cúcuta y Villa del Rosario.....	47
Gráfica 11. Relación de la distribución justa de recursos con la equidad y la inclusión social.....	51
Gráfica 12. Resultados de medición CPI sobre el pilar distribución justa de recursos.....	52
Gráfica 13. Relación de la diversidad con la equidad y la inclusión social.....	66
Gráfica 14. Resultados de medición CPI sobre el pilar diversidad y equidad social, económica y cultural.....	67
Gráfica 15. Relación entre la gobernanza inclusiva y una ciudad próspera e incluyente.....	74
Gráfica 16. Análisis de inversión del gobierno local Cúcuta, 2016-2019 y 2020-2023.....	80
Gráfica 17. Análisis de inversión del gobierno local Villa del Rosario, 2016-2019 y 2020-2023.....	80
Gráfica 18. Razones que motivaron la salida de población de Venezuela.....	84
Gráfica 19. Tiempo fuera de su país de origen.....	84
Gráfica 20. Condiciones de vida de migrantes en Villa del Rosario.....	86
Gráfica 21. Atención en salud a migrantes venezolanos.....	87
Gráfica 22. Nivel de educación de la población refugiada y migrante.....	88
Gráfica 23. Ocupación principal antes de salir del país de origen.....	90
Gráfica 24. Ocupación principal en el último mes.....	91

## ILUSTRACIONES

Ilustración 1. División político-administrativa de la frontera colombo-venezolana.....	20
Ilustración 2. Venezolanos en Colombia por departamento.....	25
Ilustración 3. Respuesta Refugiados y Migrantes de Venezuela en Colombia.....	42
Ilustración 4. Ubicación geográfica departamento Norte de Santander, Colombia.....	43
Ilustración 5. Relaciones funcionales en los asentamientos del AMC.....	44
Ilustración 6. Resultado de la implementación del marcador de integración urbana en Cúcuta y Villa del Rosario.....	48
Ilustración 7. Movilidad humana en la región.....	50
Ilustración 8. Concentración de población proveniente de Venezuela por comuna.....	51
Ilustración 9. Densidad poblacional (CNPV 2018) y amenazas/susceptibilidad.....	53
Ilustración 10. Vivienda durable, hacinamiento y tugurios (CNPV 2018).....	55
Ilustración 11. Condiciones de acceso a vivienda para población refugiada y migrante.....	56
Ilustración 12. Acceso a agua mejorada, saneamiento adecuado y a electricidad (CNPV 2018).....	57
Ilustración 13. Acceso a internet (CNPV 2018).....	59
Ilustración 14. Proximidad a equipamientos de salud, educación, proximidad a bibliotecas y museos.....	60
Ilustración 15. Área verde per cápita, accesibilidad al espacio público abierto y áreas verdes.....	62
Ilustración 16. Densidad vial, de la interconexión vial y superficie destinada a vías.....	63
Ilustración 17. Recolección de residuos sólidos y concentración.....	65
Ilustración 18. Tasa de desempleo, empleo informal y desempleo juvenil.....	68

Ilustración 19. Unidades con uso de servicios, comercial y especialización económica.....	70
Ilustración 20. Índice de pobreza (CNPV 2018).....	71
Ilustración 21. Unidades con uso mixto y mixticidad de uso de suelo.....	72
Ilustración 22. Tasas de homicidio y de hurto, 1er semestre 2020.....	73
Ilustración 23. Expansión urbana por informalidad.....	75
Ilustración 24. Participación ciudadana.....	76
Ilustración 25. Mapas presenciales y operacionales – Cúcuta y Villa del Rosario.....	82
Ilustración 26. Origen por estado en Venezuela de personas en movilidad humana en Colombia.....	83

## TABLAS

Tabla 1. Personas venezolanas en Colombia.....	23
Tabla 2. Criterios para categorización de municipios en Colombia.....	36
Tabla 3. Diferenciales de acceso a derechos en las comunidades refugiadas y migrantes según las tres categorías: i) Condición debida al Estatus Legal, ii) Condición de percepción discriminatoria, iii) Condición de déficit territorial.....	49
Tabla 4. Programas de inversión de sectores salud, educación, cultura y recreación en Cúcuta y Villa del Rosario durante el periodo 2020-2023.....	79
Tabla 5. Cifras compartidas por el PMU sobre atención de salud a venezolanos.....	86
Tabla 6. Corredor Humanitario Escolar.....	88
Tabla 7. Mapeo xenofobia en Cúcuta.....	92
Tabla 8. Mapeo Organizaciones de la Sociedad Civil, Cúcuta y Villa del Rosario.....	94

## BOXES

Box 1. El conflicto armado interno y la búsqueda de la paz.....	21
Box 2. Algo de historia.....	23

## ANEXOS

Anexo 1. Marco Normativo Nacional General sobre Migración.....	120
Anexo 2. Marco Normativo Nacional – Atención flujos de refugiados y migrantes provenientes de Venezuela.....	122
Anexo 3. Marco Normativo Nacional – Atención flujos de refugiados y migrantes provenientes de Venezuela 2020 y contexto COVID-19.....	127
Anexo 4. Institucionalidad sobre Migración en Colombia.....	128
Anexo 5. Políticas Nacionales Urbanas – Colombia.....	131
Anexo 6. Normativa Nacional sobre la planeación territorial – Colombia.....	133
Anexo 7. Cooperantes internacionales en Colombia para Refugiados y Migrantes.....	135
Anexo 8. Análisis jurídico local, Norte de Santander y Cúcuta.....	137
Anexo 9. Cooperantes internacionales en Cúcuta y Villa del Rosario.....	140
Anexo 10. Lectura territorial Cúcuta y Villa del Rosario: atlas de mapas.....	142
Anexo 11. Ficha metodológica del marcador de integración urbana.....	142
Anexo 12. Indicadores de Gobernanza de la Migración a nivel local: Cúcuta (Norte de Santander).....	142







## 1. INTRODUCCIÓN

Según fuentes oficiales, alrededor de 5.4 millones de venezolanos habían dejado su país debido a la actual crisis política y económica en la República Bolivariana de Venezuela, de los cuales al menos 4.6 millones, migraron a otros países de América Latina y el Caribe (R4V, Reporte situacional regional octubre – diciembre 2020, 2020). La situación de movilidad humana se ha dificultado aún más a mediados de marzo de 2020 a partir de las medidas tomadas por los gobiernos de América Latina para atender y contener la propagación de la pandemia COVID-19. A raíz de ello, tanto las tendencias migratorias como las condiciones de refugiados y migrantes dentro de los países receptores ha cambiado drásticamente generando presión principalmente sobre las dinámicas de crecimiento económico y las políticas sociales nacionales. Así mismo, las dinámicas económicas han afectado la capacidad de acceso a empleo adecuado por parte de población venezolana, ocasionando que miles de venezolanos hayan regresado a su país de origen.

En este contexto, se formula el proyecto Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias (CICS), una iniciativa implementada conjuntamente por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), con el apoyo de la Unión Europea, que tiene como propósito contribuir a reducir las vulnerabilidades de refugiados y migrantes venezolanos, con vocación de permanencia; en la misma medida en que busca aumentar la resiliencia de las comunidades de acogida en las ciudades de Santo Domingo (República Dominicana); Barranquilla, Bucaramanga y Cúcuta - Villa del Rosario (Colombia); Quito y Manta (Ecuador); Lima (Perú), Ciudad de Panamá (Panamá) y Chaguanas (Trinidad y Tobago). Así mismo, CICS se ha trazado -como objetivo específico- la necesidad de mejorar la inclusión económica y social de las poblaciones de refugiados y migrantes en condición de vulnerabilidad, así como las comunidades de acogida en las ciudades anteriormente mencio-

nadas, con un alto enfoque en las necesidades específicas de mujeres y personas con discapacidades.

En este sentido, el documento presentado a continuación corresponde al Perfil de Movilidad Humana en las ciudades, mismo que caracteriza las condiciones espaciales, socioeconómicas, culturales y de gobernanza de Cúcuta y Villa del Rosario para identificar sus capacidades y desafíos en materia de inclusión, en aras de contar con información para la formulación de acciones y recomendaciones para la promoción de la integración entre refugiados y migrantes con las comunidades de acogida, bajo la premisa del desarrollo integral de ciudades y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este conocimiento es fundamental para el diseño de políticas públicas que brinden garantías y soporte para la atención de personas en movilidad humana e integración a los tejidos sociales y económicos de cara a aprovechar su talento humano y diversidad como activos territoriales.

Así mismo, este conocimiento es imprescindible para lograr que la sociedad -en su conjunto- se beneficie de las ventajas que traen los flujos migratorios. Lo anterior exige conocer y analizar las dinámicas migratorias desde las distintas ópticas multidimensionales que superen aquellos enfoques regulares e irregulares, formales e informales, empleados y desempleados, ciudades expulsoras y ciudades receptoras, con acceso a servicios y sin acceso, integrados y segregados, y demás enfoques binarios que puedan presentarse. El estudio de dichas dinámicas también implica la realización de análisis cuantitativos y cualitativos de las comunidades de acogida, que permitan conocer sus demandas y retos de integración en pro de un desarrollo urbano equitativo y sostenible, de tal manera que las acciones de integración puedan armonizarse para establecer líneas claras de impacto.

A la fecha, existen diversos estudios sobre las dinámicas migratorias, entre ellos se destacan los desarrollados en el marco de la Plataforma de Coor-

dinación para refugiados y migrantes de Venezuela (R4V), que tienden a centrarse en los perfiles del migrante y sus necesidades de atención humanitaria, así como la experiencia del proyecto “Migración de Ciudad a Ciudad en el Mediterráneo”<sup>1</sup> cuyo enfoque se desarrolla en torno al fortalecimiento de la gobernanza para la integración de migrantes en ciudades de Europa y la región del sur del Mediterráneo y otros estudios, como los realizados por ONU Habitat<sup>2</sup>, CEPAL<sup>3</sup>, Banco Mundial<sup>4</sup> y el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>5</sup>, los cuales señalan que la mayoría de los refugiados y migrantes se ubican en asentamientos informales o en barrios deteriorados de las grandes ciudades, compartiendo condiciones de pobreza y marginalidad con poblaciones de acogida.

No obstante, dichos estudios tienden a ser radiografías estáticas de los procesos migratorios que, por definición, son cambiantes y móviles. Esta condición dificulta el diseño de acciones para fomentar la integración de refugiados, migrantes y las comunidades de acogida mediante el uso efectivo de los recursos disponibles. El documento presentado a continuación intenta convertirse, por un lado, en un instrumento dinámico que, desde una perspectiva temática, evidencie sobre los impactos favorables que otorgan los flujos migratorios y sus aportes al desarrollo de las ciudades. Por otro lado, intenta usar la información recolectada para la consolidación de instrumentos dinámicos de información sobre las condiciones de integración de la ciudad representados mediante un Visor de Monitoreo Urbano<sup>6</sup> y un Marcador de la Inclusión urbana<sup>7</sup>, disponibles para consulta en el sitio web del proyecto CICS.

En la implementación de la caracterización de las ciudades de Cúcuta y Villa del Rosario, se ha plan-

teado una metodología que requiere la revisión de fuentes primarias bibliográficas, recogida de datos y análisis, que consta de tres enfoques e instrumentos metodológicos basados en el mandato de las agencias ONU involucradas, que se definen a continuación:

a. Por parte de ACNUR, se cuenta con la información de la metodología Protection Monitoring Tool (PMT) o Herramienta del Monitoreo de la Protección, la cual tiene como objetivo recopilar información que permita una comprensión adecuada y oportuna sobre la situación de protección de las personas afectadas por el desplazamiento forzado, brindando datos demográficos, perfiles socioeconómicos, percepción de las comunidades en acceso a derechos, entre otros.

b. Por parte de la OIM, se ha llevado a cabo la medición de los Indicadores de la metodología Migration Governance Indicators (MGI) o Índice de Gobernanza Migratoria que proporciona un retrato del marco institucional, jurídico y de políticas públicas en materia de migración para fortalecer las estructuras de gobernanza y promover políticas migratorias correctamente gestionadas en el contexto de la meta 10.7 de los ODS. También se ha aplicado la metodología Displacement Tracking Matrix (DTM) o Matriz al Seguimiento del Desplazamiento, cuyo objetivo consiste en captar, procesar y difundir de manera sistemática la información, que permita generar una mejor comprensión de los movimientos y necesidades de las poblaciones desplazadas, retornadas, en procesos de reasentamientos y migrantes que responden a flujos espontáneos u organizados.

<sup>1</sup> Proyecto ejecutado por un consorcio liderado por la Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD) en asocio con los Estados Red de Ciudades y Gobiernos Locales (CGLU), ONU-HÁBITAT y el ACNUR en las ciudades Amman, Beirut, Lisboa, Lyon, Madrid, Tánger, Turín, Túnez y Viena en una primera fase y, Grenoble, Dortmund, Nápoles, Irbid, Casablanca, Oujda, Rabat, Ramallah, Sevilla, Sfax y Susa en una segunda fase.

<sup>2</sup> Por ejemplo, los trabajos: “Inclusión de los migrantes en las ciudades. Políticas y prácticas urbanas innovadoras”, en asocio con UNESCO (2012); “Migración y refugiados en zonas urbanas. Temas de HÁBITAT III” (2015); “Estado de las ciudades en Latinoamérica y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana”, (2012).

<sup>3</sup> Por ejemplo, los trabajos: Dimensiones regional, local e individual de la migración venezolana: el caso de la frontera con Roraima – Brasil – (julio de 2020); Protección social y migración (agosto 2018); Panorama de la migración internacional en América del Sur (mayo de 2018); Panorama social de América Latina (noviembre de 2019).

<sup>4</sup> Por ejemplo, los trabajos “Migración Venezuela y Perú: Una oportunidad para todos” (noviembre 2019); “Más allá de las fronteras: El éxodo venezolano” (abril 2019); “Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo” (noviembre 2018); Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador (julio de 2020).

<sup>5</sup> Por ejemplo: Migración en la región andina: Impacto de la crisis y expectativas en el mediano plazo (junio de 2020); Percepciones sobre la migración venezolana: causas, España como destino, expectativas de retorno (julio de 2020).

<sup>6</sup> Es un instrumento de georreferenciación de indicadores espaciales y socioeconómicos de la ciudad que visibiliza información estratégica a para la formulación de políticas / planes / programas / proyectos, y busca ser una herramienta que fomente la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Disponible para consulta en: <https://ciudadesincluyentes.org/colombia/cucuta-villa-del-rosario/visor-cucuta/>

<sup>7</sup> Es una herramienta que permite visibilizar el potencial de integración que presentan los territorios en relación con la distribución y localización de las condiciones de prosperidad englobadas en cinco áreas claves: 1) vivienda asequible, de calidad y con servicios, 2) empleo y oportunidades económicas, 3) salud y bienestar, 4) acceso a educación, cultura y diversidad, y 5) acceso a espacios públicos, seguridad y recreación. Disponible para consulta en: <https://ciudadesincluyentes.org/colombia/cucuta-villa-del-rosario/marcador-de-inclusion-urbana/>

c. Por parte de ONU Habitat se desarrolla un análisis de las dinámicas territoriales tomando como marco conceptual el acceso al Derecho a la Ciudad de acuerdo al mandado de la Nueva Agenda Urbana (NAU) y los principios de los ODS, en particular, el ODS 11. Sobre este marco conceptual, se desarrolla una adaptación metodológica del City Prosperity Index (CPI) o Índice de Prosperidad Urbana con el objetivo de visibilizar como las condiciones espaciales, sociales, económicas y de gobernanza de prosperidad territorial inciden en la capacidad de inclusión e integración de los territorios a grupos en condición de vulnerabilidad, con especial énfasis a población refugiada y migrante de origen venezolano.

El resultado de este ejercicio se realiza en un contexto dado por la pandemia del COVID-19 que, si bien dificulta la elaboración del presente documento, mantiene su objetivo en cuanto al aporte a gobiernos locales y nacionales, organizaciones sociales y cooperantes, academia y a otros actores del sector público y privado, información de calidad sobre los flujos migratorios mixtos, así como de las características de las comunidades de acogida. Este informe desarrolla argumentos fácticos para que los actores anteriormente mencionados estén en mejores capacidades a la hora de implementar acciones relacionadas a la formulación de políticas públicas, asignación de presupuestos, focalización de la coo-

peración, transparencia y rendición de cuentas. Así mismo, se aporta información fiable y útil para analizar el grado de inclusión/exclusión de refugiados, migrantes y las comunidades de acogida; se identifican aquellas barreras que impiden satisfacer sus derechos en materia de vivienda adecuada, sistemas de soporte social como salud, educación y cultura, hábitat adecuado y oportunidades laborales y de medios de vida.

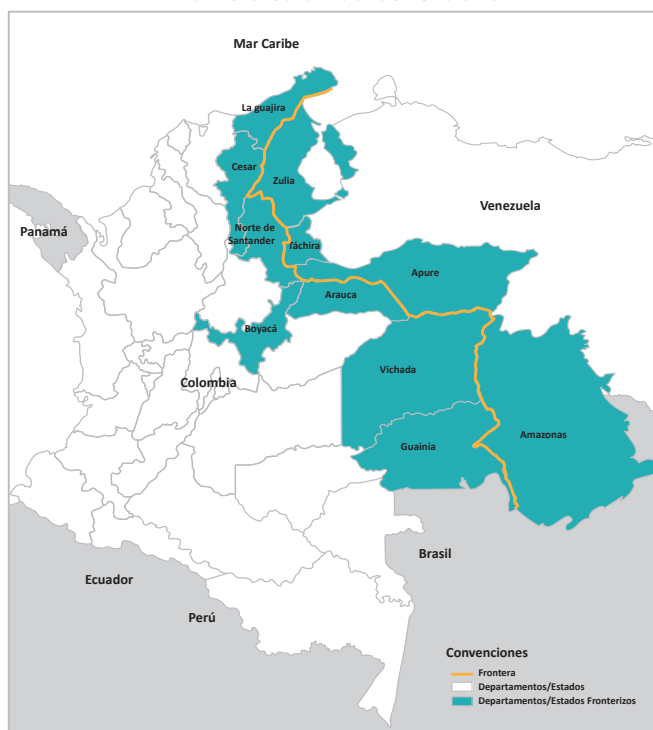
En una primera parte, el documento se enfoca en lograr una descripción del contexto nacional, sus condiciones sociales, económicas, institucionales, jurídicas y culturales en las cuales se determina el actuar de las ciudades, para atender la integración de los refugiados y migrantes. En la segunda parte del documento, se presenta el análisis de las características de la ciudad en materia socioeconómica, de oferta de servicios institucionales para la integración, así como la situación de los refugiados y migrantes. En una tercera parte, se visibilizan las condiciones de acceso a derechos en el territorio, con especial énfasis en las brechas y oportunidades para las comunidades refugiadas y migrantes. Finalmente, se generan recomendaciones y conclusiones frente a las oportunidades y desafíos identificados en tres dimensiones: (i) gobernanza inclusiva, (ii) diversidad y equidad social, económica y cultural y (iii) distribución justa de recursos.

## 2. CONTEXTO NACIONAL Y MARCOS REGULATORIOS

El propósito del contexto nacional es presentar elementos y patrones socioeconómico de base del país frente a la dinámica migratoria, así como señalar los instrumentos institucionales, programáticos, sociales, económicos y culturales más relevantes con que cuenta el país para asistir y favorecer la integración de los refugiados y migrantes en los contextos urbanos. Así mismo, se presenta un perfil socioeconómico de refugiados y migrantes provenientes de Venezuela en Colombia.

### COLOMBIA

Ilustración 1. División político-administrativa de la frontera colombo-venezolana



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

Colombia tiene una extensión continental de 1.141.000 km<sup>2</sup> (Instituto Nacional Agustín Codazzi, 2020) siendo el quinto país en tamaño en Suramérica, con una densidad poblacional estimada en 44,08 habitantes por Km<sup>2</sup>. Con Venezuela tiene una frontera

de 2.219 kilómetros, caracterizada por una histórica y dinámica relación de buena vecindad, cooperación económica y cultural y algunas tensiones propias de las complejidades de su extensión. Estas dinámicas imponen la coordinación y la mutua colaboración, por los procesos migratorios mixtos y binacionales, así como por la existencia de pueblos indígenas transfronterizos.

### 2.1. Perfil socioeconómico del país

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2018), se estima que la población colombiana alcanza 48.258.492 personas de los cuales el 77,1% viven en cabeceras municipales y el 24% restante en centros poblados y zonas rurales dispersas. La distribución por género es de 51,2% mujeres y 48,8% hombres. Es decir que por cada 100 hombres hay 104,7 mujeres. Con relación a los segmentos por edad, el 22,6% de los habitantes tiene entre 0 y 14 años; el 68,2% entre 15 y 64 años y el 9,1% 65 o más años.

Así mismo y a partir de los datos ofrecidos por el DANE, se puede observar que el índice de juventud<sup>8</sup> ha disminuido desde 1985 (30,7%) hasta el 2018 (26%). Por otra parte, se reporta un aumento en el índice de envejecimiento<sup>9</sup> de 10,9% en 1985, pasando por 13,1% en 1993, 20,5% en 2005 y llegando a 40,4% en 2018. Es decir, que la población colombiana está envejeciendo de manera significativa y la migración proveniente de Venezuela es fundamentalmente joven. Sin embargo, en cuanto al índice de dependencia demográfica, que permite ver la proporción de población que es dependiente de esta actividad, muestra una disminución entre los años censados, pasando en 1985 de 67,8% a 46,1% en 2018.

En cuanto a dotación de servicios públicos, el DANE asegura que el país cuenta con 13.480.729 viviendas con acceso a condiciones variables. La cobertura de energía eléctrica de 93,6% es la más alta, seguida

<sup>8</sup> Es el porcentaje de personas jóvenes entre 15 y 29 años, con relación al total de la población.

<sup>9</sup> Expresa la relación entre la cantidad de personas adultas mayores y la cantidad de niños y jóvenes.

### Box 1. El conflicto armado interno y la búsqueda de la paz

Colombia tiene el conflicto armado interno más longevo de la región, y se pueden identificar por lo menos 9 procesos de paz desde 1953, lo que da cuenta de la complejidad del conflicto y la multiplicidad de actores involucrados. El conflicto que ha dejado aproximadamente 8.944.137 víctimas, 7.585.536 de estas, es decir, el 84,8%, son víctimas de desplazamiento forzado; 1.018.860 víctimas de homicidio, 178.064 de desaparición forzada, 37.050 y secuestros, entre otros tipos de violencia (Unidad de Víctimas, 2020).

Pese al acuerdo de paz suscrito por el gobierno con las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC en 2016, existen en el país distintos grupos armados ilegales con presencia en vastos territorios de la geografía nacional, vinculados a actividades ilícitas como el narcotráfico, la minería, el contrabando, la trata de personas, y la explotación de recursos naturales sin permiso oficial. Algunos de ellos hacen presencia en las zonas fronterizas y en los barrios periféricos de las ciudades.

por la de acueducto (86,4%), recolección de basura (81%), alcantarillado (76,6%), gas natural conectado a la red pública (66,8%), y en último lugar acceso a internet (43,4%). En cuanto al entorno de la vivienda, el 28% de la población se encuentra en áreas susceptibles a inundación; el 31%, en áreas propensas a remoción en masa; y el 87% en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia (DNP, Bases del plan nacional de desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, 2018, pág. 122). Es importante señalar que el país no cuenta con un registro de asentamientos precarios actualizado que permita establecer una línea de base sobre la cual se pueda valorar el impacto de las políticas públicas diseñadas para su atención, como lo es el caso del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios liderado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT.

De cualquier forma, tanto las variables demográficas como las de vivienda, son variables directas fundamentales para lograr la integración de población refugiada y migrante, y las de las comunidades de acogida. Es a partir de estas variables que se puede determinar el impacto en la calidad de vida y la estabilidad socioeconómica de las personas; en la misma medida en que estas repercuten en otras variables independientes relacionadas a la seguridad, el empleo, la educación, los derechos de los niños y de los adultos mayores, equidad de género, entre muchos otros.

Con relación a indicadores económicos, Colombia es un país que en la última década se ha mantenido en el grupo de países de ingreso medio, con una producción por persona de \$6.300 USD PP10, aproximadamente (Banco Mundial, 2019). Si bien el promedio de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) ha permitido un cambio en los ingresos y en los niveles de calidad de vida de la población, todavía existen deficiencias sociales que se acentúan más en las periferias del país. Desde el año 2000, el promedio de crecimiento del PIB es cercano al 3%, con un crecimiento total de la economía en un 50% desde el año en mención. Sin embargo, es importante aclarar que dicho crecimiento se ha visto impactado por las repercusiones y las acciones para atender la pandemia del COVID-19.

En cuanto a los indicadores del mercado laboral, antes de la pandemia COVID-19 la tasa de desempleo se mantenía en un 12% (DANE, 2020), tendencia que venía en alza desde los dos últimos años (2018-2019) gracias a la falta de capacidad de generación de empleo. Barranquilla, Cartagena y Bogotá eran las únicas ciudades que lograban mantenerse a la baja de aquel indicador, mientras que el resto de ciudades y áreas rurales la cifras llegaban a 2 de cada 10 personas desempleadas. Tras la crisis del COVID-19, la tasa nacional de desempleo llegó al 17%, disparando la informalidad laboral a niveles del 60% para ciudades como Cúcuta, Sincelejo, Riohacha, Santa Marta y Valledupar (DANE, 2020).

<sup>10</sup> Paridad de Poder Adquisitivo.

<sup>11</sup> Actividades económicas dedicadas a la extracción de recursos, con poca agregación de valor y bajos vínculos en el mercado laboral.



El PIB per cápita de Colombia en 2020 era de 6.501 USD, cifra que ubicó al país en el puesto 91/192 y que evidencia el bajo nivel de vida dentro del ranking del PIB per cápita (Banco Mundial, 2019). Si bien la situación de pobreza multidimensional en Colombia venía reduciéndose gracias a los avances en política pública logrados en la cobertura de servicios básicos. En 2018 el indicador de pobreza multidimensional tuvo un pico de inflexión nacional del 19,6%, con un porcentaje de personas en condición de pobreza monetaria del 27% y de pobreza extrema del 7,2%. Mas, sin embargo, es clave dar claridad que a nivel regional la incidencia de la pobreza es mayor en el Caribe, con 33,5% seguida de la región Pacífica con 33,3% y Orinoquía con 30% de los hogares con pobreza multidimensional (DANE, 2020).

Es importante mencionar que el patrón de crecimiento no se ha reflejado en el desarrollo económico y social del país en general, ya que está caracterizado por el centralismo, la concentración de la riqueza y la falta de oportunidades en algunas regiones. Mientras los departamentos del centro, como Bogotá, Cundinamarca, Antioquia y Norte de Santander tienen una producción por persona superior al promedio nacional, en las demás regiones se denota el patrón centro periferia en ingresos. Esta circunstancia se reproduce al interior de las grandes ciudades, donde en las zonas marginales o en los barrios céntricos y deteriorados se ubica la población en condición de pobreza y marginalidad. Los territorios periféricos, en su mayoría, se destacan por tener esquemas productivos de enclave<sup>11</sup>, como la ganadería y extracción minera, o la actividad informal. La mayor concentración de estas actividades está en la región Caribe, siendo los departamentos de la Guajira, Cesar y Córdoba los que tienen una alta participación de actividad minera y una extensa proporción de sus terrenos dedicados a la ganadería.

## 2.2. Principales impactos de la pandemia COVID-19 en la economía

Retomando al DANE, la economía colombiana cayó en 15,7% en el segundo trimestre del 2020, un desplome sin precedentes causado por la pandemia del COVID-19 y las medidas tomadas por el Gobierno para contenerla. El descenso contrasta con la variación anual del PIB en el segundo trimestre del 2019, cuando se presentó un crecimiento del 3,1%. El de-

terioro económico se traduce en un incremento de la pobreza y la desigualdad: en una simulación realizada por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2020), Colombia cae en ingresos laborales en diferentes escenarios, en los que esta fuente de ingreso se reduce en 25 %, 50 % o 75%, se obtiene que la pobreza monetaria del país podría aumentar a 37%, 51,8 % y 70,7 %, respectivamente. En cuanto a la desigualdad económica, la CEPAL estima que el coeficiente de Gini podría aumentar entre 1,5 % y 2,5 % (CEPAL, 2020). Escenario en el que es fundamental asegurar que se pongan en marcha todos aquellos planes y acciones que logren evitar el aumento en las brechas de género en materia económica, pues según el índice de Feminidad de la Pobreza en Colombia, antes de la pandemia, 118 mujeres se encontraban en condición de pobreza por cada 100 hombres. La CEPAL afirma que, en el mercado laboral y los medios de vida, los grupos de personas más vulnerables tienen también mayor afectación por condiciones de informalidad laboral y riesgo de pérdida del empleo en el marco de la crisis. En tal sentido, los refugiados y migrantes tienen una tasa de informalidad del 88,6%, la población rural de 82,9%, los adultos mayores de 76,5%, los jóvenes de 71,7% y las mujeres de 60,5%.

Así mismo, el DANE confirma que los sectores más golpeados tras la pandemia han sido el comercio, reparación, transporte, alojamiento y servicios de comida, sectores que presentan caídas del 34,3% frente al segundo trimestre del 2019, debido a la paralización de dichas actividades a raíz por las medidas de confinamiento. Por otra parte, según el PNUD, la crisis tendrá impactos significativos sobre los indicadores fiscales del Gobierno Nacional Central, en particular en el déficit fiscal previsto para el 2020 que será tres veces más alto que el proyectado para este año antes de la emergencia sanitaria.

## 2.3. Patrones de los flujos migratorios mixtos de comunidad venezolana

Colombia es un país que ya ha atravesado por olas migratorias. La primera se registra en los siglos XVI y XIX, en donde a partir de masivas migraciones europeas se provocó una parcial extinción de la cultura indígena nativa, sumado a la llegada de población africana como mano de obra para la extracción minera. A finales del siglo XIX, se registra otra ola mi-



gratoria de población árabe proveniente del Líbano, Siria, Palestina y Jordania, motivada principalmente por la represión social y política por parte del Imperio turco-otomano. Dicha población es atraída a Colombia gracias a la posibilidad del desarrollo de actividades comerciales y termina asentándose -naturalmente- en la costa del Atlántico. Así mismo, durante finales del siglo XIX e inicios del siglo XX -motivadas principalmente tras el fin de las primera y segunda guerra mundial- se registran olas migratorias de judíos, alemanes, franceses, italianos y gitanos o población ROM a Colombia, hasta el punto que en 1939 el gobierno nacional prohíbe su entrada (Wabgou, Vargas, & Carabalí, 2012). Desde la mitad del siglo XX, la situación del país cambio de ser receptor a expulsor de migración a causa del conflicto interno vivido en el país, iniciado por el conflicto interno entre conservadores y liberales y que se ha extendido hasta la firma de los Acuerdos de Paz con grupos armados en el 2016. El siglo XX se ha caracterizado por la salida de colombianos a paí-

ses vecinos, así como por el desplazamiento forzoso de zonas impactadas por el conflicto armado hacia zonas urbanas. Finalmente, como se menciona en este documento, se registra la actual ola migratoria en Colombia proveniente de Venezuela, que inició en el 2015 y que ha generado la movilidad humana de 1,729,537 hasta diciembre del 2020 en Colombia y de más de 5 millones en la región.

Es importante resaltar que entre el 14 de marzo y el 10 de septiembre de 2020, más de 105,300 venezolanos (5,8% de los 1.82 millones de refugiados y migrantes venezolanos que se encontraban en Colombia a febrero 2020), han retornado en gran medida, debido a las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretadas por el Gobierno Nacional para hacer frente a la pandemia del COVID-19. No obstante, es importante mencionar que esta tendencia viene disminuyendo desde mayo del mismo año (GIFMM, 2020).

### Box 2. Algo de historia

Las migraciones internacionales han sido objeto de interés gubernamental y normas desde los primeros días de la vida republicana de Colombia. En 1823 se dispuso que se promoviera “eficazmente la inmigración de extranjeros (sic) europeos y norteamericanos” (ley 13 de 1823), considerando que poblaciones numerosas constituían la base para la prosperidad y grandeza de los países. A través del resto del siglo XIX y durante buena parte del XX, se adoptaron medidas en el mismo sentido, con las que se pretendía que al país llegaran inmigrantes, fundamentalmente europeos, que contribuyeran al poblamiento del país y hasta al “mejoramiento de la raza”, y en algunos casos coyunturales, al ingreso de fuerza de trabajo asalariada” Mejía, William (2012); “Gestión migratoria laboral en Colombia a través de la historia. Así mismo, hay que recordar que durante la segunda mitad del siglo pasado, cerca de cuatro millones de colombianos migraron a Venezuela huyendo del conflicto armado interno y buscando mejores opciones para su calidad de vida.

Fuente: Disponible en: <https://www.scielo.br/pdf/remhu/v20n39/v20n39a10.pdf>

Tabla 1. Personas venezolanas en Colombia

Año	2015 diciembre	2016 diciembre	2017 diciembre	2018 diciembre	2019 diciembre	2020 diciembre
Personas venezolanas en Colombia	31,471	53,747	403,702	1,072,432	1,771,237	1,729,537

Fuente: Migración Colombia

De acuerdo con la plataforma R4V existen alrededor de 5.4 millones de personas refugiadas, migrantes y solicitantes de asilo venezolanas reportadas por los gobiernos receptores de los diferentes países de la región (R4V, Reporte situacional regional octubre – diciembre 2020, 2020). Según el R4V, se han emitido 2.493.620 permisos de residencia y de estancia regular, de esos 720.112 en Colombia hasta el 31 de diciembre del 2020. A su vez, se han realizado 929.573 solicitudes de asilo y hay 143.532 refugiados reconocidos en el mundo. Para un total de 8.824 de solicitudes de reconocimiento de condición de refugiado presentadas en Colombia, con 425 solicitudes reconocidas. De acuerdo con Migración Colombia, a diciembre de 2020, hay 1.729.523 personas venezolanas en territorio nacional. De ellos 762.823 cuentan con un estatus migratorio regular, es decir, en cumplimiento de los requisitos migratorios del país y 966.714 se encuentran en situación irregular. Con base en la intención de permanencia en Colombia, la población venezolana se puede categorizar en tres tipos:

**i) Población pendular:** aquellas personas que habitan en el lado venezolano e ingresan a Colombia para cubrir sus necesidades básicas, como la compra de alimentos, atención médica o de estudio en escuelas colombianas. El gobierno colombiano emite la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) para que la población pendular pueda permanecer en la zona fronteriza colombiana por un máximo de 7 días. Según Migración Colombia, para el 31 de diciembre de 2020, se emitieron cerca de 5 millones de TMF.

**ii) Población en tránsito:** se caracteriza por el ingreso a territorio colombiano, ya sea para dirigirse hacia otros departamentos del país o con la intención de

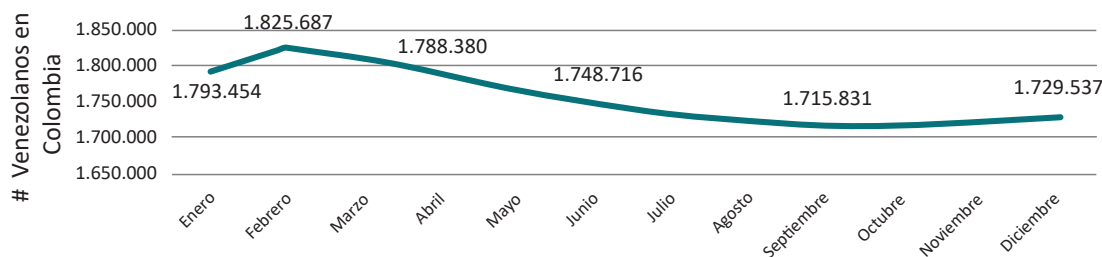
continuar su tránsito hacia otros países de la región como Ecuador, Perú o Chile. Para la población en tránsito, Migración Colombia otorga un Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal (PIPTT).

**iii) Población con vocación de permanencia:** como su nombre lo indica, es la población que busca establecerse en Colombia y se concentra en las principales ciudades del país como Bogotá, Barranquilla, Medellín, Cali y Cartagena, además de ciudades fronterizas como Cúcuta, Maicao y Riohacha.

Según Migración Colombia (2020), hay más hombres (51%) que mujeres (49%) venezolanos/as que han emigrado a Colombia hasta diciembre de 2020. La mayoría de ellos tienen entre 18 y 29 años (37%) seguidos de adultos de 30 a 39 años (21%), los niños y adolescentes entre 5 y 17 años (16%), adultos entre 40 a 49 años (10%), niños menores de 4 años (8%), adultos entre 50 a 59 años (5%) y mayores de 60 años (2%). Es decir, la mayor cantidad de personas refugiadas y migrantes está en edad productiva laboralmente.

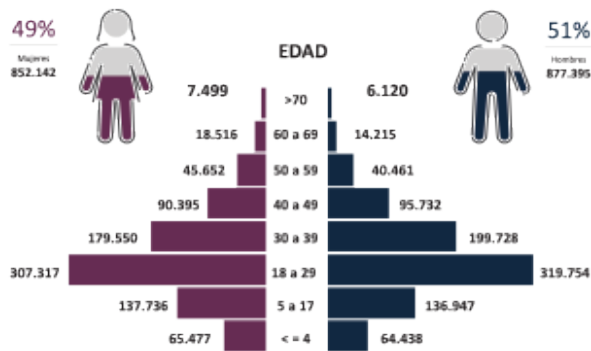
Las personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela se encuentran ubicadas principalmente en el Distrito Capital de Bogotá (337.594) y los departamentos de Norte de Santander (187.854), el Atlántico (160.736), Antioquia (156.163) y La Guajira (149.575) cifras Migración Colombia, diciembre 2020. Por su parte, la DTM aplicada por OIM al finalizar el 2019<sup>12</sup>, además de ratificar los datos anteriores, comprobó la permanencia e intención de establecerse en Colombia de un total de 22.430 encuestados y 38.661 integrantes de los grupos familiares identificados, para un total de 61.093 personas identificadas y caracterizadas.

Gráfica 1. Fluctuaciones de venezolanos en Colombia entre enero y diciembre 2020



Fuente: Migración Colombia (abril de 2020)

Gráfica 2. Venezolanos en Colombia por rango y edad



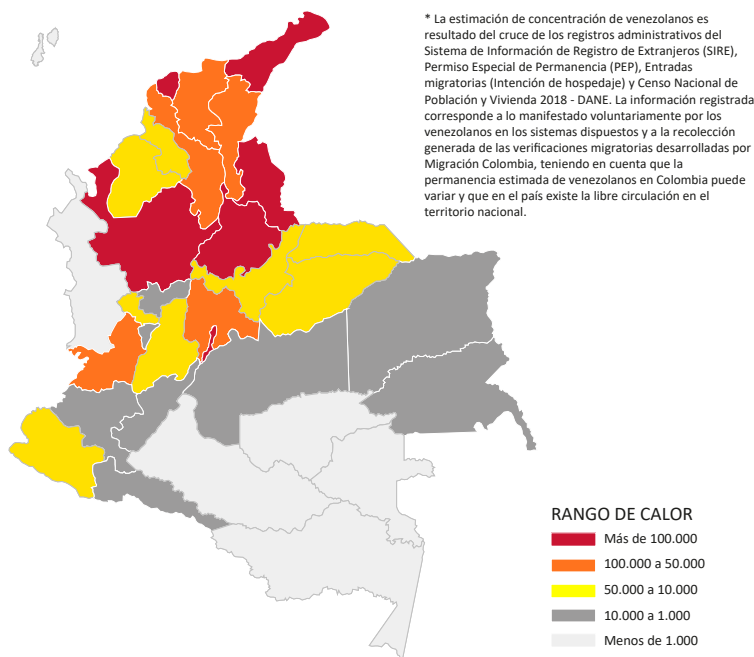
Fuente: Radiografía venezolanos en Colombia, 31 de diciembre 2020

Según el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (RAMV), para 2018, se encontraban 26.572 indígenas, 6.150 afrodescendientes, 1.065 raizales y 207 gitanos. Esta información es relevante al momento de establecer dentro de una política de integración, acciones diferenciales de acuerdo con las características, usos y costumbres de los individuos.

El flujo migratorio de personas de nacionalidad venezolana presenta diversos retos para las economías y capacidad institucional de los países y ciudades receptoras. En Colombia, estos retos se visibilizan en la sobrecarga de los sistemas de salud y educación de los municipios receptoras de esta población, lo que ha generado en algunos casos el deterioro de las condiciones de marginalidad y de exclusión de pobladores urbanos nacionales, como son los desplazados internos, víctimas y personas en situación de pobreza.

Sin embargo, el flujo migratorio también se reconoce como un activo territorial para alcanzar la prosperidad, gracias a que esta dinámica ofrece la captación de talento humano y diversidad, que se materializa en elementos estratégicos para la innovación. Para optimizar la migración como un activo, es indispensable apoyar a las personas en condición de movilidad humana, en su integración a la sociedad receptora, que les permita potencializar su capital humano, reestructurar su capital social y acceder a su capital financiero.

Ilustración 2. Venezolanos en Colombia por departamento



DEPARTAMENTO	TOTAL	%
Bogotá D.C.	337.594	19,52%
Norte de Santander	187.854	10,86%
Atlántico	160.736	9,29%
Antioquia	156.163	9,03%
La Guajira	149.575	8,65%
Santander	111.879	6,47%
Cundinamarca	95.122	5,50%
Valle del Cauca	88.850	5,14%
Magdalena	87.341	5,05%
Bolívar	80.502	4,65%
Cesar	54.958	3,18%
Arauca	44.503	2,57%
Sucre	22.557	1,30%
Casanare	21.846	1,26%
Risaralda	20.040	1,16%
Boyacá	17.830	1,03%
Nariño	14.396	0,83%
Córdoba	13.795	0,80%
Tolima	10.319	0,60%
Quindío	8.679	0,50%
Cauca	8.225	0,48%
Meta	7.568	0,44%
Caldas	7.134	0,41%
Guainía	6.036	0,35%
Huila	4.949	0,29%
Vichada	4.478	0,26%
Putumayo	3.402	0,20%
Amazonas	956	0,06%
Chocó	788	0,05%
Caquetá	677	0,04%
Guaviare	363	0,02%
Arch. de San Andrés y Providencia	350	0,02%
Vaupés	72	0,00%

**TOTAL 1.729.537**

Fuente: Radiografía venezolanos en Colombia, Migración Colombia, 31 de diciembre 2020

<sup>12</sup> La DTM tuvo como objetivo levantar una caracterización de las personas provenientes de Venezuela con intención de permanencia en el país. El levantamiento de información se hizo a través de encuestas directas y se aplicó a 22.430 migrantes provenientes de Venezuela mayores de 18 años.

Un estudio reciente del Banco de la República de Colombia (Tribín-Urbe, 2020), encuentra que la migración potencializó el crecimiento de la economía desde su inicio constante (en 2016), tendencia que continuará el próximo año, con un aporte promedio de entre 0,18 y 0,33 puntos porcentuales (pps) al PIB, pero el efecto irá bajando paulatinamente y en el acumulado de 2015 y 2030 (15 años) el impacto positivo solo será de 0,14 a 0,17 pps. También resalta el mencionado estudio que la migración no tiene efectos sobre el desempleo total, pero sí sobre el desempleo de algunos subgrupos poblacionales, principalmente entre los mismos inmigrantes.

Los resultados sugieren que la migración reduce la tasa global de participación y la tasa de ocupación totales; por lo cual, en la muestra total, el efecto en la tasa de desempleo es nulo. La migración en el sector formal: se encuentra que la migración no afectó significativamente el empleo ni los salarios formales. Así mismo señala, que el impacto fiscal de la migración encuentra que el costo de atender en educación y salud a población migrante podría estar en alrededor de 0,2% y 0,4% del PIB en el corto plazo (2020-2022).

También es importante tener en cuenta que, según el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, el 75% de ese grupo oscila entre los 15 y los 45 años de edad, es decir, que la mayoría está en edad productiva. En un contexto de envejecimiento de la población colombiana, “la llegada de población joven integrada al sector formal seguramente contribuirá a la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, particularmente el pensional. Adicionalmente, los migrantes venezolanos son relativamente educados, pues más del 83% completó al menos la educación secundaria y alrededor del 20% cuenta con algún tipo de educación superior (Ortiz D., 2019), lo cual incrementa la oferta laboral calificada al servicio del desarrollo del país impactando el crecimiento del PIB entre 0,2 y 0,3 puntos porcentuales, según estimaciones Fondo Monetario Internacional (Fondo Monetario Internacional, 2020).

Por otro lado, de acuerdo a la Estrategia Regional de Integración Socioeconómica, la migración venezolana es joven, esto es mayoritariamente personas en edad de trabajar (entre los 18 y 35 años) con educación secundaria, técnica y profesional con ca-

pacidad de aportar a la comunidad que les ofrece acogida (OIT & PNUD, 2021). Según dicho reporte, en los países andinos se registra una alta migración joven con educación secundaria y técnica predominantemente. La falta de medidas para catalizar este capital humano se transforma en condiciones de marginalidad para refugiados y migrantes, ya que se limita su capacidad de acceder a empleo, salud, educación, vivienda y otras necesidades fundamentales de desarrollo.

### a. Perfil y situación de refugiados y migrantes venezolanos en Colombia

Con base en la DTM desarrollada durante el último trimestre de 2019, y cuyo objetivo era el de generar una caracterización de las personas provenientes de Venezuela con intención de permanencia en el país. Contó con encuestas directas como fuente de información primaria, las cuales fueron aplicadas a 22.430 personas en movilidad humana provenientes de Venezuela mayores de 18 años. De acuerdo con los resultados de la encuesta, las cinco ciudades donde se identificó mayor número de población migrante proveniente de Venezuela -con intención de permanencia- en Colombia fueron Bogotá (37,44 %), Cúcuta (9,62 %), Barranquilla (8,36 %), Cali (8,33 %) e Ipiales (5,33 %) (DTM 2020), cifras que coinciden con las reportadas por Migración Colombia. Con relación al lugar de procedencia desde Venezuela, el 24 % de los refugiados y migrantes y familias identificadas provienen del estado de Zulia en Venezuela, el 12 % provienen del estado de Carabobo, el 10 % de Caracas, el 8 % del estado de Aragua, el 6 % de Lara, el 5 % de Táchira, el 4 % de Falcón, otro 4 % del estado de Miranda, el 3 % de Mérida, otro 3 % de Barrías y otro 3 % del estado de Yaracuy.

Así mismo, del total de los encuestados en la DTM, solo el 5% no cuenta con documento que acredite su identidad. En cuanto a los que sí cuentan con el permiso: el 70 % tiene Cédula de Identidad Venezolana, el 24 % tienen partida de nacimiento, el 20 % cuenta con Pasaporte Venezolano, el 9 % tienen Cédula de Ciudadanía Colombiana, el 5 % tienen Registro Civil de nacimiento colombiano, el 1 % tiene Pasaporte Colombiano y el restante 1 % reporta tener otro tipo de documento de identificación. Los grupos familiares encuestados están compuestos principalmente por hogares venezolanos 83,6%, 15,7% hogares mix-

tos y menos de 1% hogares colombianos. Adicionalmente, el 68% de estos hogares están con su grupo familiar en Colombia.

A continuación, se presenta información del acceso a oportunidades y servicios por parte de la población refugiada y migrante:

### Salud

Según cifras del Ministerio de Salud con corte al mes de agosto de 2020, el Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS, reporta la afiliación total de 316.794 migrantes venezolanos con Permiso Especial de Permanencia PEP, de los cuales: 260.721 (82%) se encuentran en estado activo y 56.073 (18%) se encuentran en estado retirado/desafiliado. El total de afiliados activos representa en el Régimen Contributivo el 40% de los afiliados activos son mujeres y el 60% son hombres. En el Régimen Subsidiado la situación es contraria, el 60% de las afiliadas son mujeres y el 40% son hombres.

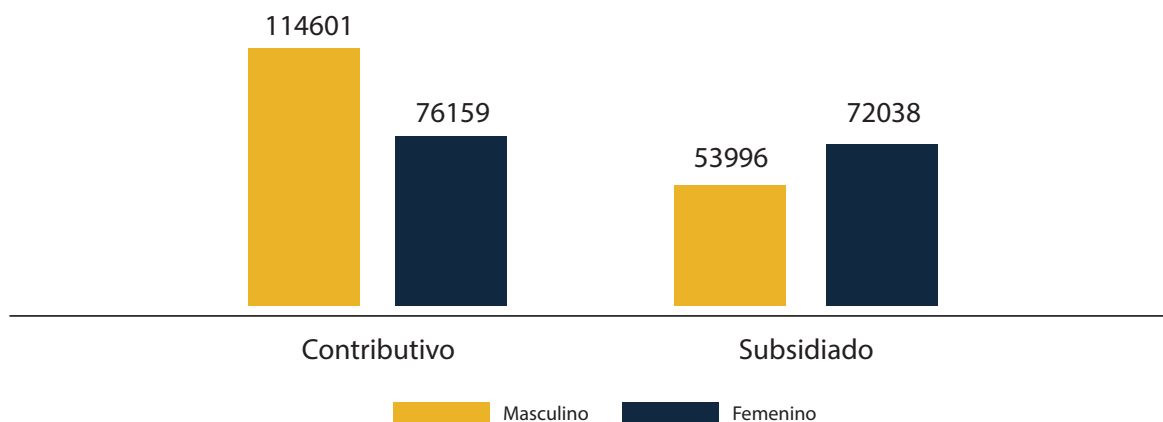
En cuanto a la población de acogida y de acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2019, el 92.8% de los colombianos se encontraban afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), de los cuales el 48,4% manifestaron contar con afiliación gracias al régimen contributivo y el 51,3% mediante régimen subsidiario. Así mismo, no se observan brechas significativas en cuanto al acceso al SGSSS entre las áreas urbanas (92.3%) y rurales

(94.3%). Sin embargo, se evidencia una diferencia significativa sobre el tipo de régimen, sobre el cual la población accede al sistema de salud en zonas rurales con un 83.2% de personas afiliadas al régimen subsidiario, frente a un 41% en zonas urbanas.

Los cotizantes a pensiones con documento PEP han venido en aumento desde el año 2017, según la base de datos de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA, con corte a julio de 2020 se registra un total de 68.945 venezolanos afiliados. En la siguiente gráfica se detalla la evolución en los últimos 4 años, con crecimiento sostenido y con una disminución de cerca del 17% entre marzo y abril del presente año, muy seguramente asociada a la pérdida de empleos producto de la pandemia, sin embargo, las cifras están de nuevo en aumento desde el mes de mayo.

Adicionalmente, de las personas refugiadas y migrantes venezolanas registradas, 16.812 reportaron padecer enfermedades crónicas como hipertensión (9.980), diabetes (3.334), cáncer (467), enfermedad pulmonar (5.002), alteración de la salud mental (1.074), enfermedad del corazón (2.827) y otro tipo de afecciones (13.379). Con relación a las enfermedades infectocontagiosas, dentro del registro hay 202 personas con tuberculosis, 225 con enfermedades de transmisión sexual y 41 con Virus de la Inmunodeficiencia Humana - VIH.

Gráfica 3. Afiliados con PEP al SGSSS según sexo, agosto 2020



Fuente: Elaboración propia según cifras de la Base de Datos Única de Afiliados – BDUA



En cuanto a la población de acogida, se registra que el 25% de la población sufre de hipertensión<sup>13</sup>, 3 de cada 100 personas<sup>14</sup> sufren de diabetes, sin embargo, se estima que este número asciende hasta 1 por cada 10 habitantes por déficit de diagnóstico de esta enfermedad, 182 de cada 100.000 habitantes<sup>15</sup> sufren de cáncer, 70.299<sup>16</sup> sufren anualmente de enfermedades pulmonares y finalmente, de acuerdo a información del DANE, de las 242.609 muertes registradas en 2019, 55.000 fueron causadas por enfermedades cardiovasculares.

## Educación

Durante el 2019 se matricularon en Colombia más de 202.200 niñas y niños venezolanos (aproximadamente el 2% del número total de estudiantes), principalmente en entidades territoriales certificadas en educación, en su mayoría en las ciudades de Bogotá (29.124), Medellín (14.054), Cúcuta (9.779), Norte de Santander (9.504) y Barranquilla (7.947). Para el inicio del año escolar 2020, se registraba un aumento del 79% en la matrícula de migrantes y refugiados con relación al año anterior. Es importante resaltar

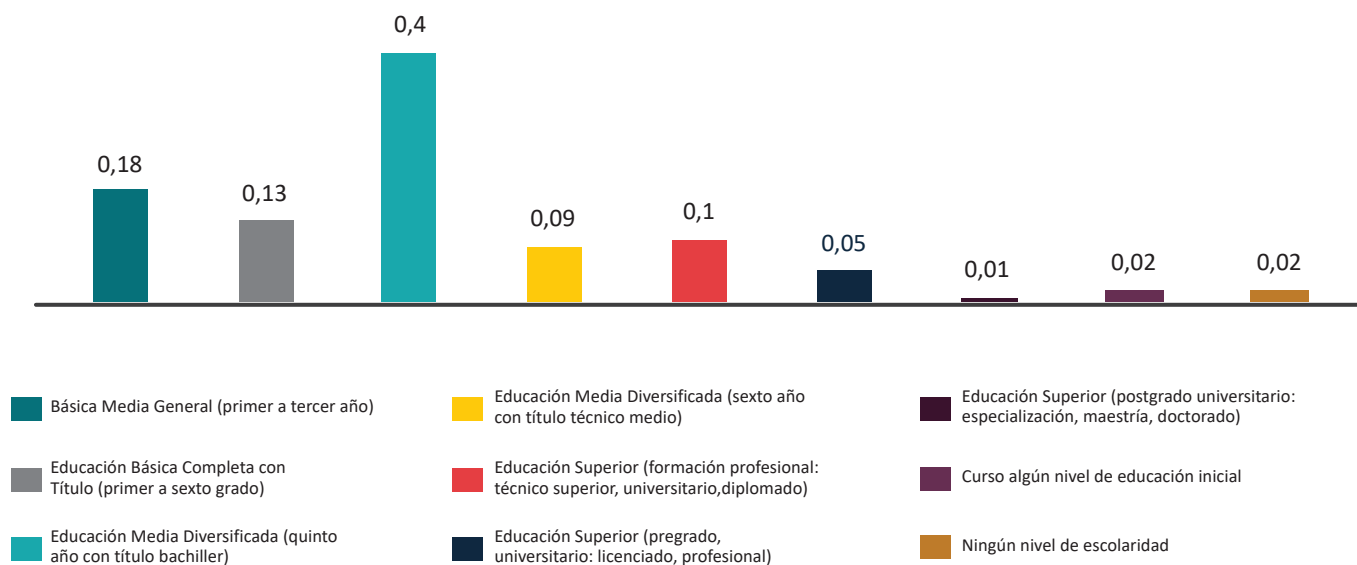
que la mayoría de los refugiados y migrantes registrados cuentan con un nivel de escolaridad básica secundaria (221.213), seguidos por básica primaria (79.485), universitario (42.113), técnico-tecnólogo (26.680) y por último posgrado (1.520). No hay información disponible para 23.550 de las personas registradas. De los 118.709 niños, niñas y adolescentes registrados, 33.107 se encuentran estudiando.

En cuanto a la población de acogida, es importante resaltar que para el periodo 2019, la tasa de deserción escolar registrada, de acuerdo al Ministerio de educación era del 3,08%. Se estima que a causa del COVID-19, esta tasa se ha incrementado en un 1.1% para el 2020 (aproximadamente 100.000 NNA) siendo las principales causas de deserción escolar la situación socioeconómica de los hogares, así como el acceso a tecnologías (computador, tablet, celular) e internet.

## Empleo y medios de vida

Mientras la informalidad en Colombia es cercana al 50%, en la población migrante llega a rondar ci-

Gráfica 4. Nivel de Escolaridad



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de datos del DTM (OIM, 2020)

<sup>13</sup> Tomado de: <http://www.actamedicacolombiana.com/anexo/articulos/2019/04-2019-08.pdf>, fecha consulta: 8 de marzo 2021.

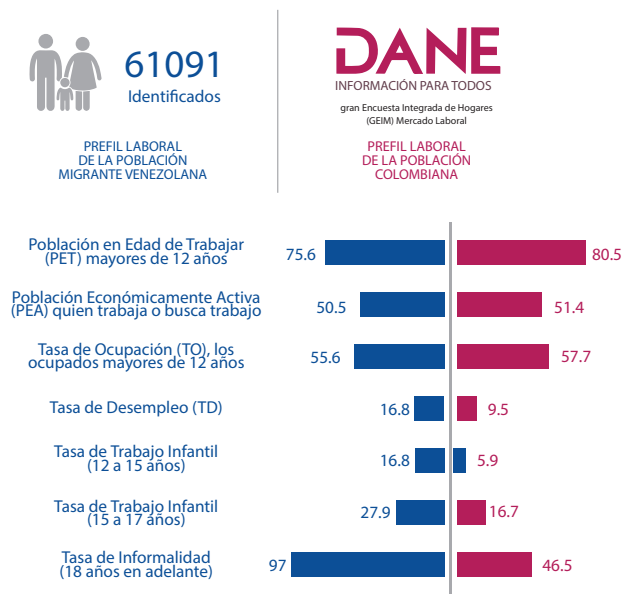
<sup>14</sup> Tomado de: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Tres-de-cada-100-colombianos-tienen-diabetes.aspx#:~:text=En%20Colombia%20se%20reportaron%20para,59.54%25%20de%20los%20casos%20totales.,> fecha consulta: 8 de marzo 2021.

<sup>15</sup> Tomado de: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Incidencia-del-cancer-se-redujo-en-los-ultimos-3-anos.aspx>, fecha consulta: 8 de marzo 2021

<sup>16</sup> Tomado de: <https://www.minsalud.gov.co/Regiones/Paginas/MinSalud-promueve-control-de-enfermedad-pulmonar-obstructiva-cr%C3%B3nica---EPOC.aspx>, fecha consulta: 8 marzo 2021.

fras cercanas al 97%, lo cual puede producir mayor presión sobre el sistema de seguridad social colombiano (DTM, 2020). La siguiente ilustración muestra una comparación del perfil laboral de la población migrante venezolana versus el perfil laboral de la población colombiana, que fue construida tomando como base los datos de la DTM y de la Gran Encuesta Integrada de Hogares- GEIH.

Gráfica 5.  
Perfil laboral de la población migrante venezolana y la población colombiana



Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2020). Encuesta DTM Vocación de Permanencia en Colombia.

Adicionalmente, la DTM encuentra que aproximadamente el 87% de las personas encuestadas vive con menos de un salario mínimo legal vigente (\$877.800 COP, equivalente a \$256 USD). El 12% tiene un ingreso promedio mensual entre 1 y 2 salarios mínimos (el ingreso promedio en Colombia es \$1,13 millones COP, equivalente a \$310 USD) y el 1% tiene el doble del salario mínimo al mes. El 71% de los encuestados tiene dependientes económicos, y el 29% no tiene. El 86% de los encuestados tiene entre 1 y 4 dependientes económicos y el 14% tiene más de 5. Así mismo, es importante mencionar que el 76% de los encuestados informó que la razón principal para salir de Venezuela fue la situación económica, el 10% lo hizo por falta de alimentos, mientras que el 7% adujo otras razones no especificadas, el 4 %

salió por razones políticas, el 2 % tuvo una oferta de trabajo y el 1% emigró para reunirse con familiares.

De acuerdo con cifras del Ministerio del Trabajo, a septiembre de 2020 se han tramitado 11.023 solicitudes de Permisos Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización, de las cuales se han generado un total de 5.134 PEPFF.

## Vivienda

Alrededor de vivienda, la DTM establece que el 86% de los encuestados acceden a vivienda en arriendo, el 41 % vive en un apartamento y paga en promedio un valor de alquiler de COP \$626.879 (equivalente a alrededor de \$175 USD), el 39% vive en una casa y paga en promedio un alquiler de COP \$519.626 (equivalente a alrededor de \$145 USD) y el 8% de los encuestados vive en inquilinato (cuarto o habitación) pagando en promedio un valor de alquiler de COP \$352.377 (equivalente a alrededor de \$97 USD). Esto indica que, en promedio, los encuestados en promedio gastan el 57% de sus ingresos en acceso a vivienda, condición que compromete su capacidad de satisfacer otras necesidades básicas.

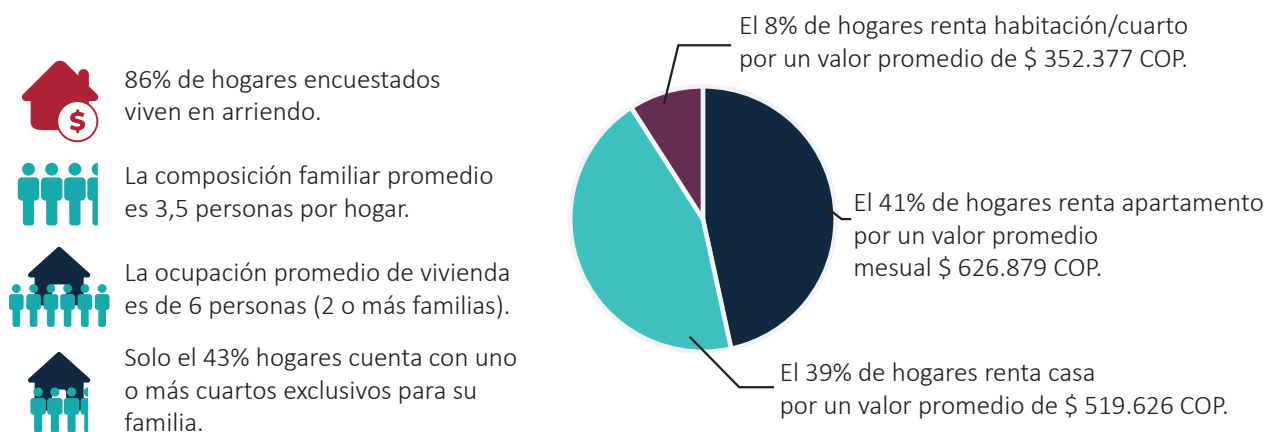
Estos datos se pueden contrastar con los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2019 a nivel nacional que señala que el porcentaje de hogares propietarios de vivienda (considerando a quienes la están pagando y quienes ya terminaron de hacerlo) fue 46,1%, mientras que el de arrendatarios fue de 35,7% y el de ocupantes con permiso del propietario de 14,1%. Así mismo, de acuerdo al Fedelonjas y el Centro Nacional de Estudios para la Construcción (CENAC), el costo promedio de arriendo alcanza entre el 20,7 y el 21,1% de los ingresos de los estratos socioeconómicos más bajos y de entre el 14,3 y el 15,6% para los estratos más altos.

Por otro lado, los encuestados reportaron que, en promedio, su grupo familiar se compone por 3.5 personas y que en la misma unidad habitan 6. Esto quiere decir que, el 43% de hogares tiene más de un cuarto de uso exclusivo para su grupo familiar, mientras que los restantes se encuentran en condición de hacinamiento. En contraste, de acuerdo al CNPV 2018, 14,28% de la población de Colombia se encuentra en condición de hacinamiento.



Gráfica 6. Condiciones de acceso a vivienda por comunidades refugiadas y migrantes venezolanas

### Acceso a vivienda por comunidades refugiadas y migrantes venezolanas



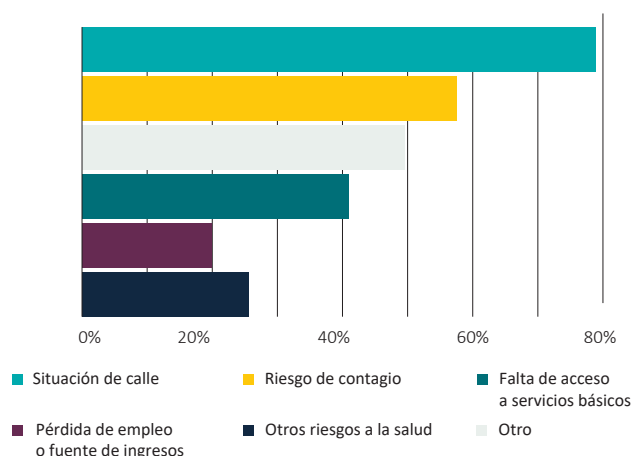
Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta DTM Vocación de Permanencia en Colombia 2020.

Finalmente, se presentan desalojos de viviendas sin contar con el debido proceso y vulnerando los derechos de los migrantes. De acuerdo a la plataforma regional R4V, la región andina presenta altos índices de desalojos a población refugiada y migrante de origen venezolano, afirmó que el 73,7% de contratos son arreglados de manera verbal. En Colombia, la población refugiada y migrante venezolana accede a vivienda en arriendo con contrato escrito en tan solo el 11,8% de las ocasiones, contrato verbal en un 78,1%, sin contrato de arriendo en un 8,3% y el resto mediante otro tipo de acuerdo. Los contratos verbales se asocian con menor seguridad en la tenencia de viviendas, consecuentemente, produciendo conflicto entre las partes y poniendo en alta vulnerabilidad a estas comunidades. A nivel regional, el 60% de las personas con contrato verbal fueron desalojadas durante la pandemia, frente a un 30% de desalojos para personas con contrato escrito, el 75% de estos desalojos han sido iniciados por los propietarios de los inmuebles y un 75% de los desalojos registrados no han contado con la participación de autoridades locales.

En Colombia, se reporta un 69,50% de hogares venezolanos encuestados (R4V, Encuesta regional de desalojos de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela, 2021) que han recibido notificaciones de desalojos, sobre los cuales los principales impactos generados por el desalojo serían situación de calle, riesgo de contagio frente al COVID-19, déficit de ac-

ceso a servicios básicos, otros riesgos para la salud y pérdida de empleo o fuente de ingresos.

Gráfica 7. Principales impactos de desalojos a población venezolana en Colombia



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta regional de desalojos de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela, Plataforma R4V, febrero 2021.

## 2.4. Marco institucional y políticas nacionales para la recepción e integración de comunidades refugiadas y migrantes

### a. Marco Normativo Internacional

Colombia posee una sólida arquitectura jurídica para la recepción e integración de refugiados y migrantes.

El país ha ratificado los siguientes tratados internacionales, en algunos casos se detalla la respectiva ley que los incorpora al ordenamiento:

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 28 de julio de 1951. Ley 35 de 1961.
- Convenios Internacionales del Trabajo, adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo en las Reuniones 14ª (1930), 23ª (1937), 30ª (1947), 40ª (1957) y 45ª (1961). Ley 23 de 1967.
- Convención de Viena sobre relaciones consulares, suscrita el 24 de abril de 1963. Ley 17 de 1971.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969”. Ley 16 de 1972.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Ley 22 de 1981.
- Declaración de Cartagena sobre Refugiados, noviembre de 1984.
- Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, Ginebra, 18 de diciembre de 1990. Ley 146 de 1994.
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Lima, 12 de septiembre de 1985. Ley 409 de 1997.
- Decisión 545 de la CAN de junio de 2003.
- Decisión 583 de la CAN Sustitución de la Decisión 546. Mayo de 2004.
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Ley 985 de 2005.

- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas” y la “Convención para reducir los casos de Apátridia”. Ley 1588 de 2012.

Adicionalmente, en los **Anexos 1, 2, 3 y 4**, se hace mención de los instrumentos jurídicos del orden nacional y la organización institucional en materia de migración, que el Estado colombiano ha venido promulgando conforme a las cambiantes dinámicas migratorias del país y ajustadas a las necesidades de la población migrante, sumado a la situación actual de COVID-19.

Por otra parte, el Proceso de Quito sobre la Movilidad Humana de nacionales venezolanos en la región como instancia multilateral y establecido tras la declaración de Quito en septiembre del 2018, surge de la necesidad de aunar esfuerzos entre los países de América Latina como: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, con el objetivo de intercambiar información y articular la coordinación regional a la crisis migratoria venezolana sin carácter obligatorio, pero si con el compromiso y apoyo de todos los ciudadanos venezolanos refugiados y migrantes.

En 2015, los grandes movimientos de personas refugiadas y migrantes condujeron a la adopción de la Declaración de Nueva York y al desarrollo del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM), así como del Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR), disposiciones a las que se les hace seguimiento de avance en los foros subsiguientes. Este mecanismo se incorporó en 2018 al Foro Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD). Para el foro de 2020, los alcaldes fueron llamados a establecer políticas y programas concretos en seis áreas de acción clave, directamente relacionadas con los ODS: gobernanza de la migración, oportunidad económica, resiliencia climática, acceso a los servicios esenciales, inclusión y cohesión social y grupos vulnerables (Foro de Alcaldes sobre Movilidad Humana, Migración y Desarrollo, 2020).

### b. La Política Nacional de atención a migrantes

Teniendo en cuenta la reciente migración de ciudadanos venezolanos, el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES – en el documento

número 3950 del 2018, implementó estrategias de atención en salud, educación, primera infancia, infancia y adolescencia, trabajo, vivienda y seguridad, y buscó la articulación de la institucionalidad existente y la definición nuevas instancias para la atención de la población refugiada y migrante desde Venezuela en un lapso de tres años. TEI CONPES identificó que el costo de atención a los migrantes hasta 2021 es de 422.779 millones de pesos, financiado por diferentes entidades de orden nacional. Dentro de las líneas de acción de las estrategias para la atención e integración de la población migrante desde Venezuela contempladas en el CONPES 3950 de 2018, se encuentran:

- Identificar las necesidades de oferta para prestación de servicios en territorios afectados por el fenómeno migratorio a través de la realización de diagnósticos.
- Brindar asistencia técnica para aumentar la afiliación al sistema de salud de las personas migrantes regulares y retornados procedentes de Venezuela y el seguimiento de las atenciones a personas migrantes irregulares.
- Mejorar la capacidad de respuesta en salud pública de los territorios y comunidades de acogida a través de talleres para personal de la salud pública de las entidades territoriales para detectar enfermedades de interés para la salud pública más eficiente y efectivamente en población migrante, y de esta manera contener brotes en la población.
- Mejorar los procesos de convalidación de grados y títulos.
- Fomentar competencias socioemocionales para la adaptación académica y socioemocional de los estudiantes migrantes, protección integral y restablecimiento de derechos de las NNA y las familias, en el proceso de migración y en el asentamiento territorial.
- Prestar atención en el marco de la garantía de los derechos e integración de las NNA y familias migrantes desde Venezuela.
- Facilitar acceso a servicios de atención humanitaria.
- Priorizar la implementación de proyectos de agua potable y saneamiento básico en los municipios fronterizos con enfoque diferencial.
- Reducir las barreras para el acceso al mercado laboral formal a través por ejemplo de certificaciones del SENA, Servicio Nacional de Aprendizaje.
- Apoyar al emprendimiento y desarrollo empresarial con ayuda de la realización de un inventario de programas del nivel nacional, que se ajusten a las necesidades identificadas, para determinar requisitos de acceso y las necesidades de recursos adicionales que permitan atender esta población en procesos de emprendimiento y desarrollo empresarial.
- Implementar el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC).
- Creación de una ruta de atención para la población con autorreconocimiento étnico.
- Fortalecimiento de las capacidades de atención a la población retornada con el fortalecimiento de los Centros de Referenciación y Oportunidad para el Retorno (CRORES) en 10 departamentos.
- Prestar atención a las migrantes víctimas que provienen desde Venezuela en el marco de la Ley 1448 de 2011.
- Identificación, prevención y mitigación de conflictividades sociales en primer lugar a través de la caracterización de las dinámicas que afectan la seguridad y la convivencia en las que se encuentre alguna relación con la llegada de migrantes, así como campañas de sensibilización en las zonas más afectadas por el fenómeno migratorio.
- Formulación de una estrategia contra la trata de personas.

- Formulación de una estrategia contra el contrabando de combustibles como economía ilegal.
- Formulación de una estrategia de comunicación de la oferta institucional y mecanismo de articulación y gobernanza para la atención e integración del fenómeno migratorio.
- Formulación de mecanismos de flexibilización migratoria para la integración de la población migrante desde Venezuela.
- Identificación de alternativas de financiación para atender el fenómeno migratorio.

### c. Mecanismos de regularización migratoria

#### • Visas (**Resolución 6045 de 2017**)

Mediante esta resolución se establecen los tipos de visa, el alcance y particularidades de cada tipo de visa, así como las condiciones, requisitos y trámites para solicitud, estudio, decisión, cancelación y terminación.

- **Tipos de visas:**
  - o Visa de visitante o visa tipo “V”
  - o Visa de migrante o visa tipo “M”
  - o Visa de residente o visa tipo “R”
- Permiso de Ingreso y Permanencia.
- PT. PID y POA.
- Permiso Temporal de Permanencia.
- Autorización de Tránsito Fronterizo.
- Tarjeta de Movilidad Fronteriza.

### Permiso Especial de Permanencia

El Permiso Especial de Permanencia (PEP) permite “permanecer temporalmente en condiciones de re-

gularidad migratoria y acceder a la oferta institucional en materia de salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes en los niveles nacional, departamental y municipal, sin perjuicio de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas”, según Migración Colombia (Migración Colombia, Permiso Especial de Permanencia, 2021).

- **Resolución 5797 del 25 de julio de 2017.** Otorga el permiso especial de permanencia a personas cuyo ingreso se realizó de manera regular con pasaporte y que se encontraban en territorio nacional el 28/07/2017, no tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional y/o no tener una medida de expulsión o deportación vigente. Periodo de otorgamiento: entre el 3 de agosto de 2017 y el 31 de octubre de 2017, con una vigencia de hasta dos años.
- **Resolución 0740 del 5 de febrero de 2018.** Mediante el cual se hizo una extensión del PEP, bajo los mismos requisitos, pero ampliando a aquellas personas que se encontraran en territorio nacional hasta el 02/02/2018. Periodo de otorgamiento del PEP: 7 de febrero de 2017 hasta el 7 de junio de 2018.
- **Resolución 6370 del 01 de agosto de 2018.** Mediante Decreto 0542 de 2018, el gobierno nacional instauró el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), cuyo diseño e implementación le correspondió a la Unidad Administrativa Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y posteriormente se emitió el Decreto 1288 de 2018, mediante el cual se garantizaba el acceso al PEP. La Resolución 6370 de 2018 reglamenta el PEP para las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), cuyo periodo de otorgamiento fue hasta el 21 de diciembre de 2018.
- **Resolución 10064 del 3 de diciembre de 2018.** Amplía el periodo de vigencia para el otorgamiento del PEP - RAMV hasta el 21 de diciembre de 2018.
- **Resolución 10677 del 18 de diciembre de 2018.** Se establece nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado bajo

Resolución 5797 del 2017, cuyo requisito era estar en el país antes del 17 de diciembre de 2018. Periodo de otorgamiento: 27 de diciembre de 2018 al 27 de abril de 2019.

- **Resolución 2540 del 21 de mayo de 2019.** Creación del PEP para nacionales venezolanos miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales de la República Bolivariana de Venezuela, que se encontraran en territorio colombiano al momento de la firma del “Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela sobre un esquema de atención para miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales de Venezuela en territorio colombiano”, suscrito en Bogotá, D. C., el día 13 de mayo de 2019. Periodo de otorgamiento: 24 de mayo de 2019 al 22 de julio de 2019.
- **Resolución del 28 de mayo de 2019.** Renovación del PEP otorgado entre el 3 de agosto del 2017 y el 31 de octubre de 2017. Periodo de otorgamiento: 4 de junio al 30 de octubre de 2019.
- **Resolución 3548 del 3 de julio de 2019.** Se crea el Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP), dirigido a aquellas personas que habiendo solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado entre el 19 de agosto de 2015 y el 31 de diciembre de 2018, les haya sido rechazada su solicitud o negado el reconocimiento como refugiado mediante acto administrativo.
- **Resolución 740 del 5 de febrero de 2018.** Se establece un nuevo término para acceder al PEP según lo establecido en la Resolución 5797 de 2017, cuyo periodo de otorgamiento fue entre el 23 de diciembre de 2017 al 6 de junio de 2020.
- **Resolución 0240 de 23 de enero de 2020.** Se establece un nuevo término para acceder al PEP según lo establecido en la Resolución 5797 de 2017, cuyo periodo de otorgamiento fue entre el 29 de enero de 2020 y el 29 de mayo de 2020.
- **Decreto 117 de 2020.** Se crea el Permiso Especial de permanencia para el fomento de la formalización (PEPFF), como un mecanismo excepcional y

transitorio dirigido a facilitar la regularidad migratoria que requiere contar con una oferta de contratación laboral o de prestación de servicios, por parte de un contratante. Periodo de otorgamiento: 3 de febrero de 2020 hasta la fecha de finalización de contrato.

- **Resolución 1667 de 2 de julio de 2020.** Renovación del PEP-RAMV. Periodo de otorgamiento: 2 de julio de 2020 hasta un día antes del vencimiento del PEP-RAMV.
- **Resolución 2185 del 28 de agosto de 2020.** Renovación del PEP otorgado entre 3 de agosto y el 31 de octubre de 2017, así como el otorgado entre el 7 de febrero el 7 de junio de 2018.
- **Resolución 2502 del 23 de septiembre de 2020.** (vigente) Se implementa un nuevo término para acceder al PEP, para venezolanos que estén en territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020. Periodo de otorgamiento del PEP: 15 de octubre de 2020 al 15 de febrero de 2021.

### Estatuto Temporal de Protección para la población venezolana en Colombia (ETP)

El 8 de febrero de 2021 el Gobierno de Colombia anunció la creación del Estatuto Temporal de Protección (“ETP”) para la población venezolana en Colombia, que beneficiará a los más de 1.7 millones de venezolanos en el país. El estatuto temporal de protección les permitirá acceder a servicios esenciales, entre ellos el sistema nacional de salud y los planes de vacunación contra el COVID-19. La regularización es fundamental para alcanzar soluciones a largo plazo, como el acceso al mercado laboral, lo que a su vez permitirá disminuir la dependencia de las personas de la asistencia humanitaria, además de contribuir a la recuperación socioeconómica del país tras el COVID-19.

El ETP resalta la vocación del Estado colombiano de brindar una respuesta pragmática a las necesidades de protección internacional de la población venezolana, así como cubrir sus necesidades básicas y garantizar el acceso a derechos fundamentales. En palabras del Alto Comisionado del ACNUR, la medida anunciada representa el hito regional más importante para la protección de personas desplazadas desde



la adopción de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en 1984 (“Declaración de Cartagena”), al tiempo que se reconoce el espíritu humanitario y de protección de derechos humanos que informan el ETP. De igual forma, el ETP contribuirá a aliviar la presión generada sobre el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, que se ha visto impactado por el incremento continuado de las solicitudes.

Las causas que han generado este movimiento mixto a gran escala de millones de personas venezolanas persisten y no se prevé un cambio fundamental de las circunstancias en el corto plazo. Por ello, en el diseño y posterior implementación del ETP continuará siendo necesario garantizar el respeto a los principios fundamentales del derecho internacional de refugiados y del derecho internacional de los derechos humanos.

Entre estos principios destaca el acceso al territorio y al derecho a buscar y recibir asilo, a través de un procedimiento justo y eficiente para determinar la condición de refugiado, ya sea de manera individual o grupal. En contextos de movimientos mixtos a gran escala los procedimientos de asilo se complementan con los regímenes de protección temporal y brindan protección a personas con necesidades específicas que requieran una respuesta individualizada, como en el caso de los niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad, personas sobrevivientes o en riesgo de violencia sexual y de género, adultos mayores, y otros grupos con vulnerabilidades específicas que se vieron forzados a huir de Venezuela e ingresar a Colombia debido a la existencia de persecución, amenazas a la vida, libertad, seguridad u otras formas de violencia, que puedan motivar el ingreso al territorio (colombiano) de forma irregular.

El ETP también exige salvaguardar los principios de no devolución, no sanción por ingreso o permanencia irregular, no discriminación, la protección de datos personales y la confidencialidad. El ETP refleja los principios de cooperación internacional y responsabilidad compartida, consagrados en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016, el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018, y reafirmados en el Foro Mundial sobre los Refugiados de 2019.

## 2.5. Marco institucional y políticas nacionales urbanas para la promoción de la cohesión social

Colombia cuenta con una serie de instrumentos institucionales, jurídicos, socioeconómicos y culturales, que pueden potenciarse y utilizarse para favorecer la integración de comunidades de acogida que presentan déficits importantes de acceso a derechos, así como de la comunidad refugiada y migrante con vocación de permanencia. A continuación, se mencionan algunos de ellos.

### a. La organización territorial al servicio de la integración y el desarrollo social

Política y administrativamente, Colombia es un Estado organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (Constitución Política de Colombia, 1991). Cuenta con tres niveles de gobierno: nacional, departamental (32) y municipal (1123). También existen distritos como entidades administrativas especiales debido a su importancia nacional, tales como Bogotá, Cartagena de Indias, Barranquilla, Santa Marta Buenaventura, Mompo, Riohacha, Turbo, Santiago de Cali y Tumaco, así como entidades territoriales indígenas y territorios colectivos de comunidades negras. Para la prestación de servicios y la ejecución de determinadas acciones, se pueden organizar en “esquemas asociativos” (establecidos en la ley 1454), como es el caso de las áreas metropolitanas (regidas por la ley 1625), conformadas de común acuerdo por municipios conurbados y el “municipio núcleo” de mayor tamaño poblacional y económico.

El concepto de descentralización con “autonomía de las entidades territoriales”, resulta fundamental para entender las capacidades, los recursos y las coordinaciones multinivel necesarias para la atención de la integración socioeconómica y espacial de comunidades y territorios con algún nivel de segregación y marginalidad. La Constitución Política en su artículo 311 define al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, a la cual “le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes...”.

En desarrollo de este mandato existen más de 250 leyes, 570 decretos-leyes y una amplia reglamentación normativa y jurisprudencial. Su gobierno está a cargo del alcalde (jefe de la administración pública local) y el concejo (cuerpo colegiado de carácter normativo y con funciones de control político), elegidos por voto popular y un personero municipal encargado del control disciplinario, la promoción del control social de la gestión pública, y de la guarda de los derechos humanos. Existen 7 categorías de municipios según su población, ingresos corrientes de libre destinación, situación geográfica, necesidades básicas insatisfechas, e índice de importancia económica, que se presentan a continuación:

namiento de su territorio urbano y rural. Para ello, elaboran el plan de desarrollo económico y social (en concordancia con el plan nacional de desarrollo) y los planes de ordenamiento territorial (regulados por la ley 388), los cuales deben contar con amplia participación ciudadana en su diseño, ejecución y evaluación de resultados.

Su financiamiento depende de: i) el Sistema General de Participaciones (recursos que transfiere la nación a todos y cada uno de los entes territoriales dependiendo de su población, las NBI y su eficiencia fiscal, básicamente para financiar la salud, la educación y el saneamiento básico); ii) el Sistema General

Tabla 2. Criterios para categorización de municipios en Colombia

Categoría	Rango población	Ingresos corrientes libre destinación en SMMLV	% máx. gastos funcionamiento
Especial	500.001 a 999.999.999	400.001 a 999.999.999	50%
Primera	100.001 a 500.000	100.001 a 400.000	65%
Segunda	50.001 a 100.000	50.001 a 100.000	70%
Tercera	30.001 a 50.000	30.001 a 50.000	70%
Cuarta	20.001 a 30.000	25.001 a 30.000	80%
Quinta	10.001 a 20.000	15.001 a 25.000	80%
Sexta	0 a 10.000	0 a 15.000	80%

Fuente: Contraloría General de la Nación, CIRCULAR EXTERNA No. 002, 1 de octubre de 2020.

La ley 2028 de 2021 crea la categoría de “ciudades capitales” y les determina un régimen especial que se orienta bajo los lineamientos y los procesos de ordenamiento territorial y urbano que optimicen la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y financiación, con el fin de garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, en armonía con los objetivos de desarrollo humano, social, económico y ambiental, y con el marco normativo del Sistema de Ciudades de Colombia.

Las funciones y competencias de los municipios están determinadas principalmente en las leyes 136, 715, 1176 y 1551, orientadas a garantizar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, en particular, la educación, la salud, los servicios públicos y saneamiento básico, la vivienda, el emprendimiento económico generador de empleo, y el orde-

de Regalías (transferencias que la nación les hace de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando la distribución, objetivos, destinación, administración, ejecución, control, el uso eficiente), iii) los ingresos propios (derivados principalmente de los impuestos prediales, industria y comercio y de tasas y contribuciones autorizadas por la ley). La mayoría de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría dependen de las transferencias de la nación, el peso en sus presupuestos varía por cada cuatrienio, los fondos recibidos se pueden destinar hasta en un 42% para su funcionamiento propio, mientras que los municipios de primera, segunda y tercera categoría tiene que usar el 100% de los recursos para inversión de manera sectorial para educación (58,5%), salud (24,5%), servicios básicos (5,4%) y multipropósito (11,65%).



Al propósito de asegurar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales de la población, concurren los departamentos y la nación, mediante los principios de subsidiaridad y complementariedad con programas y proyectos sectoriales de inversión y de estímulo al desarrollo económico territorial, casi siempre bajo la modalidad de cofinanciación.

En el anterior contexto, son los municipios los encargados de la integración socioeconómica y espacial de comunidades y territorios que padecen alguna forma de segregación, como puede ser el caso de los refugiados y migrantes, los desplazados internos y las personas en situación de pobreza extrema, que cohabitan casi siempre en barrios marginales o zonas deterioradas de las grandes ciudades. También deben los municipios diseñar políticas públicas con enfoque de derechos humanos y enfoque diferencial para promover la equidad de género, la integración de personas en situación de discapacidad y la integración de la diversidad sexual, entre otras (ley 1551).

## b. El Sistema de Ciudades de Colombia

Al contrario de otros países latinoamericanos que solo cuentan con unas pocas concentraciones urbanas, Colombia posee un sistema de ciudades compuesto por 58 ciudades aglomeradas y uninodales con funciones económicas, político-administrativas y de prestación de servicios fundamentales para sus regiones y para su país. Este sistema de ciudades es el que alberga de manera principal a la población refugiada y migrantes, así como a los desplazados internos y a poblaciones en situación de extrema pobreza.

El país, como consecuencia del estudio hecho por la Misión de Ciudades (que contó con el apoyo de ONU Habitat) y mediante el CONPES 3819 de 2014, se ha propuesto fortalecer dicho sistema de ciudades con el objeto de gestionar las ciudades como ejes de crecimiento del país, mediante la promoción de la competitividad regional y nacional, unida al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y así maximizar los beneficios de la urbanización y minimizar sus externalidades negativas. Para ello cuenta con los siguientes ejes: visión sostenible y crecimiento verde, conectividad física y digital, productividad, calidad de vida y equidad, financiación adecuada y

deficiente, así como coordinación y gobernanza. Especial énfasis hace en la necesidad de mejorar las condiciones habitacionales, en particular las relacionadas con la atención del hacinamiento y la calidad de la vivienda. El sistema de ciudades cuenta con un observatorio institucionalizado mediante la ley 1753 de 2015, con el fin de realizar seguimiento a la política del sistema de ciudades y apoyar el ordenamiento del territorio para la sostenibilidad.

El hecho de que exista esta política nacional sobre el sistema de ciudades es una importante oportunidad para la generación o consolidación de políticas de integración socioeconómica de los migrantes y refugiados y de las comunidades de acogida, así como para generar sinergias, complementariedades e intercambio de mejores prácticas entre las propias ciudades (ver **Anexo 5. La planeación del desarrollo económico y social y del ordenamiento territorial municipal**).

Para la integración de comunidades y territorios en situación de exclusión, marginalidad y privación del acceso a los derechos que proveen las ciudades, es de fundamental importancia la calidad y pertinencia de los instrumentos de planeación. Colombia cuenta con un sistema de planeación del desarrollo económico y social regido por la ley 152, la cual también regula lo pertinente para el diseño y contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Esta ley establece en su artículo 3 la prioridad del gasto público social, para “asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, ...se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa...”. Los planes tienen duración de 4 años y muchas de sus políticas estratégicas logran tener continuidad en el largo plazo y de esta manera lograr impactar transformaciones profundas y duraderas (ver **Anexo 6**). Estos planes son los orientadores de los presupuestos y de la asignación de los recursos económicos para atender las demandas sociales y el progreso de la ciudad, y orientan la acción de todas y cada una de las entidades públicas que deben rendir cuentas periódicas sobre sus resultados ante los organismos de control y la propia ciudadanía. Es por ello que resulta especialmente significativo que, en los planes de de-

sarrollo de Cúcuta, Villa del Rosario y Barranquilla se contemplen acciones para la integración de los migrantes y refugiados con vocación de permanencia, así como la implementación del proyecto “ciudades incluyentes, comunidades solidarias”.

Por otra parte, existen los planes de ordenamiento territorial reglados por la ley 388 y el decreto único del sector vivienda, ciudad y territorio No. 1077 de 2015 y sus reglamentaciones complementarias. Estas normas definen para los municipios los principios que deben orientar, en ejercicio de su autonomía, la función de promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes y efectivas. El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Según estudio adelantado por la Federación Colombiana de Municipios se estableció que en el periodo comprendido entre 2012 a 2019, 494 municipios han avanzado en la contratación de procesos para adelantar la revisión de los planes de ordenamiento, sin embargo, se evidenció que solo 150 de ellos habían logrado finalizar con la adopción del proceso de revisión respectivo. En este contexto, el gobierno expidió el decreto 1232 de septiembre 14 de 2020 con “el fin de facilitar el proceso de actualización de los POT a más del 85% de los municipios del país”.

El ordenamiento adecuado de los usos y la gestión del suelo es de fundamental importancia para que los municipios ordenen y proyecten su desarrollo y promuevan la construcción de ciudades más integradas y sin ningún tipo de segregación socioespacial, evitando la presencia de asentamientos humanos

en zonas de alto riesgo no mitigable. Por esta razón, también es un instrumento para favorecer la integración de migrantes y refugiados con vocación de permanencia, que a menudo se ven obligados a asentarse en zonas precarias, en las comunidades de acogida.

### c. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”

Adoptado mediante Ley 1955 de 2019, el plan está alineado con el cumplimiento de los 17 ODS. Mediante la definición de 3 pactos estructurantes y algunos pactos transversales, una de sus principales apuestas es intervenir en los determinantes de la desigualdad en el país mediante el “Pacto III o Pacto por la equidad”, que contribuirá a garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad, con especial énfasis en grupos en condición de vulnerabilidad como todas las personas con discapacidad, las mujeres, entre otros grupos. Este instrumento busca promover la territorialización de iniciativas que buscan potenciar y promover la inclusión de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica.

*En materia de desarrollo inclusivo y sostenible de las ciudades*, el plan contempla: el Pacto III que se orienta a fomentar oportunidades para la inclusión social y productiva, en donde a través de mejoramientos de vivienda y la construcción de entornos dignos e incluyentes se garantizarán ciudades sostenibles. De forma complementaria y mediante la implementación de políticas y planes integrados que promuevan el uso eficiente de los recursos, la mitigación y la adaptación al cambio climático, la resiliencia ante los desastres, se garantizará el equilibrio entre la conservación y la producción, en el marco de una gestión integral de riesgos de desastre con la protección de los ecosistemas de los territorios colectivos que generen alternativas para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos (Pacto IV). Para lograr que en Colombia más ciudades y comunidades sean sostenibles en el corto y mediano plazo, se optimizarán los sistemas de transporte público con mejores tecnologías, mayor accesibilidad a población con discapacidad y tarifas asequibles (Pacto VI).

Además, el plan contempla que para 2030 se asegurará el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados gracias a esquemas de prestación de servicios eficientes, sostenibles e incluyentes (Pacto VIII). Adicionalmente, desde lo nacional hasta lo territorial se buscará proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres, los niños y las personas con discapacidad (Pacto XIII y Pacto XIV). También se prevé la atención a las demandas prioritarias de las regiones (Pacto XVI y Pactos regionales). La implementación de estos programas sin lugar a dudas permitirá forjar ciudades más integradas, superar las “fronteras invisibles” que, en lugar de unir, separan territorios y comunidades que habitan las ciudades, entre ellas, los refugiados y migrantes.

*Con relación a los migrantes*, el plan prevé, en línea con el ODS 10, la “Política migratoria integral para facilitar la movilidad de los colombianos y hacer de Colombia un polo de atracción para el retorno y la migración calificada”. En este contexto, “el Gobierno nacional adoptará una estrategia integral y de largo plazo, no solo para la gestión y atención del flujo migratorio, sino para la integración económica y social de los migrantes procedentes de Venezuela, teniendo una especial consideración con los colombianos retornados” (pp. 122). Este plan reconoce que, en materia migratoria, el país tiene oportunidades y riesgos derivados de su “vocación de centro de conexión de flujos migratorios transnacionales”. De acuerdo con el PND, la migración venezolana es un fenómeno que amerita un tratamiento específico ya que la magnitud del fenómeno incrementa de manera significativa la demanda de servicios de educación, salud, vivienda, registro civil y trabajo, entre otros.

#### d. La experiencia colombiana en la atención a desplazados y migrantes internos

Desde la adopción de la ley 377 en 1997, se ha venido diseñando y consolidando una compleja pero dinámica y eficiente estrategia nacional para atender a los desplazados internos y víctimas de la violencia, que superan los 7 millones de colombianos. Para responder con calidad, calidez y oportunidad a las necesidades de los colombianos y colombianas que se han desplazado, desde 1997 existe el Siste-

ma Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD (ahora transformado en Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV), que integra los intereses y recursos de distintas entidades públicas, privadas y comunitarias, con el fin de cualificar esfuerzos y comprometer voluntades para generar acciones y lograr respuestas de impacto a la población y el territorio, desde una mirada nacional regional y local. De esta forma, se han empoderado y especializado instituciones públicas, privadas y comunicatorias en estrategias de atención humanitaria de emergencia, estabilización socioeconómica en los lugares de permanencia, protección y acceso a derechos, y también para facilitar los retornos a sus lugares de origen. Esta experiencia puede ser tenida en cuenta en lo que sea pertinente, para la integración de los refugiados y migrantes.

## 2.6. Marco de cooperación nacional e internacional

Colombia ha tenido un protagonismo creciente en el marco internacional y del sistema de cooperación internacional en diferentes foros y espacios, destacándose principalmente su participación en la reunión Río + 20, en la OCDE, en la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular, así como su participación activa en espacios compartidos por la ONU para establecer los objetivos post-2015, apoyando la definición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

Es importante señalar que el país ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 2020, siendo el país número 37 en esta organización y el tercer país en la región, luego de siete años de estudios, trámites, leyes y compromisos firmados. El ingreso a la organización le permite al país tener acceso a conocimiento, mejores prácticas a nivel mundial y un referente de calidad para la inversión extranjera al contar con un marco legislativo que respalda su participación en la organización. Así mismo, estas condiciones posibilitan mejoras en el diseño y orientación de las políticas públicas.

El país ha tenido una apertura económica importante con su participación en el sistema económico

internacional, sus avances en diversos procesos de integración regional como CARICOM, la Comunidad Andina CAN, la cual facilita la migración laboral en la región (a través de la decisión 545), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), así como la Alianza del Pacífico. A través del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile, ciudadanos de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú y Ecuador pueden obtener residencia temporal por un periodo de dos años, al cabo de los cuales se puede tramitar la residencia permanente.

### Arquitectura institucional para la cooperación

Colombia cuenta con un Sistema de Nacional de Cooperación Internacional establecido como un mecanismo de coordinación de la demanda nacional y territorial de la cooperación en Colombia y constituido por los principales actores que participan en la cooperación internacional. Con el sistema se busca posibilitar la coordinación y articulación de todos los actores técnicos, facilitando la interlocución vertical y horizontal permanente entre entidades públicas del orden nacional y local, así como de las fuentes de cooperación, sociedad civil, entre otros.

Este sistema es liderado por la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Sin embargo, además de la APC-Colombia encargada de la línea técnica, otras dos instituciones son encargadas de líneas en el sistema: la Cancillería de la línea política y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de seguimiento y alineamiento con el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Las tres instituciones manejan un enfoque de los ODS y alinean sus acciones, articulación de actores y recursos en torno al cumplimiento de estos.

### Modalidades de cooperación

Colombia maneja tres grandes modalidades de cooperación: Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), Cooperación Sur-Sur (CSS) y Cooperación Triangular (CT). La primera hace referencia a los flujos de recursos destinados a países en desarrollo e instituciones multilaterales distribuidos por organismos oficiales, tanto públicos como privados, cuyo objeto priori-

tario es la promoción del desarrollo económico y social y el bienestar de los países en desarrollo. La segunda modalidad hace alusión a una cooperación que busca hacer frente a desafíos del desarrollo de manera conjunta entre países en desarrollo basado en la horizontalidad, y el interés y beneficio mutuo. Por último, la cooperación triangular es un tipo mixto que combina la cooperación tradicional norte-sur con la CSS, dar cooperación a un tercer país en desarrollo. Colombia cuenta con una modalidad adicional llamada col-col que promueve el desarrollo local en el país a través del intercambio de conocimiento entre dos o más actores nacionales o locales con el fin de fortalecer sus capacidades, contribuir a la paz y al desarrollo local.

Colombia cuenta con una modalidad adicional llamada col-col que promueve el desarrollo local en el país a través del intercambio de conocimiento entre dos o más actores nacionales o locales con el fin de fortalecer sus capacidades, contribuir a la paz y al desarrollo local.

### Marco de cooperación con Naciones Unidas 2020-2023

Colombia suscribió con el Sistema de Naciones Unidas el marco de cooperación UNSDCF 2020-2023, compuesto por tres ejes estratégicos: (1) Apoyo a la política Paz con Legalidad, fortaleciendo la implementación de los PDET, la reincorporación de los excombatientes y el apoyo a la sustitución de cultivos ilícitos (US \$419 millones); (2) Apoyo para la integración socioeconómica de migrantes de Venezuela de modo que pueda ser entendido como un factor de desarrollo, reforzado por una respuesta humanitaria que incluya acceso a los servicios de salud, educación y bienestar; seguridad alimentaria y nutricional, la incorporación laboral; y convivencia y seguridad ciudadana (US \$682 millones); (3) Asistencia técnica para la aceleración de los ODS catalizadores en prioridades como: ordenamiento territorial, prevención de riesgos y desastres, adaptación y mitigación al cambio climático; preservación y uso sostenible de los recursos naturales, producción y consumo sostenibles; igualdad de género y poblaciones étnicas; economía naranja, circular desarrollo productivo y acceso a mercados, emprendimientos y empleabilidad para jóvenes; fortalecimiento institucional de los organismos de vigilancia y control, con funciones



jurisdiccionales, de esclarecimiento y de investigación judicial y no judicial, medición de indicadores y financiamiento para los ODS (US \$620 millones).

### La cooperación internacional en asuntos migratorios

Colombia es parte de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), el cual desarrolla el Observatorio Suramericano sobre Migraciones (OSUMI), una plataforma en donde se recopila información que sale de la CSM, así como información migratoria de interés para los países. Colombia es parte de la Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias (RIAM), un foro de consulta y diálogo sobre el tema migratorio. El país también es observador de la Conferencia Regional sobre Migración o Proceso Puebla, además de ser miembro del Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (MGI, 2018).

El país implementa acuerdos de cooperación, particularmente de ayuda humanitaria con el objetivo de salvar vidas, aliviar el sufrimiento y proteger la dignidad humana. Esta ayuda viene por parte de actores oficiales a modo de cooperación bilateral o multilateral con organizaciones como la Unión Europea, Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y varios países como Estados Unidos, España, Alemania, Italia, Corea, etc. También por parte de actores no oficiales del sector privado y sector social, particularmente de Organizaciones no Gubernamentales (ONG), fundaciones sociales y empresariales, cooperativas, empresas solidarias e instituciones religiosas. El Gobierno de Colombia tiene acuerdos con otros países de la región para facilitar la gestión de movimientos migratorios, como por ejemplo con Ecuador, Panamá, Chile y Perú, entre otros.

El país involucra a la sociedad civil, así como al sector privado y académico y a organizaciones de la diáspora en el desarrollo de iniciativas relacionadas con la migración. La Ley 1465 de 2011, en el marco de la creación del Sistema Nacional de Migraciones (SNM), establece la conformación de una “Mesa Nacional de la Sociedad Civil” como una iniciativa del programa de la Cancillería “Colombia Nos Une”, que incluye a ONGs, al sector académico y a las organizaciones de colombianos en el exterior cuyos objetivos

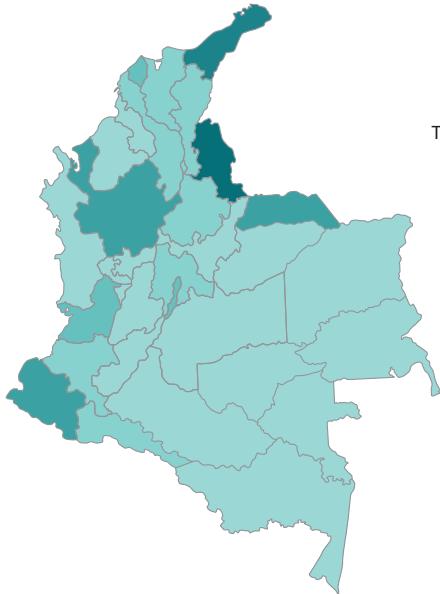
incluyan temas migratorios. Por otra parte, el Grupo de Gestión de la Política de Migración Laboral del Ministerio de Trabajo trabaja con las empresas en el sector privado para gestionar las políticas de la migración laboral, a través del Servicio Público de Empleo (MGI, 2018).

### El Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos, GIFMM

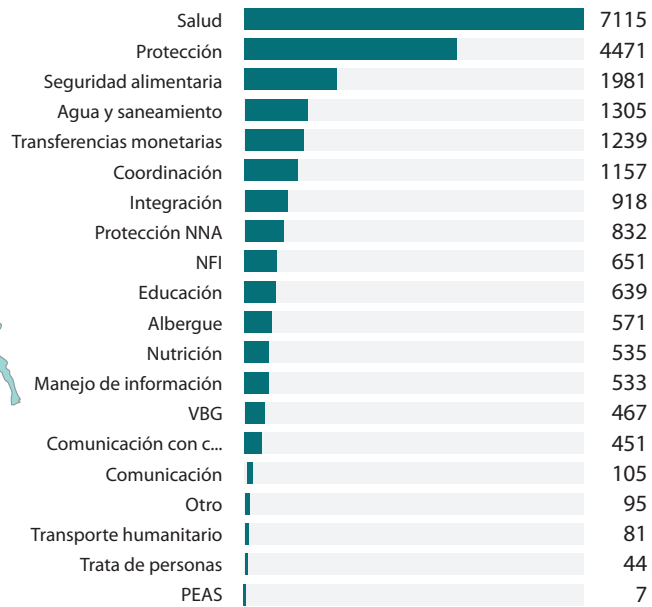
El GIFMM es la expresión nacional de la Plataforma Regional para los Refugiados y Migrantes provenientes de Venezuela, y tiene a su cargo la implementación del RMRP en Colombia. El GIFMM coordina con la Plataforma Regional la implementación de iniciativas regionales. Así mismo, el GIFMM coordina su respuesta con la Unidad de Cooperación Internacional del Gobierno nacional, y trabaja de forma articulada con los espacios interagenciales internacionales de coordinación existentes en el país que son relevantes frente a sus funciones, facilitando reuniones correlativas (back-to-back). A nivel nacional, el GIFMM trabaja estrechamente con el Coordinador Residente y Humanitario en la coordinación estratégica y política. A nivel local, en Colombia existen 10 plataformas locales que coordinan con las autoridades departamentales y municipales en el marco de las Mesas Migratorias y los Puestos de Mando Unificado (PMU) (R4V, 2020). Entre los objetivos del GIFMM se destacan su rol como espacio de articulación y coordinación en la respuesta operacional e implementación del RMRP en el país, brindar garantías a refugiados y migrantes para el acceso sin discriminación a servicios y recursos humanitarios disponibles y operar con un enfoque comunitario y de derechos que promueva relaciones positivas y constructivas con las comunidades de acogida. Un listado de cooperantes según las áreas de atención, puede consultarse en el **Anexo 7**.

### Ilustración 3. Respuesta Refugiados y Migrantes de Venezuela en Colombia

Actividades por departamento



Número de actividades por sector



Fuente: R4V Plataforma de coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, diciembre 2020



### 3. CIUDAD COMO RECEPTORA DE REFUGIADOS Y MIGRANTES

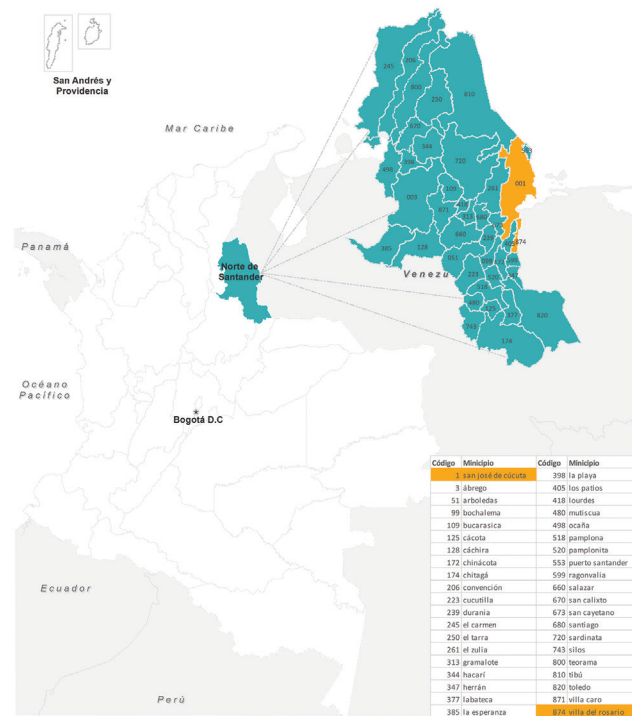
El propósito de este capítulo es presentar una fotografía de las condiciones de la ciudad desde las dimensiones territoriales, de gobernanza y socioeconómica que permita identificar el potencial del territorio para promover la integración de comunidades refugiadas y migrantes de origen venezolano, así como determinar las oportunidades que las mismas presentan para la ciudad en materia de desarrollo económico y social. Para ello, se lleva a cabo la caracterización de las ciudades de Cúcuta y Villa del Rosario, mediante la implementación de las metodologías de ACNUR (High Frequency Survey/Protection Monitoring Tool), OIM (Migration Governance Indicators) y ONU-Habitat (lectura de la prosperidad e inclusión de la ciudad desde la noción del Derecho a la Ciudad).

#### 3.1. Contexto de los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario

Las ciudades de Cúcuta y Villa del Rosario se localizan en el departamento fronterizo del Norte de Santander, Colombia, que históricamente se ha constituido como una conexión estratégica entre Colombia y Venezuela para el intercambio de bienes y personas. Como consecuencia, este departamento cuya economía se soporta en los sectores de servicios comerciales, bancarios y de transportes, presenta una alta dependencia al intercambio comercial con Venezuela.

El Norte de Santander cuenta con gran riqueza natural, y la explotación petrolera se concentra en la región del Catatumbo y en el valle del río Zulia. El departamento históricamente ha sido golpeado por el conflicto armado interno y sus huellas están en todos sus municipios, principalmente en Cúcuta donde se concentran las víctimas de la violencia y los desplazados forzados internos, pero también la presencia de grupos armados ilegales.

Ilustración 4. Ubicación geográfica departamento Norte de Santander, Colombia



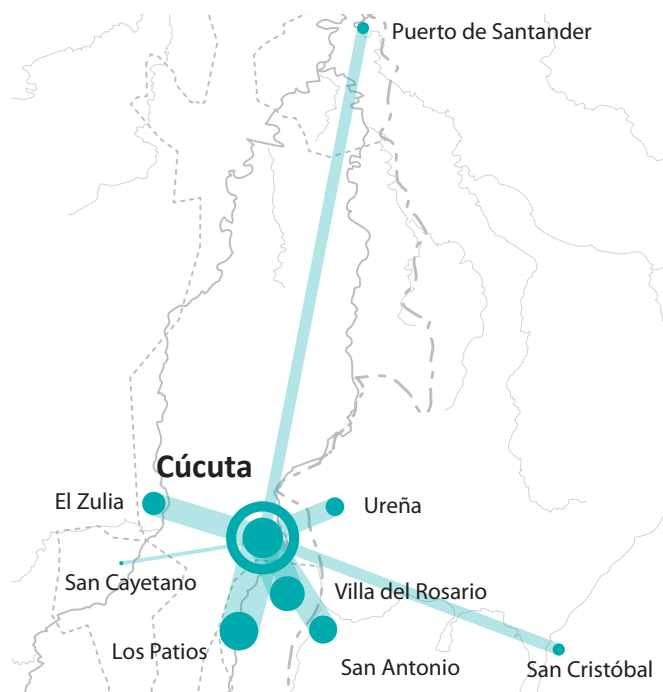
Fuente: Elaboración propia, equipo ONU-Habitat Países Andinos, 2020.

De acuerdo con el Sistema de Ciudades de Colombia, mencionado anteriormente en el contexto nacional, en el territorio del Norte de Santander se localiza una aglomeración urbana que coincide con los municipios que actualmente conforman el Área Metropolitana de Cúcuta (AMC), formalmente instituida en 1991: Cúcuta, Los Patios, San Cayetano y Villa del Rosario, excepto El Zulia y Puerto Santander. El AMC ha sido objeto de migración masiva durante los últimos 50 años a causa del conflicto interno generado en Colombia que, como consecuencia, ha multiplicado por 9 su población concentrando al 2018 un número de 944.938 habitantes (CNPV 2018), de los cuales 75% se asientan en el municipio de Cúcuta y 11% en el municipio de Villa del Rosario.

Según el Plan Integral de Desarrollo del Área Metropolitana de Cúcuta (PIDAMC), se define al Área Metropolitana como un territorio mononuclear (Ilustración 6), desarrollándose alrededor de Cúcuta como centro político, administrativo, industrial y turístico. Los municipios de Los Patios y Villa del Rosario son poblaciones satélites a Cúcuta, mantienen una conexión funcional por dinámicas socioeconómicas y relacionadas con la estructura ecológica por su localización en la cuenca del río Pamplonita. Por su parte, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander se encuentran más alejados del centro del área metropolitana, sin embargo, han estado bajo la influencia de Cúcuta en su crecimiento urbano y poblacional por su conexión con la cuenca del Río Zulia. Además, dadas las fuertes dinámicas sociales y económicas suscitadas con Venezuela (el 70% de las exportaciones hacia Venezuela, pasaban a través del AMC), el área metropolitana se puede considerar como una aglomeración binacional, que incluye a las ciudades Venezolanas de San Antonio, Ureña y San Cristóbal.

Estas dinámicas han consolidado desequilibrios territoriales que se visibilizan en los municipios más alejados del centro del AMC con alta dependencia hacia Cúcuta para el acceso a salud, servicios básicos, oportunidades de empleo y educación. Así mismo, los municipios conurbados con Cúcuta (Los Patios y Villa del Rosario) se consolidan como zonas dormitorio desde las cuales sus habitantes se movilizan diariamente a Cúcuta para satisfacer sus necesidades. El centralismo del área metropolitana que concentra el 91% de las actividades industriales, el 89,5% de las comerciales y el 95,7% de los servicios de Norte de Santander, ocasiona brechas territoriales que impactan la calidad de vida de la población fuera del municipio de Cúcuta. A estas condiciones de desigualdad se suma la desaceleración y restricciones que ha tenido el intercambio comercial con Venezuela, la dependencia fronteriza y la articulación con el resto del sistema de ciudades del país, especialmente el aislamiento con los principales puertos marítimos, que ha generado fuertes presiones sobre el territorio del AMC, en especial en términos de oportunidades económicas.

Ilustración 5. Relaciones funcionales en los asentamientos del AMC



Fuente: Fundación Metròpoli, 2014.

En el contexto del AMC, el municipio de Cúcuta cuenta con una extensión de 1.098 km<sup>2</sup> (DNP, 2020) y una población de 777.106 (2020) habitantes (48,5% hombres y 51,5% mujeres). El territorio se encuentra organizado administrativamente en su área urbana por 10 comunas y en la rural por 10 corregimientos y 9 veredas, todos ellos representados por las Juntas Administradoras Locales (JAL) compuesta por 5 o 9 miembros quienes se eligen cada 4 años en el mismo periodo que el Concejo Municipal.

Al igual que el resto de ciudades del país, el alcalde de la ciudad es elegido mediante voto programático y dirige la administración municipal, mientras que el Concejo Municipal tiene funciones normativas y de control político. Además de estas instancias de gobierno, se cuenta con organismos de control y vigilancia como la Personería Municipal, encargada de la defensa de los derechos humanos, la función disciplinaria de los servidores públicos locales y el fomento del control social de la gestión pública y la Contraloría municipal encargada del control fiscal y de la evaluación de los resultados de la gestión pública local; organismos del poder judicial represen-

tados por Tribunales Superiores y la Fiscalía General de la Nación; y otras instancias como el Distrito de Policía y la Registraduría Seccional del Estado Civil.

Por otro lado, el municipio de Villa del Rosario cuenta con una extensión de 228 km<sup>2</sup>, de los cuales 191 (84%) corresponden a suelo rural y 93 km<sup>2</sup> de suelo urbano (DNP, 2020) y con una población de 111.254 habitantes (48,4% hombres y 51,6% mujeres) localizados predominantemente en el territorio urbano. El área urbana se encuentra constituida por 35 barrios y la rural por 4 veredas. Su estructura de gobierno la conforman el alcalde, el Concejo Municipal, la Personería, los juzgados y el distrito de policía.

### 3.2. Entorno, planificación y gestión urbana

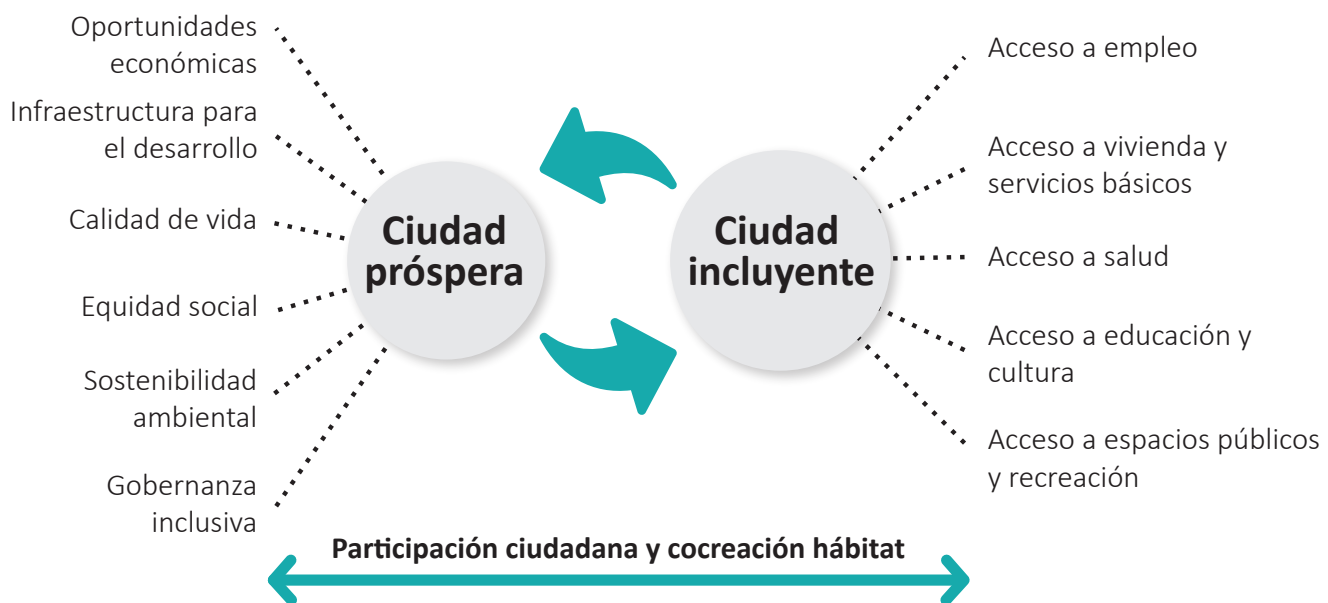
La presente sección presenta un análisis del territorio que permite visibilizar las condiciones espaciales de Cúcuta y Villa del Rosario que facilitan la integración e inclusión de sus habitantes. En la ciudad, esto significa que todos sus habitantes tienen capacidad de vincularse a la cocreación y mejora de su entorno, así como el disfrute de sus ventajas.

De manera paralela, para el aprovechamiento de activos territoriales y su fortalecimiento como bienes comunes, el espacio urbano debe facilitar la creación de y el acceso universal a oportunidades como la educación, medios de vida y salud mediante una gobernanza inclusiva efectiva y una estructura urbana en donde recursos como la vivienda adecuada, servicios básicos, transporte, espacio público, cultura y recreación se encuentren equitativamente distribuidos sobre un entorno altamente diverso en términos sociales y culturales como principal catalizador de innovación y prosperidad.

Bajo esta mirada, una ciudad incluyente ofrece una base sólida para que todos sus habitantes, sin discriminación por su identidad social, disfruten de su prosperidad y contribuyan a su desarrollo.

Para atender las capacidades y desafíos de las ciudades en materia de integración y aprovechamiento de las dinámicas migratorias, es conveniente tomar como referente su desempeño respecto a la noción del derecho a la ciudad y la construcción de prosperidad para todos sus habitantes.

Gráfica 8. Enfoque metodológico de lectura territorial: ecuación prosperidad - inclusión



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat países andinos

Es por ello que se considera el concepto de el acceso al derecho a la ciudad definido por la NAU como la “igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades buscando promover la inclusión y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos”.

En la metodología propuesta, se consideran los tres pilares del Derecho a la Ciudad como dimensiones estructurantes para definir una ciudad incluyente, la cual se considera precondition facilitadora de prosperidad: i) distribución justa de recursos, ii) diversidad y equidad socioeconómica y cultural, y iii) gobernanza inclusiva. Sobre estas bases y en concordancia con la medición de la Prosperidad de las Ciudades<sup>17</sup> adoptada por ONU-Habitat (Índice de Prosperidad Urbana o CPI por sus siglas en inglés), se desarrolla una lectura territorial de escala urbana que visibiliza los valores de inclusión y prosperidad urbana y su distribución en el espacio para de esta forma evaluar su potencial de integración socioeconómica y espacial para toda su población, incluso grupos vulnerables, comunidades refugiada, migran-

te y de acogida, y poder orientar toma de decisiones en el territorio.

Así mismo, en un contexto de escasez de datos espacializados sobre la presencia de refugiados y migrantes en las ciudades, a esta lectura territorial se suma información sobre la localización de personas nacidas en Venezuela con información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 e información desde la DTM 2020 de OIM con la localización predominante de refugiados y migrantes encuestados por comuna (disponible sólo para el Municipio de Cúcuta) la cual, juntos con información y observaciones adicionales permite identificar áreas de estos municipios con tendencia a la aglomeración de comunidades refugiadas y migrantes.

En el **Anexo 10** se desarrolla de manera detallada el marco conceptual, metodológico e indicadores implementados para la lectura del territorio. Así mismo, se cuenta con una herramienta dinámica para la visualización de la información territorial a escala manzana al que se puede acceder por el siguiente enlace: <https://ciudadesincluyentes.org/colombia/cucuta-villa-del-rosario/visor-cucuta/>

Gráfica 9. Estructura metodológica de lectura territorial



(\*) Se considera el concepto del Derecho a la ciudad definido por la Nueva Agenda Urbana, entendiendo que este derecho no es exigible en cuanto reconoce en instrumentos legislativos.

Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat países andinos

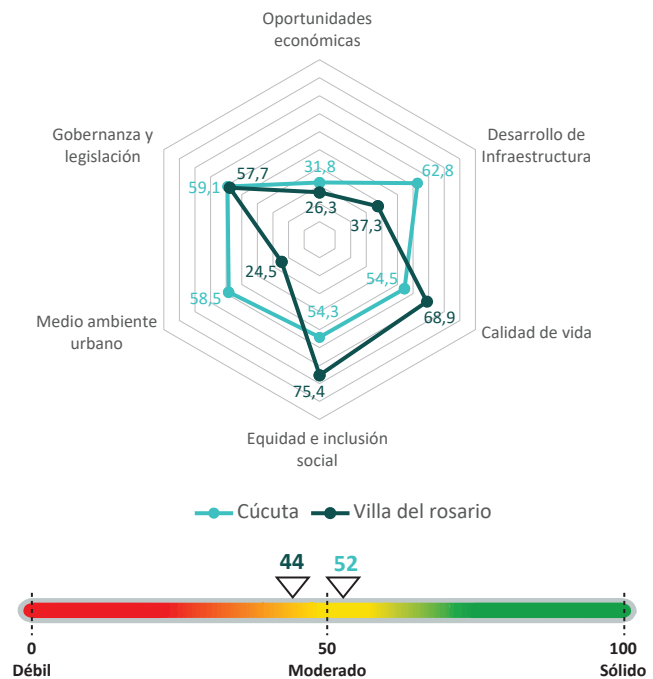
<sup>17</sup> Disponible para consulta en: <https://unhabitat.org/programme/city-prosperity-initiative>

A continuación, se presenta la lectura territorial de los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario.

Esta lectura evidencia que los niveles agregados de prosperidad urbana de Cúcuta y Villa del Rosario están en la frontera superior de prosperidad según el Índice de Prosperidad Urbana, CPI: moderada débil para el caso de Cúcuta con 59 puntos sobre 100 y débil para el caso de Villa del Rosario con 49 puntos sobre 100. La principal fortaleza de estos municipios son sus sistemas de salud y educación con valores sólidos tanto en la accesibilidad a la infraestructura física (equipamientos de salud y educación) como de indicadores<sup>18</sup> sociales que visibilizan la eficiencia de los sistemas, seguido por condiciones de inclusión de género en cuanto a la participación de mujeres en la población económicamente activa. También se destacan condiciones favorables de forma urbana en cuanto al trazado vial y capacidad de conectividad de la ciudad, sobre todo para el municipio de Cúcuta.

Se evidencian importantes retos en materia de infraestructura, medio ambiente y oportunidades económicas. Entre ellos, la importancia de reforzar políticas urbanas para la ocupación del territorio con capacidad de soportar urbanización y garantizar condiciones ambientales adecuadas mediante políticas que apunten a la sostenibilidad del desarrollo. Así mismo, se requiere promover la solidez de la economía para que el territorio alcance valores sólidos e incluso muy sólidos en todas las dimensiones de la prosperidad. En este sentido, un reto estratégico para la cohesión social y territorial es incrementar la capacidad del territorio para generar oportunidades de medios de vida y empleo adecuado, así como facilitar su acceso a través de políticas públicas efectivas y la provisión de bienes públicos urbanos y servicios básicos, utilizando una planificación urbana y territorial que maximice la generación de valor y su distribución en un marco de eficiencia en el uso del suelo. Esto permitirá el desarrollo integral de sus habitantes y la contribución a la generación de valor agregado de un territorio próspero que, consecuentemente, promoverá la integración de las comunidades más vulnerables, incluyendo a las personas en condición de movilidad humana.

Gráfica 10. Resultados medición Índice Prosperidad Urbana Cúcuta y Villa del Rosario



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat países andinos

Es importante considerar que al hablar de prosperidad es tan importante la valoración global de la ciudad, como la localización y distribución de las condiciones de la misma en el territorio. En este sentido, la distribución de la prosperidad en el territorio se relaciona con la capacidad de inclusión de las áreas urbanas. Para la definición del potencial de inclusión en Cúcuta y Villa del Rosario, en el marco del proyecto CICS, ONU-Habitat ha desarrollado esta herramienta que estima la capacidad de una ciudad de incluir a todos sus habitantes en el disfrute de su prosperidad. Construyendo sobre la noción del Derecho a la Ciudad y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, esta capacidad se entiende a partir de las condiciones de hábitat que caracterizan a una ciudad. Estas van más allá de una vivienda adecuada y sin riesgos para incluir el acceso a agua limpia, saneamiento adecuado, electricidad, internet, infraestructura de soporte social y cultural y oportunidades suficientes y decentes para generar

<sup>18</sup>Entre estos indicadores constan: esperanza de vida al nacer, tasa de mortalidad de menores de 5 años, cobertura de vacunación, mortalidad materna, tasa de alfabetización, promedio de años de escolaridad (desagregado entre hombres y mujeres), asistencia de menores de 6 años en programas de desarrollo de primera infancia, tasa neta de educación superior.



ingresos, así como un entorno sano, seguro, vital y diverso.

El marcador de inclusión se construye considerando que unas condiciones adecuadas de hábitat son la base para el desarrollo humano integral y el motor que fomenta la participación de todos los habitantes en la construcción de una ciudad próspera.

Una ciudad con un marcador de inclusión ideal (100 puntos) es en donde existe acceso universal al derecho a la ciudad medido a través de 5 áreas clave:

1. Vivienda asequible de calidad y con servicios.
2. Empleo y oportunidades económicas.
3. Salud y ambiente sano.
4. Educación, diversidad y cultura.
5. Espacio público, seguridad y vitalidad del ambiente urbano.

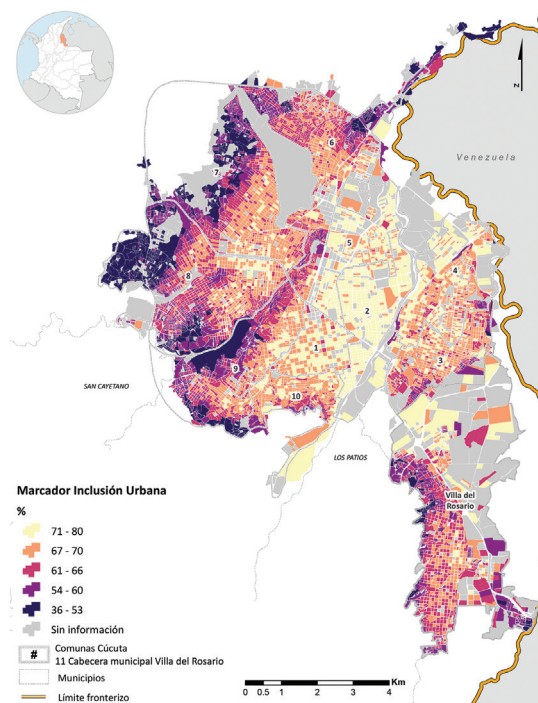
El valor entre 0 y 100 de cada una de las áreas claves se establece con base en los resultados de los indicadores que representan cada una de estas áreas agrupados en dimensiones de bienestar como la esperanza de vida al nacer y condiciones del entorno urbano, como contaminación o la densidad poblacional. Los resultados de esta medición se visibilizan en la Ilustración 7, mientras que una ficha metodológica del mismo se encuentra en el **Anexo 10**<sup>19</sup>.

Como resultado de la medición de este marcador en Cúcuta y Villa del Rosario, se evidencia una inequitativa distribución de la prosperidad que sigue a dinámicas de alta centralización en las comunas con mayor consolidación urbana y de mayor dotación de servicios (salud, educación, cultura) e infraestructuras (servicios básicos, espacio público, vías). Las comunas centrales de Cúcuta (1, 2 y 5) y -en menor medida- el centro de Villa del Rosario, es donde se localizan las condiciones de prosperidad del territorio y el mayor potencial de inclusión del territorio, es decir, densidad residencial media con mixticidad de usos de suelo (uso residencial y complementa-

rios); territorio sin condición de riesgo, vivienda adecuada con acceso a servicios básicos; próximo a zonas de aglomeración económica que se traduce en accesibilidad a oportunidades laborales y medios de vida; acceso a equipamientos de soporte social como salud, educación y cultura; altas condiciones de habitabilidad representadas por cobertura de espacio público; y altas condiciones de conectividad espacial. Únicamente las condiciones de seguridad son deficientes en este territorio.

Por otro lado, los territorios periféricos de Cúcuta y Villa del Rosario visibilizan profundas brechas sociales y desigualdades que se traducen en deficitarias condiciones del territorio: ocupación informal de zonas de riesgo no mitigable para vivienda, déficit de vivienda adecuada, déficit en la cobertura de servicios básicos, deficitaria accesibilidad a sistemas de salud y educación, distancias superiores a aglomeraciones económicas y medios de vida, déficit de acceso a espacio público, déficit de acceso

Ilustración 6. Resultado de la implementación del marcador de integración urbana en Cúcuta y Villa del Rosario



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

<sup>19</sup> Los resultados del marcador de integración urbana para Cúcuta y Villa del Rosario se encuentran disponibles en: <https://ciudadesincluyentes.org/colombia/cucuta-villa-del-rosario/marcador-de-inclusion-urbana/>





















a equipamiento de salud y educación, bajos índices de conectividad a internet y déficit de sistemas de transporte público (se presenta en toda la ciudad pero impacta principalmente a zonas periféricas).

De la misma forma, es preciso considerar que el acceso a la integración es diferenciado para comunidades refugiadas y migrantes que para las comunidades de acogida. Es por ello, que, sobre las ya

marcadas brechas territoriales para acceder a la integración, las comunidades refugiadas y migrantes de origen venezolano se ven sujetas a dinámicas adicionales administrativas y legales, de percepción y marcos de interpretación (posibles expresiones de xenofobia y preconcepciones de comunidades de acogida) como barreras hacia el acceso al disfrute de la prosperidad territorial.

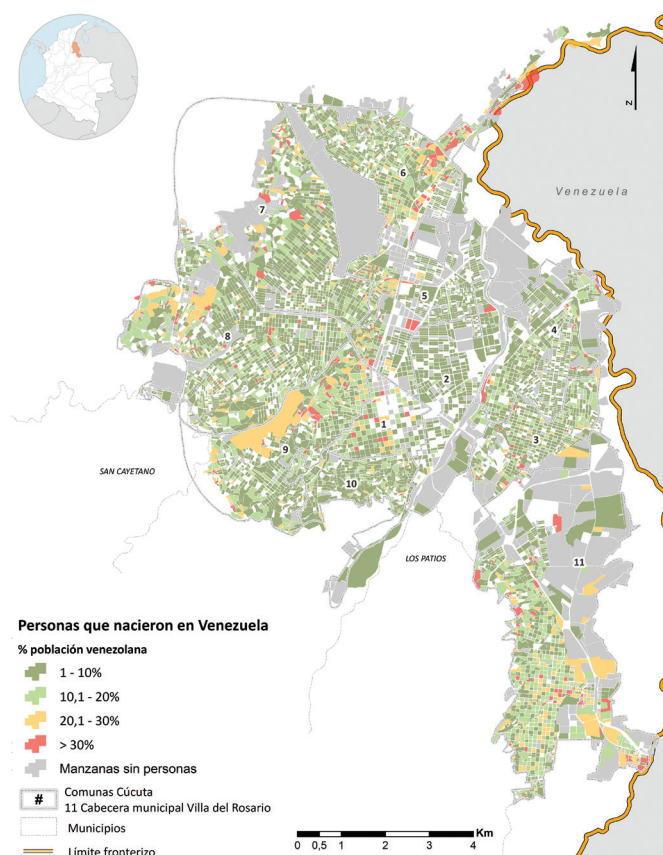
Tabla 3. Diferenciales de acceso a derechos en las comunidades refugiadas y migrantes según las tres categorías: i) Condición debida al Estatus Legal, ii) Condición de percepción discriminatoria, iii) Condición de déficit territorial.

Acceso a derecho	Diferenciales de acceso debidos a:		
	Condiciones administrativas y legales	Percepciones y marcos de interpretación	Condiciones territoriales
<b>Acceso a servicios de salud</b>	 Acceso a servicios de salud impactado por estatus legal de la población refugiada y migrante de origen venezolano. Además, la falta de un estatus legal impacta sobre el acceso a empleo adecuado y condición socioeconómica que indirectamente condicionan el acceso a servicios de salud.	 Acceso impactado por posibles expresiones de xenofobia: rechazo a la prestación del servicio por nacionalidad.	 Localización de hogares de nacionalidad venezolana fuera de centralidades urbanas donde se concentran los servicios y ubicados en barrios precarios con baja calidad ambiental que impacta en la salud.
<b>Acceso a educación</b>	 Acceso a oportunidades de educación impactado por estatus legal de la población refugiada y migrante de origen venezolano. Además, poca capacidad del sistema (número de cupos) para receptor estudiantes.	 Falta de información de mecanismos para el acceso a educación pública por comunidades refugiadas y migrantes y posibles expresiones de xenofobia.	 Localización de hogares de nacionalidad venezolana en asentamientos subnormales impacta su capacidad de accesibilidad al sistema.
<b>Oportunidades económicas</b>	 Acceso a empleo adecuado impactado por estatus legal de la población refugiada y migrante de origen venezolano. Dificultades en la convalidación de formación académica, técnica o profesional.	 Acceso impactado por posibles expresiones de xenofobia.	 Localización de hogares venezolanos en zonas periféricas limita su acceso a aglomeraciones económicas.
<b>Vivienda y servicios básicos</b>	 Acceso a tenencia de formal impactado por estatus legal de la población refugiada y migrante de origen venezolano.	 Acceso impactado por posibles expresiones de xenofobia.	 Localización de hogares venezolanos en viviendas en asentamientos precarios.
<b>Seguridad y protección</b>	 Acceso impactado por poca incidencia de campañas de prevención de xenofobia desde los gobiernos locales.	 Acceso impactado por posibles expresiones de xenofobia.	
<b>Espacio público</b>		 Acceso impactado por posibles expresiones de xenofobia.	 Localización de hogares venezolanos en asentamientos precarios.

Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos con información de percepción equipos ACNUR y OIM.

## Movilidad humana en Cúcuta y Villa del Rosario

Ilustración 7. Movilidad humana en la región



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

Con base en la información del Censo Nacional de población y vivienda del 2018, se visualiza la localización de hogares con población nacida en Venezuela en dicha vigencia. Esta información no presenta la realidad territorial actual debido a las dinámicas de movilidad humana desde el año 2018, sin embargo, la misma permite generar algunas conclusiones preliminares sobre la población refugiada y migrante de origen venezolano y su concentración en el territorio considerando los siguientes factores:

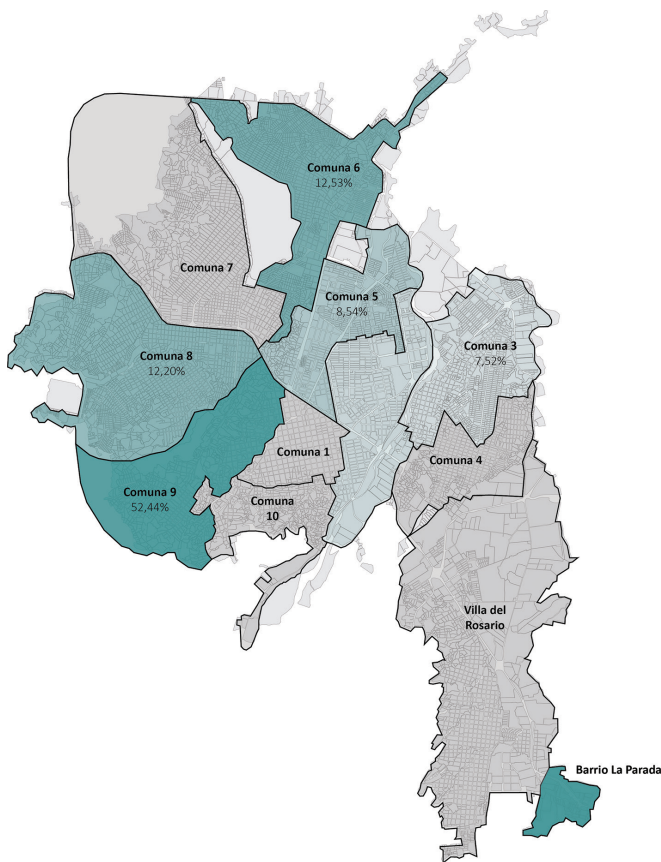
- Búsqueda de cercanía a grupos familiares o amigos para contar con un sistema de soporte social que les permita acceder a oportunidades laborales.

- Localización en zonas con presencia de comunidad venezolana donde puede ser más fácil el proceso de integración para garantizar ciertas condiciones básicas de acceso a derechos y seguridad.
- Ubicación en barrios informales como zonas receptoras tradicionales de población en condición de vulnerabilidad.

Se evidencia entonces que la población con nacionalidad venezolana está distribuida en los municipios sin una concentración predominante, dinámica que responde a la relación histórica de Cúcuta y Villa del Rosario con Venezuela como ciudades fronterizas en cuanto a relaciones sociales, culturales y económicas. De acuerdo al DTM 2020 de OIM en los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario, las personas en movilidad humana provenientes de Venezuela tienden a asentarse predominantemente en la ciudad de Cúcuta frente a otros municipios del área metropolitana, incluyendo Villa del Rosario. De las personas encuestadas, se evidencia una concentración mayor sobre la Comuna 9 (en un 52,44%), Comuna 6 (en un 12,53%), Comuna 8 (en un 12,20%), Comuna 5 (en un 8,54%) y Comuna 3 (en un 7,52%), mientras que las comunas 2 y 5, que son parte de la centralidad del AMC, son aquellas que menor concentración de venezolanos presenta. En Villa del Rosario se presenta concentración de población de origen venezolana en el barrio La Parada, colindante con el paso fronterizo Puente Simón Bolívar, con tres manzanas con entre 78 y 205 habitantes con nacionalidad venezolana.

Por otro lado, el Plan de Desarrollo de Cúcuta vigente, formulado en el primer semestre del 2020, y cuya vigencia se extiende hasta el 2023, indica que la población de origen venezolano en el municipio es de alrededor del 18% de sus habitantes. De acuerdo a datos de Migración Colombia, el 10% de los venezolanos que han ingresado a Colombia por uno de los tres puentes internacionales localizados en Cúcuta y Villa del Rosario, han decidido quedarse en Norte de Santander en el corto o mediano plazo y even-

Ilustración 8. Concentración de población proveniente de Venezuela por comuna



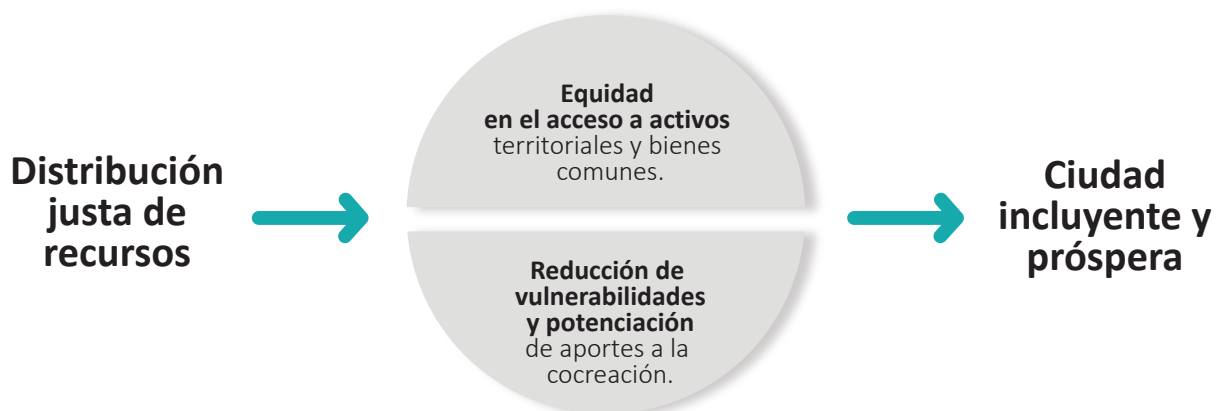
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DMT municipios Cúcuta y Villa del Rosario 2020

tualmente, transitar a otras ciudades de Colombia. Las demás entradas se identifican como pendulares, es decir, viajes recurrentes entre el lugar de vivienda al lugar de trabajo, estudio, abastecimiento o acceso a servicios. Al inicio de la crisis en Venezuela, estas entradas a Colombia eran para abastecerse y previo a la pandemia COVID-19 para acceder a servicios de salud, educación, empleo, entre otros.

### a. Pilar Distribución justa de recursos

Una ciudad en la que sus activos tangibles e intangibles, entendidos también como servicios, infraestructuras y equipamientos y sus bienes públicos se encuentren distribuidos equitativamente y de fácil acceso y goce para todos, se traduce en una ciudad incluyente, con calidad de vida. Así mismo, una distribución justa de recursos y oportunidades, también significa entornos urbanos eficientes de alta calidad que facilitan el aporte de todos hacia la prosperidad de la ciudad sin que sus condiciones ambientales o de riesgo natural pongan en condición de vulnerabilidad a sus habitantes.

Gráfica 11. Relación de la distribución justa de recursos con la equidad y la inclusión social

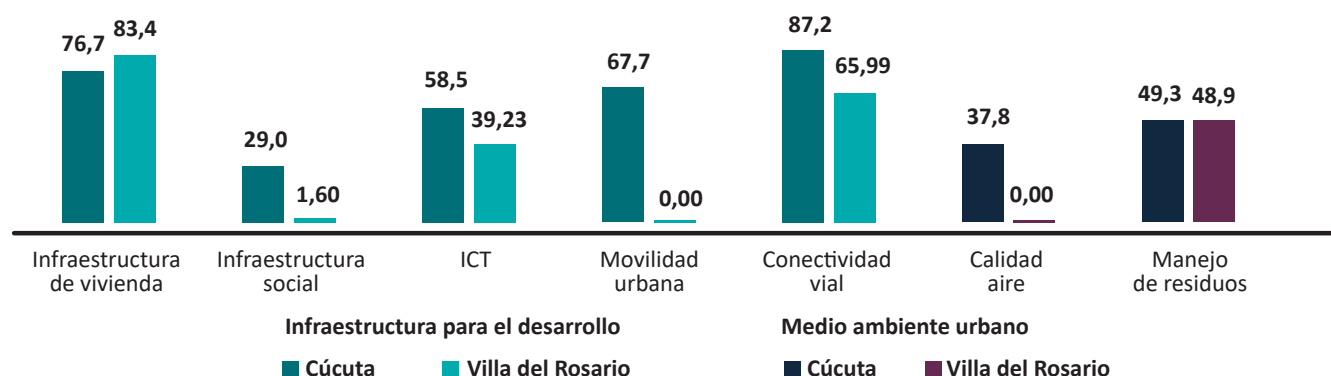


Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

En este contexto, el pilar de distribución justa de recursos presenta una fotografía de los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario respecto a las condiciones de vivienda adecuada y hábitat, analizando concentraciones y áreas deficitarias a lo largo del territorio ciudadano, que incluye equipamientos e infraestructuras de soporte social y condiciones am-

bientales para un nivel de vida adecuado. Dentro de las condiciones que se analizan, se encuentra el acceso a la vivienda adecuada, la movilidad urbana, el acceso a las telecomunicaciones, acceso a espacios públicos y áreas verdes, acceso a equipamientos de salud y educación, gestión de residuos sólidos y calidad del aire.

Gráfica 12. Resultados de medición CPI sobre el pilar distribución justa de recursos



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

### Infraestructura para el desarrollo

Los resultados de estos indicadores evidencian que, entre los principales desafíos para la prosperidad, se presenta la distribución equitativa de infraestructuras de soporte social, en especial en lo concerniente a espacio público, áreas verdes y equipamientos de cultura. Así mismo, se considera esencial mejorar las condiciones de vivienda, consolidar un sistema de transporte masivo de escala metropolitana y mejorar las condiciones de conectividad física y digital de la población.

### Medio ambiente urbano

Los resultados de estos indicadores evidencian que, en materia ambiental, el principal reto evidenciado por el presente análisis es la brecha de información y déficit de instrumentos de monitoreo de condiciones ambientales como calidad del aire, manejo de residuos sólidos y tratamiento de aguas residuales.

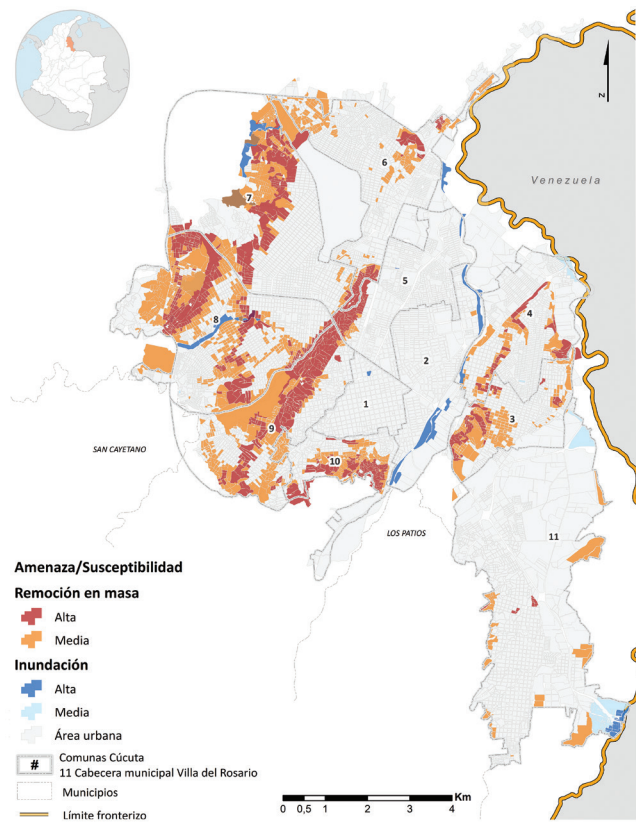
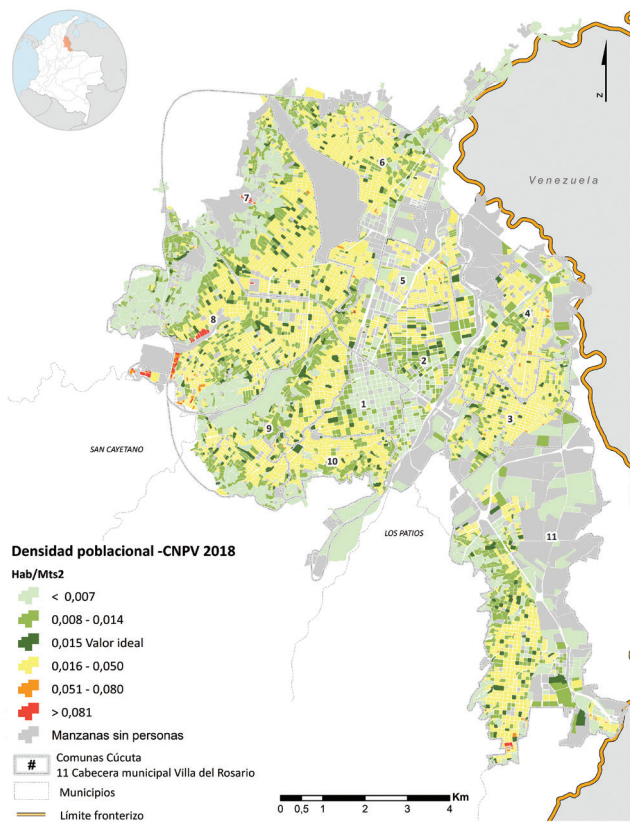
### Inversión desde los gobiernos locales para la promoción de prosperidad e integración

Posterior a un análisis de la inversión<sup>20</sup> de los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario en materia de infraestructura para la construcción del hábitat y medio ambiente, se visibiliza la planificación de una inversión del 59,4% (del total de la inversión del periodo 2020-2023) Cúcuta - 77% Villa del Rosario y 1,9% Cúcuta – 4% Villa del Rosario respectivamente. La inversión en infraestructura se destina a programas para la dotación de servicios básicos, alumbrado público, infraestructura vial, vivienda digna y construcción de equipamientos de salud, educación y espacio público. En cuanto a la inversión para la resiliencia y sostenibilidad ambiental, se destina a programas para la protección de fuentes hídricas, prevención del riesgo y políticas para la gestión ambiental.

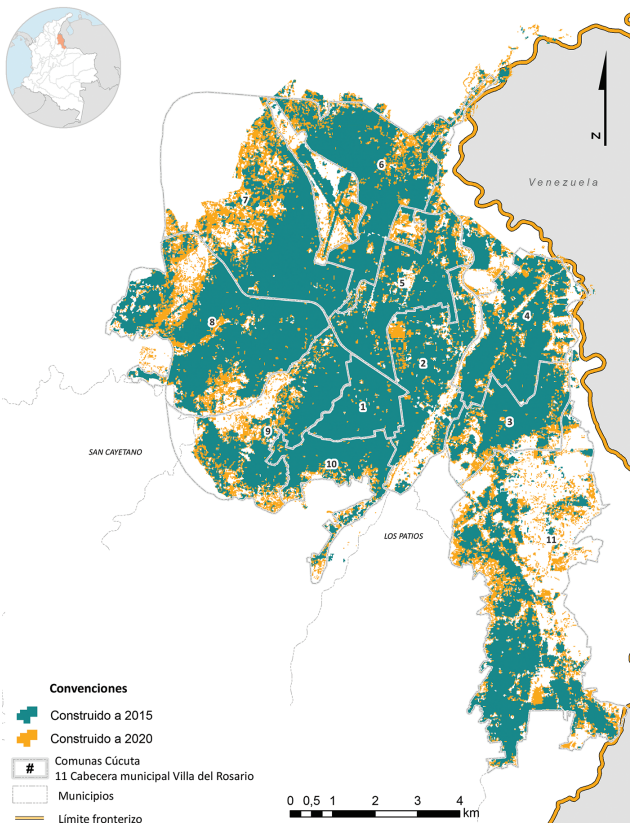
<sup>20</sup>Para los fines de este análisis, se considera únicamente la inversión de ingresos propios de los municipios (tributarios, no tributarios, recursos de capital), considerando que los ingresos de transferencias de la nación a través del Sistema General de Participaciones (SGP) no presentan en su mayoría libre designación para inversión.



Ilustración 9. Densidad poblacional (CNPV 2018) y amenazas/susceptibilidad



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos



### Ciudad dispersa, aglomeración en conurbación

De acuerdo a los estándares de ONU-Habitat, una ciudad compacta, con una densidad adecuada implica una concentración de personas y actividades que brinda beneficios económicos, sociales y ambientales, como son el uso eficiente del suelo y la reducción de la expansión urbana, la reducción en los costos de la dotación de servicios públicos, infraestructuras y equipamientos, reduce la dependencia del automóvil y promueve la movilidad alternativa, proporciona condiciones de equidad social, respalda la dotación de espacios públicos, incrementa la eficiencia energética y disminuye la polución. En este sentido, una ciudad más densa contribuye a la distribución justa de recursos y, por tanto, a una ciudad próspera e incluyente.

El territorio presenta en general valores bajos de densidad poblacional considerando que el valor recomendado por ONU-Habitat es de 15.000 Hab/km<sup>2</sup> y el máximo por comuna que se presenta en Cúcuta / Villa del Rosario es de 11. 633 Hab/km<sup>2</sup>. Los territorios con menores densidad siguen dos tendencias que van en paralelo: por un lado, la expansión de las áreas urbanas en los últimos años (el mapa a la derecha muestra la expansión en los últimos 5 años), por otro lado, la ocupación de territorios con condiciones de riesgo medio o alto por remoción de masa o condiciones de inundación. Estos territorios se han ocupado tendencialmente de manera expansiva, con asentamientos informales de baja densidad. Por su parte, los territorios con mayores densidades se ubican en las comunas 3, 6 y 10.

El POT de Cúcuta define, mediante regulaciones para el aprovechamiento del suelo, las zonas de la ciudad que se deberán consolidar como aquellas con mayor densidad. Las comunas 1, 2, 5 se definen como aquellas zonas de menor densidad, considerando que la comuna 1 y 2 presentan aglomeración de actividades comerciales y de servicios y la comuna 5 presenta actividades industriales además de comerciales y de servicios. El resto del territorio urbano se define como de alta densidad. El POT de Cúcuta define además como zonas de mejoramiento integral que cuentan con territorios en condición de riesgo, las comunas 3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10. Mientras que la comuna 1 tiene tratamiento de renovación urbana<sup>21</sup> y las comunas 2 y 5 de consolidación<sup>22</sup> urbana.

Por otro lado, el PBOT de Villa del Rosario define a los barrios localizados al sur de la ciudad desde el centro histórico como zonas de mayor densidad, mientras que el norte de la ciudad se define como media y baja densidad. El barrio de La Parada se define como uso mixto y de localización de servicios colectivos, limitando una zona industrial.

## Vivienda inadecuada (en zonas de riesgo y materiales no durables) y hacinamiento

El acceso universal a la vivienda durable<sup>23</sup> es un derecho fundamental y una condición básica en una ciudad incluyente. La vivienda es el medio principal por el cual las personas acceden a otros derechos fundamentales, como son: salud, seguridad alimentaria, agua potable, educación, libre expresión, privacidad, trabajo y acceso a la propiedad<sup>24</sup>. En este sentido, el acceso a la vivienda se puede entender como el punto de partida para garantizar la distribución justa de recursos en el territorio.

Las condiciones de vivienda se analizan desde dos aspectos: por un lado, vivienda en tugurios como aquellas viviendas que no cuentan con acceso a servicios básicos (agua y saneamiento), vivienda durable, y presenten condiciones de hacinamiento. En este aspecto, el territorio presenta un 32% de hogares en tugurios, concentrados en las comunas 7, 8, 9 y 10 y el barrio la Parada en Villa del Rosario.

Por otro lado, se analizan a detalle dos criterios para la definición de vivienda en tugurios, vivienda durable y hacinamiento. Respecto a las condiciones de vivienda durable, las edificaciones con déficit estructural se localizan especialmente en las zonas periféricas de las comunas 6, 7, 8, 9, 10 y cabecera municipal de Villa del Rosario con énfasis en los barrios Lomitas, La Parada y, condición que se puede relacionar con el crecimiento expansivo de las ciudades hacia sus zonas en consolidación. En cuanto a las condiciones de hacinamiento, debido el alto crecimiento poblacional en conjunto con una baja densidad residencial urbana, los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario cuentan con condiciones de hacinamiento que alcanzan al 9% de los hogares. Esta condición se concentra hacia zonas con riesgo no mitigable, resaltando la vulnerabilidad de la población que ahí se localiza. Esta condición afecta mayoritariamente a población refugiada y migrante,

<sup>21</sup> De acuerdo al POT Cúcuta 2019, el tratamiento de renovación urbana se entiende como las determinaciones que están encaminadas a recuperar y/o transformar las áreas ya desarrolladas de las ciudades, entre otros fines, para, detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos; promover el aprovechamiento intensivo de la infraestructura pública existente; impulsar la densificación racional de áreas para vivienda y otros usos, o garantizar la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad.

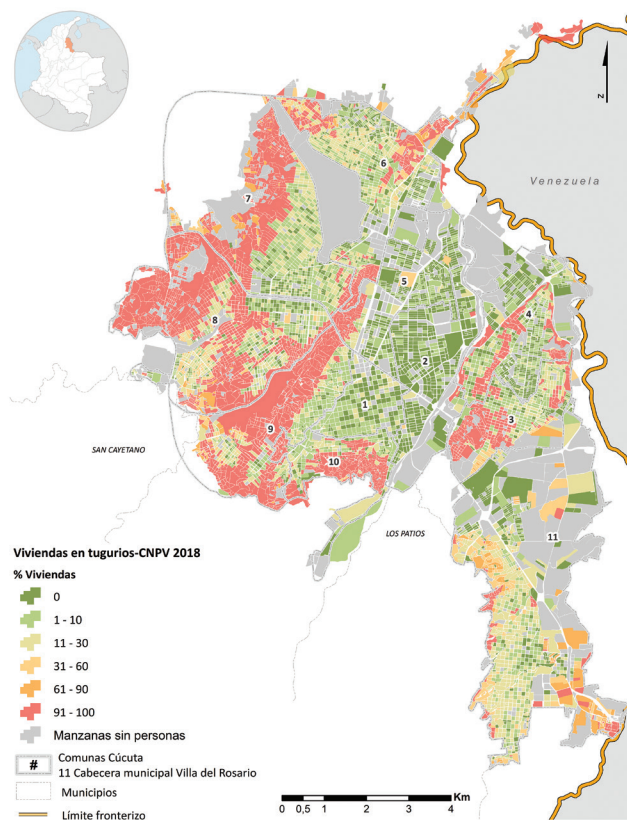
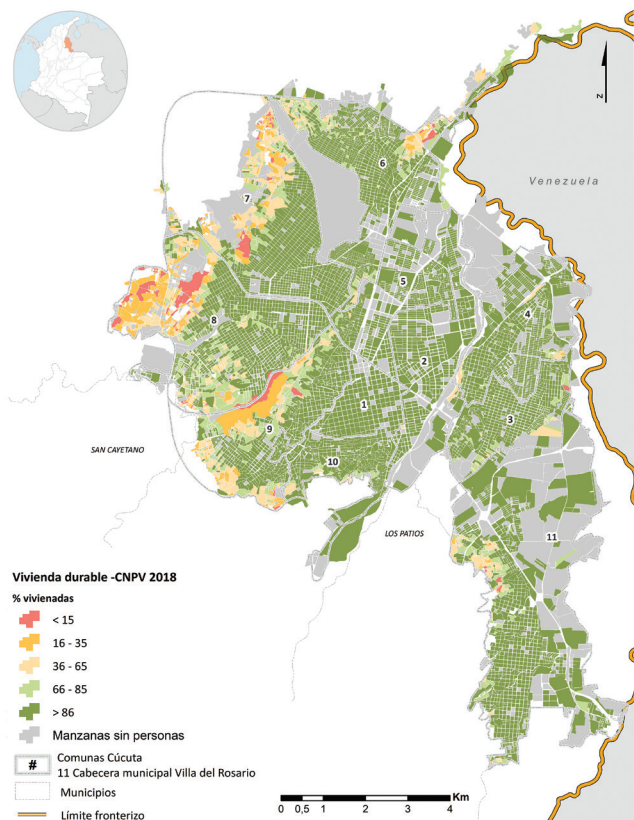
<sup>22</sup> De acuerdo al POT Cúcuta 2019, el tratamiento de consolidación urbana se entiende como aquel que se implementará a los sectores en los cuales se pretende afianzar las características de su desarrollo, regulados normativamente, bien sea desde su origen o por regularización a través de adopciones de normas particulares o de modificaciones surtidas.

<sup>23</sup> De acuerdo a la metodología CPI, vivienda durable se entiende como aquellas localizadas fuera de zonas de riesgo y cuentan con una estructura permanente y adecuada para proteger a sus habitantes de condiciones climáticas.

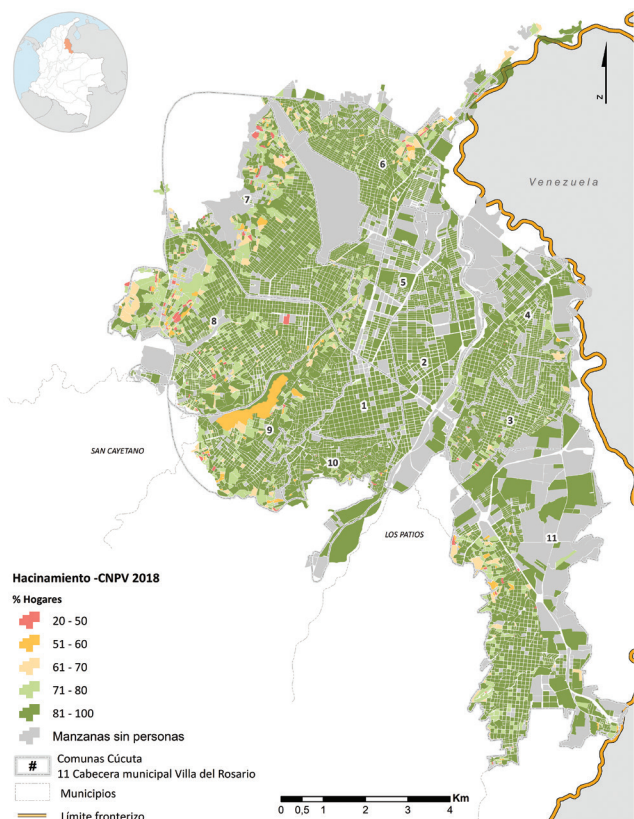
<sup>24</sup> Human Rights in cities Handbook Series, volume 1, UN-Habitat, 2017.



Ilustración 10. Vivienda durable, hacinamiento y tugurios (CNPV 2018)



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos



que reportan que entre un 58% en Cúcuta y 62% en Villa del Rosario de refugiados y migrantes encuestados se encuentran en condición de hacinamiento en cuanto tienen acceso a una sola habitación para dormir por hogar sin un sitio exclusivo para cocinar.





Así mismo, la ocupación ilegal del suelo se puede relacionar con una morfología urbana de baja densidad y la existencia de suelo de expansión urbana sin tratamiento o planificación, volviendo este suelo vacante atractivo para la ocupación ilegal, sobre todo de población sin capacidad de acceso a vivienda en áreas urbanas consolidadas, entre los que se encuentran refugiados y migrantes provenientes de Venezuela. Este patrón se respalda con la predominancia de personas en movilidad humana en las comunas 6, 9 y 8, comunas que cuentan con grandes extensiones de suelo de expansión urbana y, de acuerdo al POT Cúcuta, presencia de asentamientos informales.

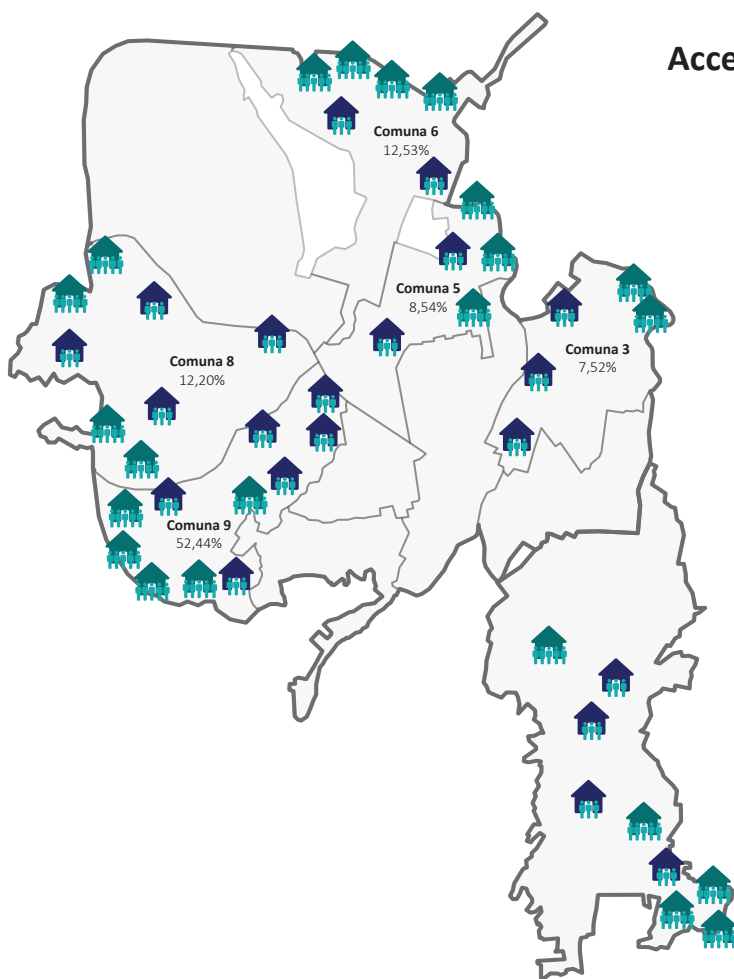
En este sentido, se evidencia que la población venezolana presenta un déficit de acceso a servicios básicos como agua potable (entre el 18% y 19%), energía eléctrica (2%) y saneamiento adecuado (entre el 6% y 12%). Se puede asumir que, en los casos que este déficit de acceso a servicios básicos se genera por la ubicación de la misma en zonas sin

cobertura de servicios, esta población se localiza en zonas periféricas y con condición de riesgo de las comunas 8 y 9, que presentan déficit en la dotación de esta infraestructura.

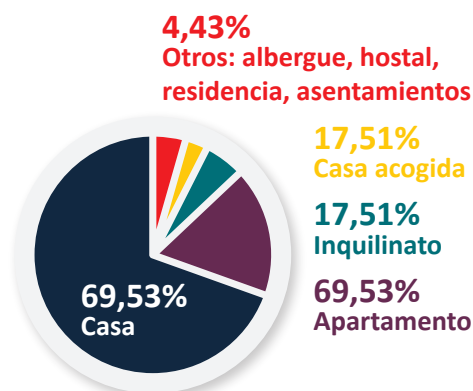
Finalmente, se evidencia que el arrendamiento es el mecanismo principal para acceder a la vivienda.

Ilustración 11. Condiciones de acceso a vivienda para población refugiada y migrante

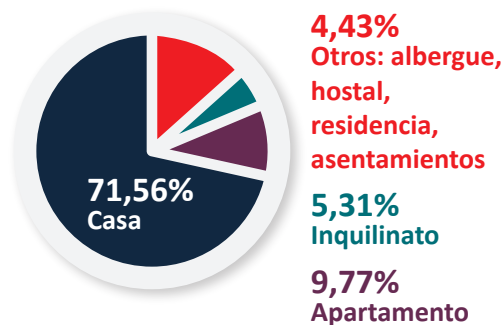
	Cúcuta	Villa del Rosario		Cúcuta	Villa del Rosario
	79,45% de hogares encuestados viven en arriendo.	74,56% de hogares encuestados viven en arriendo.		18,33% hogares no tienen agua potable. 6,64% hogares no tienen alcantarillado.	19,86% hogares no tienen agua potable. 12,37% hogares no tienen alcantarillado.
	El 60% de los hogares viven en menos de una habitación/familia.	El 66% de los hogares viven en menos de una habitación/familia.		2,27% hogares no tienen electricidad.	2,61% hogares no tienen electricidad.



### Acceso vivienda en arriendo Cúcuta



### Acceso vivienda en arriendo Villa del Rosario



Fuente: Elaboración propia ONU-Habitat países andinos con información del DTM, 2020.

Considerando los altos niveles de empleo informal y déficit de empleo adecuado en el territorio, sumado a las barreras adicionales de la población refugiada y migrante para acceder a empleo adecuado como son estatus legal, discriminación por parte de empleadores, entre otras, se puede inferir que el acceso a arrendamiento formal se ve impactado por condiciones de inestabilidad financiera y legal, limitando su acceso a una tenencia segura e incrementando su vulnerabilidad ante desalojos forzosos.

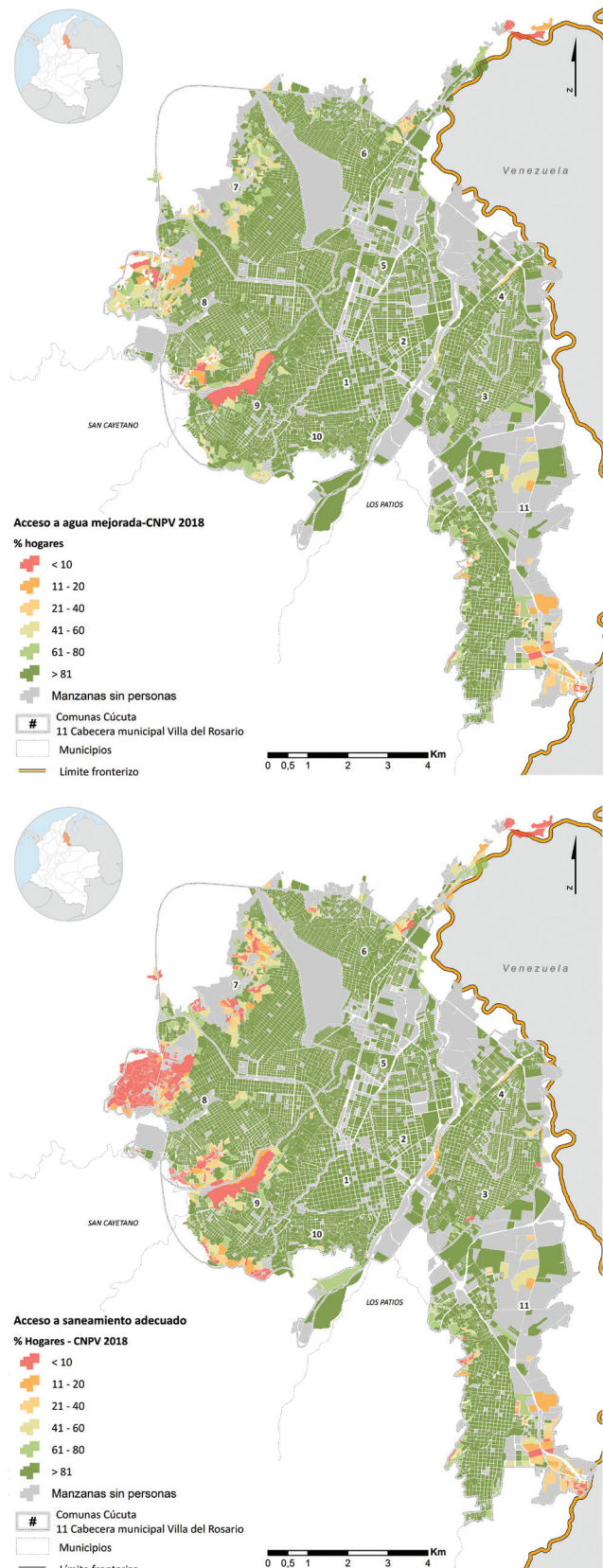
El POT de Cúcuta define, mediante el tratamiento de suelo, como de mejoramiento integral a las comunas 3, 6, 7, 8, 9 y 10. Sin embargo, se excluyen de este tratamiento zonas de riesgo por remoción de masa en donde se recomiendan acciones de reasentamiento. Adicionalmente, las zonas de expansión urbana deberán destinar un 20% de su superficie para Vivienda de Interés Prioritario (VIP). Por su parte, el PBOT de Villa del Rosario define como de mejoramiento integral al barrio Lomitas. Así mismo, define a La Parada, territorio con concentración de población venezolana, como sector de rehabilitación y propone la formulación de un Plan de Renovación urbana que permita consolidarlo como un punto nodal de comercio y servicios binacional. Esta podría convertirse en una acción estratégica que vincule a diversos actores territoriales para aportar al desarrollo urbano, mejorar la calidad del entorno y calidad de vida de sus habitantes, al mismo tiempo que se concreta la visión de la ciudad al 2030 como una puerta de comercio binacional entre Colombia y Venezuela.

### Déficit servicios básicos en zonas periféricas y de riesgo

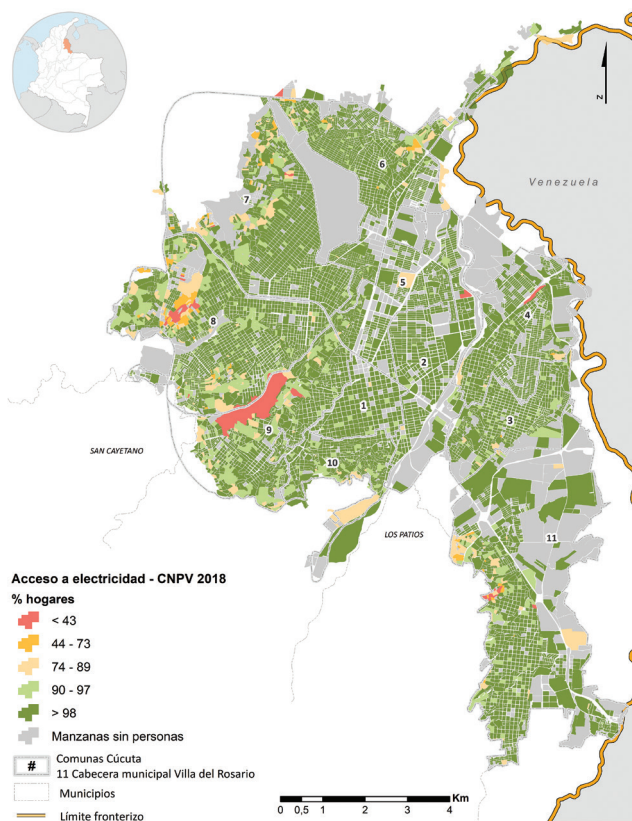
El acceso a servicios básicos, agua mejorada, electricidad y alcantarillado, se considera un derecho fundamental al que todos los habitantes de una ciudad deben acceder. Para ello, una ciudad incluyente cuenta con cobertura universal de servicios básicos que garantiza la accesibilidad universal. Además, esto deberá acompañarse con políticas de soporte social que garanticen la asequibilidad universal.

El territorio presenta una alta centralización en la dotación de infraestructuras sociales. Uno de los principales retos que se enfrenta es el acceso equita-

Ilustración 12. Acceso a agua mejorada, saneamiento adecuado y a electricidad (CNPV 2018)







Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

tivo a estos equipamientos, difuminando el modelo monocéntrico que se ha consolidado en el territorio. Las zonas con vivienda inadecuada localizada sobre zonas de riesgo son aquellas que presentan deficiencia en el acceso a servicios básicos. En el caso de Villa del Rosario, el barrio La Parada no cuenta con acceso a agua mejorada, esta es una zona con densidad poblacional media y con altos niveles de pobreza multidimensional.

La cobertura de servicios básicos sigue el patrón de concentración de infraestructuras en las zonas centrales de la ciudad. La falta de cobertura en estas zonas se puede atribuir, por un lado, a la condición de riesgo no mitigable en la que se encuentran los asentamientos, y por otro, a las brechas sociales del territorio donde la población más vulnerable busca vivienda asequible en las zonas menos desarrolladas y con menor capacidad de recibir asentamientos humanos.

El POT de Cúcuta define la cobertura de sistemas de acueducto, alcantarillado y gas natural. La cobertura de energía eléctrica y servicios de telecomunicaciones se definen desde las empresas prestadoras del servicio. En cuanto a acueducto, la información corresponde a la del CNPV 2018, sin embargo, se indica que, en las zonas con dificultad para extender redes de acueducto, se ha dotado de pilas públicas para el acceso comunitario al servicio. En cuanto a alcantarillado, se presenta menor cobertura en zonas con riesgo alto por remoción en masa. Así mismo, el PBOT Villa del Rosario se presenta la cobertura de acueducto y alcantarillado, información que concuerda con el CNPV 2018.

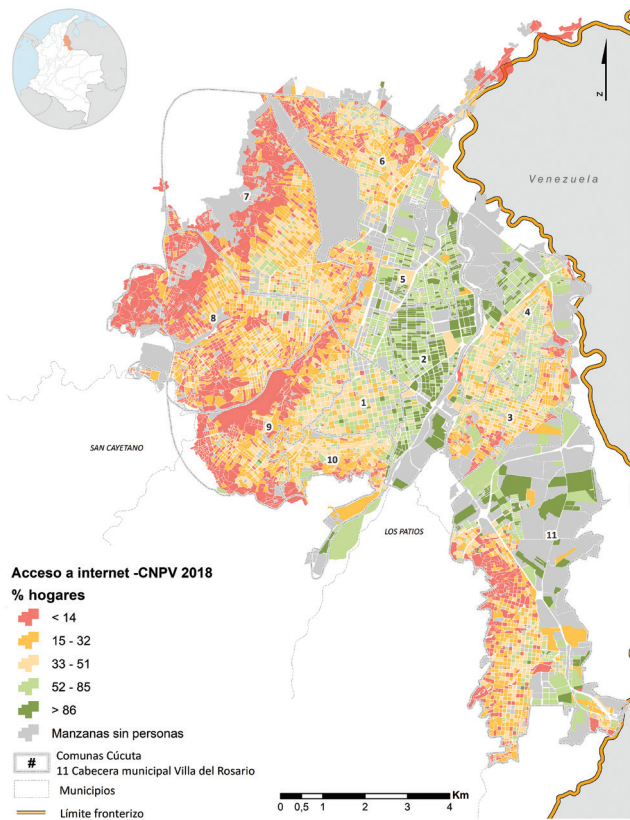
### Debilidades de comunicación en la periferia

Una ciudad incluyente debe garantizar la conectividad universal para sus habitantes, misma que promueve y democratiza el acceso a otros derechos fundamentales, como son salud, educación, empleo y medios de vida. En el actual contexto global (acceso remoto a sistemas por medidas de bioseguridad y conectividad de mercados y personas a nivel mundial por globalización), el acceso a internet se puede considerar otro servicio básico esencial para el acceso a información, oportunidades de empleo y educación, y el acceso remoto a servicios de soporte social y atención institucional.

En Cúcuta y Villa del Rosario se observa una tendencia de amplia cobertura de internet (puntos de conexión a internet fijo) en las zonas consolidadas y más centrales, que corresponden a las zonas con menores índices de pobreza multidimensional. Este acceso se va difuminando hacia las periferias evidenciando el déficit de acceso a este servicio en los bordes de las comunas 6, 7, 8, 9 y 10 en Cúcuta y en la zona fronteriza en Villa del Rosario, incluyendo el barrio La Parada. Se observa además una tendencia a mayor acceso al servicio en las proximidades con la frontera con Venezuela que hacia el interior del territorio colombiano.

Considerando la baja conectividad física del territorio, tanto interna en términos de área metropolitana como con el Sistema de Ciudades de Colombia, las tecnologías de la comunicación se vuelven imprescindibles para mejorar la competitividad del mismo. La concentración de la conectividad a internet indica

Ilustración 13. Acceso a internet (CNPV 2018)



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

mayor capacidad de aprovechar esta oportunidad por parte de las zonas más desarrolladas del territorio, lo que consecuentemente, puede profundizar las brechas socioeconómicas ya existentes.

Es importante considerar que la población en condición vulnerable que se evidencia no tiene capacidad de acceso a sistemas de conexión cable / banda ancha / internet satelital, sino conexión vía telefonía móvil. Esto facilita su comunicación, sin embargo, no facilita usar al internet como medio para acceder a oportunidades laborales o educativas.

Por su parte, el Plan de Desarrollo de Cúcuta presenta entre sus ejes estratégicos la promoción del acceso a internet con el objetivo de garantizar y promover una educación de calidad y adaptada a las condiciones de la actual coyuntura y, por otro lado, el incremento de la productividad, competitividad, innovación y sostenibilidad del territorio mediante el acceso de sus habitantes a sistemas de teleco-

municación como un medio para la generación de prosperidad y superación de la pobreza.

### Infraestructura social concentrada en centralidad metropolitana

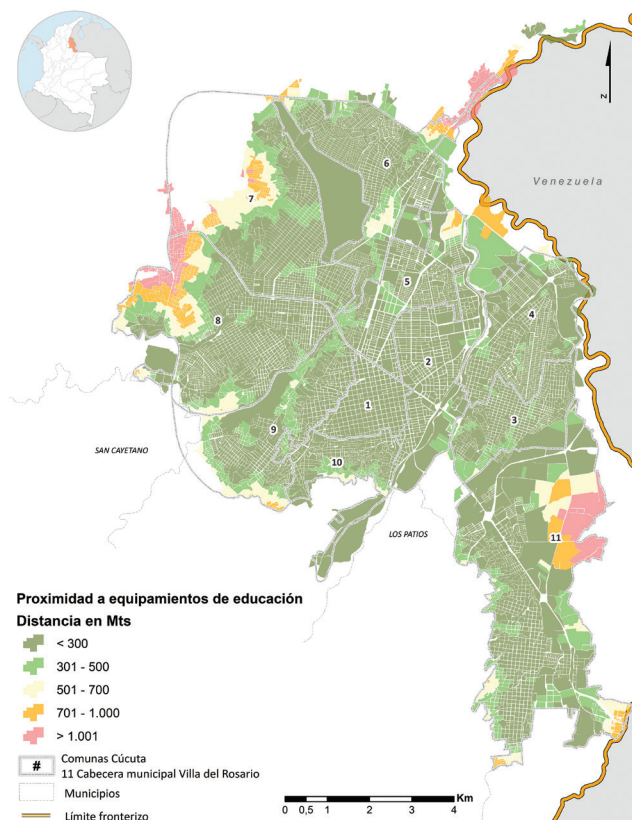
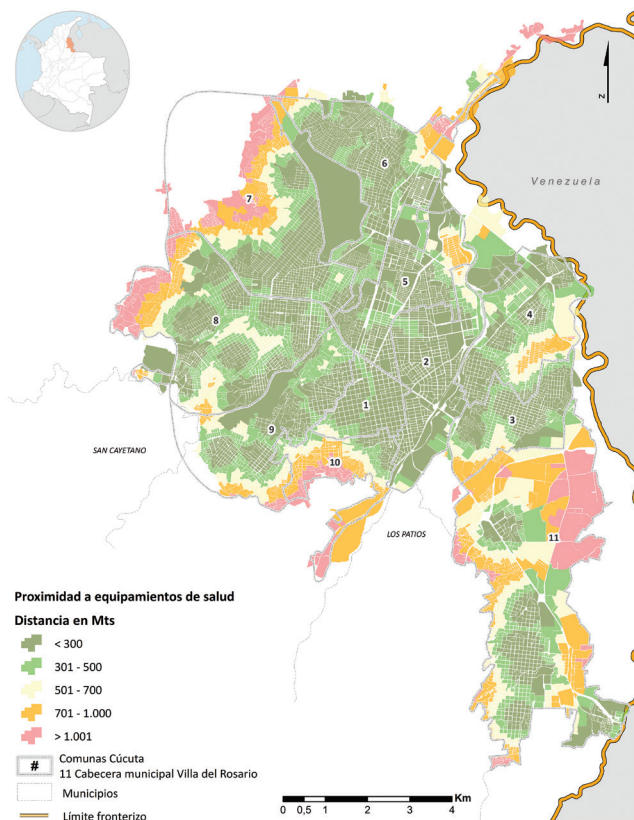
Se ha mencionado anteriormente que una de las condiciones para la construcción de una ciudad incluyente es la diversidad urbana. Una ciudad más diversa tiende a presentar menor centralización en la dotación de sistemas de soporte social, facilitando y democratizando el acceso para todos sus habitantes, con especial atención a aquellos en mayor condición de vulnerabilidad. Por tanto, una ciudad con mayores niveles de diversidad urbana es más incluyente en cuanto distribuye equitativamente los equipamientos de infraestructura social (salud, educación y cultura) en el territorio.

En el caso de Cúcuta y Villa del Rosario, los equipamientos de salud son los que presenta mayor cobertura. En los dos municipios se presenta una tendencia de menor cobertura en zonas periféricas, con los casos más representativos en las comunas 7 y 8, y los barrios Lomitas y La Parada. En cuanto a los equipamientos de educación, se encuentran distribuidos en las centralidades existentes de la ciudad. Las comunas 1, 2 y 5 y el centro de Villa del Rosario cuentan con cobertura total mientras que la comuna 6, barrios Lomitas, La Parada y zonas colindantes a la frontera con Venezuela cuenta con muy poca cobertura. Por otro lado, las comunas 7, 8, 9 y 10 cuentan con cobertura parcial en cuanto sus zonas periféricas no se encuentran servidas.

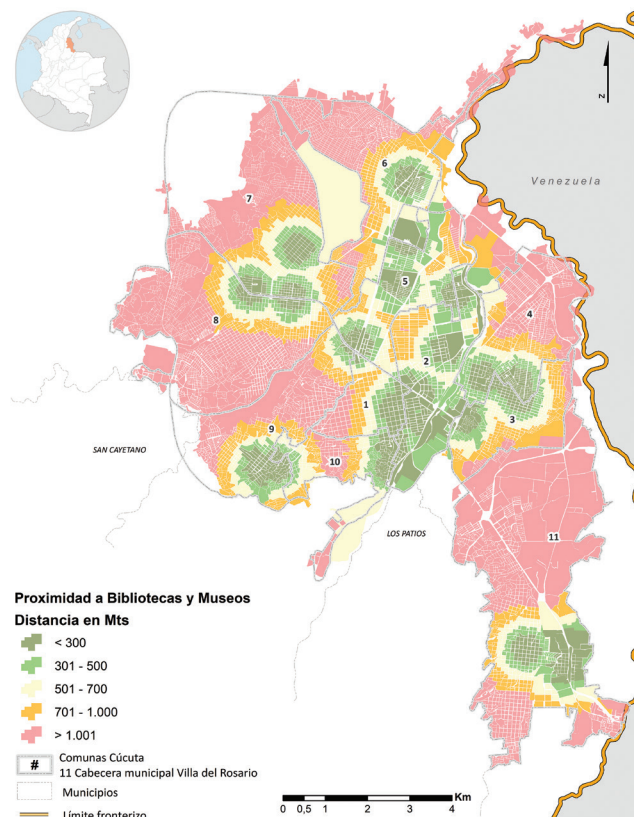
En cuanto a la cobertura de equipamientos de cultura, su localización sigue el patrón de centralidad del territorio: 1, 2, 3 y 5 y centro de Villa del Rosario concentran estos equipamientos. En el contexto metropolitano y de relaciones urbano-rurales, las veredas y municipios del área metropolitana, acuden a Cúcuta para el acceso a infraestructuras sociales. El déficit que se presenta en las zonas periféricas dificulta más este acceso y genera mayor concentración de dinámicas sociales en la zona central de Cúcuta.

En cuanto a equipamientos de salud, se presenta amplia cobertura, sin embargo, es importante

Ilustración 14. Proximidad a equipamientos de salud, educación, proximidad a bibliotecas y museos



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos



considerar no solamente la localización de los equipamientos sino la capacidad de la oferta de los mismos para atender a la demanda del territorio. En lo referente a la población refugiada y migrante de origen venezolano, se considera de vital importancia tener en cuenta que no todos los centros de salud, hospitales y centros especializados brindan atención a población sin estatus legal, esto se evidencia con porcentajes que oscilan entre el 21% y 16% de migrantes encuestados por la DMT de OIM a quienes se les negó la atención de salud. Es preciso indicar que la atención de salud en Cúcuta y Villa del Rosario se ha establecido como abierta para extranjeros en únicamente dos hospitales localizados en la centralidad consolidada del AMC y unidades básicas de atención. Se puede inferir que, por el porcentaje de venezolanos que no han podido acceder a servicios de salud y por la alta demanda de centros de salud por la población de acogida del AM y la región, la oferta del sistema de salud no cubre con la demanda del mismo, impactado a la población refugiada



y migrante, sobre todo, a aquellos hogares que se localizan en zonas periféricas, zonas de riesgo y vivienda en tugurios de Cúcuta y Villa del Rosario.

En cuanto a equipamientos de educación, los mismos cuentan con amplia cobertura en los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario, a pesar que se encuentran manzanas en las periferias de las comunas 7, 8 y 9 y barrios Lomitas en Villa del Rosario con centros de educación a distancias superiores a 700 metros y 1000 metros. Sin embargo, al igual que en el acceso a salud, es preciso considerar la capacidad de carga del sistema de educación.

De acuerdo a información de la Secretaría de Educación de Norte de Santander, el municipio de Cúcuta presenta un funcionamiento de su sistema de educación primaria y secundaria al 108,58%, evidenciando una sobrecarga del mismo debido a la alta afluencia de estudiantes de la región y área metropolitana a este municipio, así como la presencia de un alto número de NNA de comunidades refugiadas y migrantes. Según el PMT de ACNUR, para el año 2020 se evidencia una tasa de desescolarización del 26% de NNA venezolanos debido a diversos motivos, entre ellos, la asequibilidad a la educación (transporte, útiles escolares, uniforme, entre otros) consecuente a la inestabilidad de ingresos. Estas condiciones hacen más vulnerables a estas comunidades al acceso a educación y rezago educativo ocasionado por la falta de capacidad del sistema local.

De acuerdo con el POT Cúcuta, al interior de una comuna, la distancia promedio que debe recorrer una persona hasta un equipamiento de salud es 430 m. Al respecto, define una estrategia para la consolidación de nodos para la dotación de equipamientos de soporte social: para comunas 7 - 8 y 3 - 4 y plantea reforzar las centralidades existentes: zona aeropuerto y zona industrial, comuna 1 con equipamientos municipales. Por otro lado, el Área Metropolitana de Cúcuta con el apoyo de Findeter, plantea el proyecto Corazones de Barrio como una estrategia para dotar de infraestructura social a los barrios de la ciudad y lograr un desarrollo más sostenible y equitativo, y propiciar la implantación en Cúcuta de actividades

productivas con mayor valor añadido. Finalmente, el PBOT de Villa del Rosario define programas para el mantenimiento e incremento de la cobertura de equipamientos educativos y de salud en el municipio.

### Desigualdad en la distribución del acceso a los espacios públicos y áreas verdes

Al igual que en la distribución justa de infraestructuras de soporte social, una ciudad incluyente es aquella que garantiza el acceso universal a sus habitantes a sitios para el ocio y la recreación. Los espacios públicos<sup>25</sup> y las áreas verdes<sup>26</sup> ofrecen estas oportunidades para los habitantes de una ciudad y son puntos estratégicos para el encuentro y la convivencia de diferentes grupos sociales y comunidades en actividades de recreación y deporte. Los espacios públicos y áreas verdes se pueden entender entonces como puntos neurálgicos para la promoción de la cohesión social y territorial que, además, en el caso de las áreas verdes y espacios públicos permeables, ofrecen servicios ambientales al entorno urbano, entre ellos, la disminución del efecto isla de calor, la recepción de aguas de escorrentía, mitigación frente a las emisiones de CO<sub>2</sub> y espacios de sombra para protección de radiación solar. Una ciudad incluyente y próspera es aquella que ofrece condiciones cuantitativas y cualitativas adecuadas<sup>27</sup> de espacio público y área verde a sus habitantes para mejorar su calidad de vida.

Se observa una distribución inequitativa de espacios públicos (plazas, parques, zonas deportivas y plazoletas), y de áreas verdes. En el caso de Cúcuta, las comunas centrales cuentan con mayor accesibilidad a espacios, mientras el mayor déficit de cobertura se observa en las zonas periféricas de las comunas 6, 7, 8, 9 y 10, por lo que se puede concluir que la distribución de áreas verdes en el territorio muestra zonas con mayores deficiencias en las comunas en la periferia.

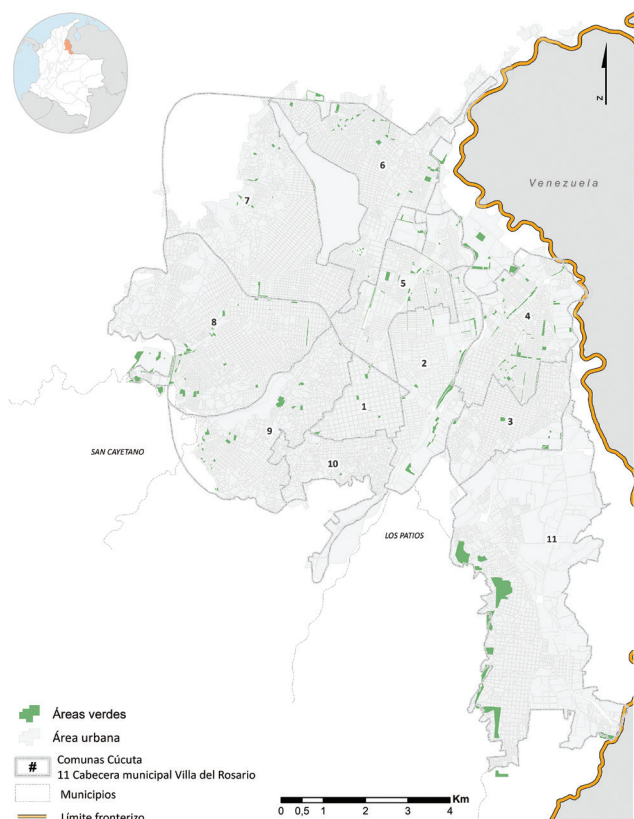
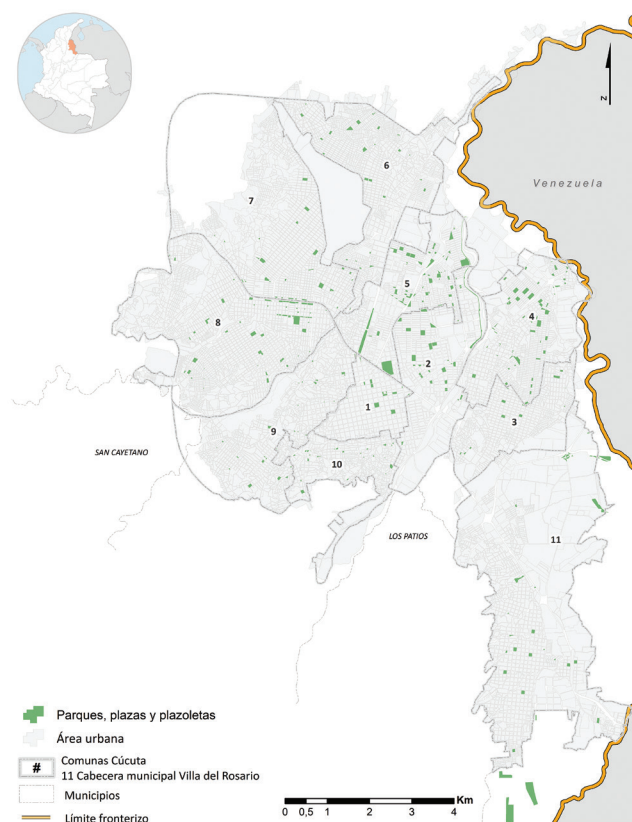
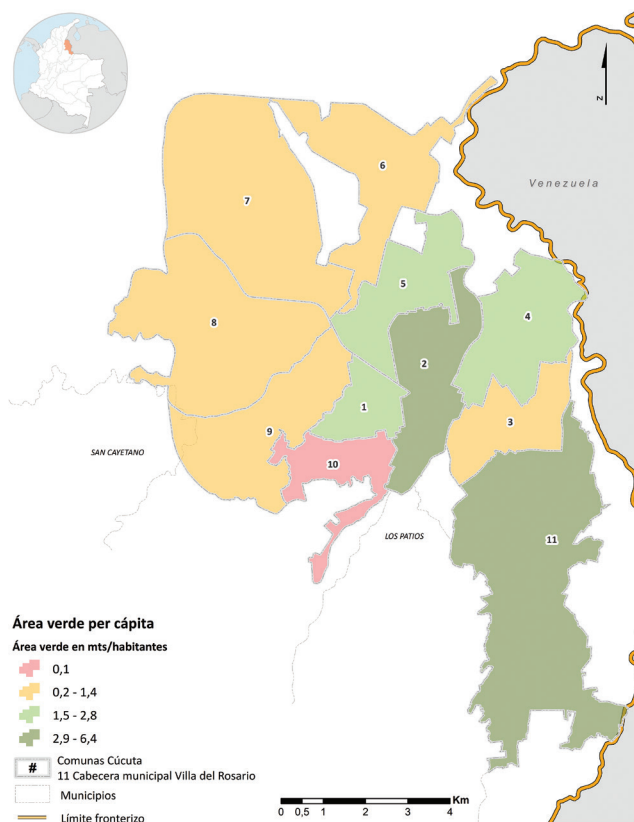
En términos de área verde per cápita, se visibilizan valores muy por debajo del valor ideal para el muni-

<sup>25</sup> La metodología CPI considera como espacios públicos a parques, parques cívicos, plazas, áreas verdes recreacionales y áreas públicas de equipamientos urbanos.

<sup>26</sup> La metodología CPI considera como áreas verdes a parques, bosques, jardines, etc. localizados dentro del área urbana.

<sup>27</sup> De acuerdo a sugerencias de la Organización Mundial de la Salud, una ciudad deberá contar como mínimo con 15m<sup>2</sup> área verde por habitante.

Ilustración 15. Área verde per cápita, accesibilidad al espacio público abierto y áreas verdes



cipio de Cúcuta (1,80 m<sup>2</sup>/habitante) y valores sobre la media en Villa del Rosario (6,4 m<sup>2</sup>/habitante). La comuna 10 presenta los valores más bajos (0,1 m<sup>2</sup>/habitante). Esto último se puede atribuir a la conurbación que se genera con el municipio de Los Patios.

En Villa del Rosario, los escasos espacios públicos se concentran en el centro tradicional de la ciudad. Por otro lado, el PBOT del municipio cataloga a una franja de predios al costado occidental del municipio, como áreas verdes, sobre los cuales, es preciso considerar que su aprovechamiento para mejorar la calidad de vida de la población y calidad urbana en su área de influencia, dependerá de la calidad y condiciones de infraestructura de estos espacios públicos.

El déficit de espacio público se suma a otras variables de segregación socio espacial en las comunas periféricas de Cúcuta y en Villa del Rosario. La falta de áreas verdes en el territorio y su impacto en el efecto isla de calor, es particularmente importan-

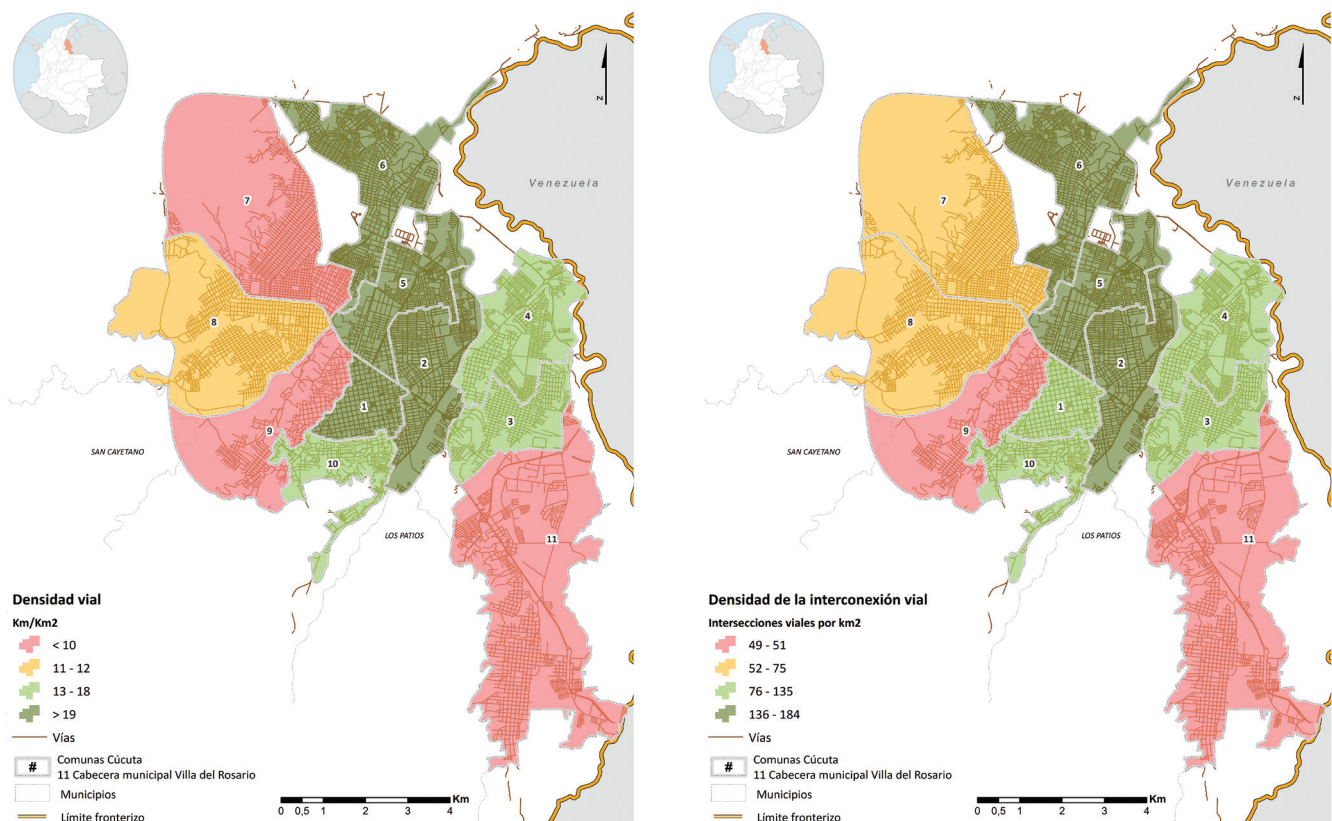
te en este territorio si se considera la temperatura promedio en la ciudad. Adicionalmente, el déficit de áreas verdes deja a los habitantes de la ciudad desprotegidos frente a la radiación solar cuando transitan en espacios públicos, andenes y calles.

En cuanto al acceso a espacios públicos de la población refugiada y migrante de origen venezolano, el mismo se ve impactado por temas de accesibilidad considerando que se ha inferido que un porcentaje considerable de esta población se asienta en periferias con déficit de proximidad de espacios públicos. A esta condición se debe sumar dinámicas sociales y económicas expresadas mediante xenofobia que pueden impactar el libre uso de refugiados y migrantes del espacio público frente a las comunidades de acogida, incluyendo limitaciones para medios de vida informales, medio de subsistencia fundamental de estas comunidades.

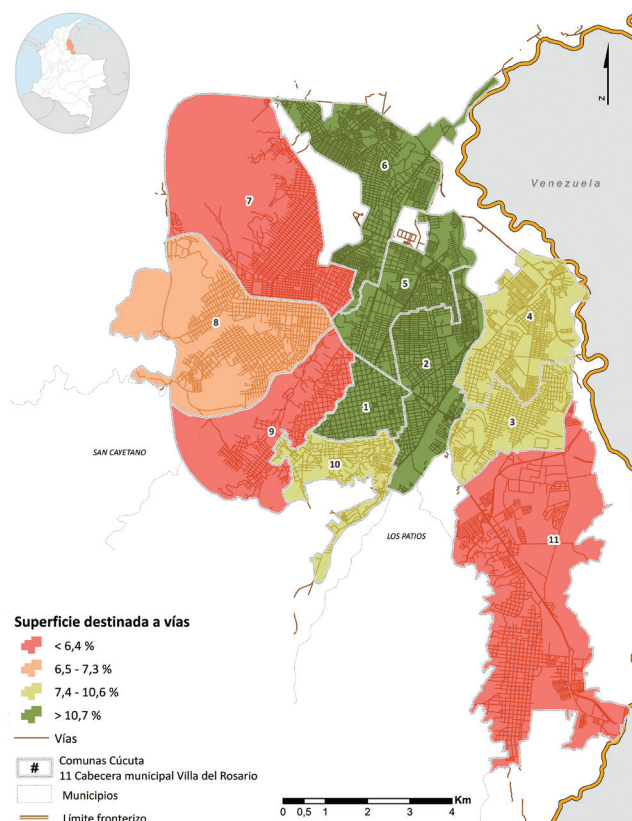
De acuerdo con el POT de Cúcuta, existe un acceso adecuado para todas las comunas en Cúcuta, en promedio deben caminarsse 224 m hasta un espacio público. Además, la ciudad cuenta con una red definida de espacios públicos que no solo cumplen con funciones de encuentro comunitario y recreación, sino también, se articulan a la estructura ecológica principal de la ciudad. Este sistema incluye parques ecológicos, parques recreativos, parques cívicos y plazas. Por su parte el PBOT de Villa del Rosario clasifica al espacio público en dos categorías, elementos naturales, en donde se insertan áreas de conservación por condiciones ambientales o de riesgo y elementos artificiales, donde se incluyen elementos de la trama urbana construidos como vías, parques, alamedas, ciclovías, andenes, entre otros.

### Centralidades caminables y conectadas, periferias aisladas

Ilustración 16. Densidad vial, de la interconexión vial y superficie destinada a vías







Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

Como se mencionó anteriormente, la conectividad es una condición esencial a presentarse en una ciudad incluyente. En lo referente a la conectividad física, la misma se presenta por dos condiciones básicas, la forma urbana y la cobertura de transporte público masivo. La forma urbana es la responsable de la construcción de entornos urbanos con una adecuada superficie destinada a vías y con una adecuada cantidad de intersecciones, ambos elementos fundamentales para la construcción de una ciudad a escala humana, que incite la movilidad peatonal y alternativa. Por otro lado, la cobertura de transporte público masivo eficiente es el mecanismo principal para acortar distancias entre puntos de la ciudad y, por ende, democratizar el acceso a servicios y oportunidades de empleo, educación, salud y recreación para toda la población.

Los territorios con mayor densidad vial, mejores condiciones de conectividad y planeación de vías a futuro son aquellos que aglomeran actividades productivas: comercio, servicios e industria. Esta condición puede sustentarse en que la conectividad es

una condición esencial para el desarrollo de zonas productivas con el fin de promover la movilización de personas y mercancías que soporten los sistemas de producción y consumo. Las comunas 1, 2 y 5 son zonas centrales del área metropolitana que en general, presentan buenas condiciones de prosperidad a excepción de las condiciones de seguridad en donde presentan mayor incidencia. La comuna 6 alberga el aeropuerto y la zona industrial, por lo que sus condiciones de conectividad son fundamentales para garantizar su adecuado funcionamiento.

Por otro lado, las áreas con menor conexión son las comunas 7, 8 y 9 que, como se ha evidenciado anteriormente, presentan las mayores condiciones de vulnerabilidad en pobreza multidimensional, empleo informal, vivienda durable (periferias), acceso a infraestructuras de soporte social (salud, educación, cultura) y acceso a espacios públicos. Los deficientes resultados en este análisis se ven influenciados por concentración de suelo sin desarrollar dentro de estas comunas, reflejando resultados menos desfavorables de lo existente. Sin embargo, es importante considerar la baja conectividad de las zonas periféricas de estas comunas por el déficit de acceso a un sistema de transporte público masivo, impactando la capacidad de sus habitantes para satisfacer sus necesidades (empleo, salud, educación, abastecimiento, entre otras).

En el caso de Villa del Rosario, puede considerarse que el tamaño del municipio proporciona facilidades para desplazarse en medios de transporte alternativo (caminando, bicicleta), sin embargo, puede suponerse por la concentración de actividades en las comunas 1, 2 y 5, que sus habitantes requieren desplazarse a este municipio, en cuyo caso las condiciones de conectividad no son las adecuadas.

El POT de Cúcuta define una jerarquía de 3 niveles en el municipio: arterial, zonal y barrial. Las dos primeras categorías van acompañadas por ciclorrutas en la sección vial cuyo trazado lo permite. Esta propuesta extiende las redes viales para dotar de mayor conectividad a las zonas periféricas. Por otro lado, el PBOT de Villa del Rosario propone la extensión de la malla vial, proyectando un anillo vial en el costado oeste de la ciudad y vías de conexión con las zonas próximas a la frontera con Venezuela.

## Transporte masivo metropolitano en planeación

Al momento del desarrollo de esta caracterización, el territorio no cuenta con un sistema de transporte masivo, el mismo se encuentra en planeación por parte del AMC mediante el Plan de Movilidad Sostenible. Al momento, el transporte en el área metropolitana se realiza mediante la prestación de servicios de empresas privadas operadoras a las cuales se les designa rutas de transporte y frecuencia de operación.

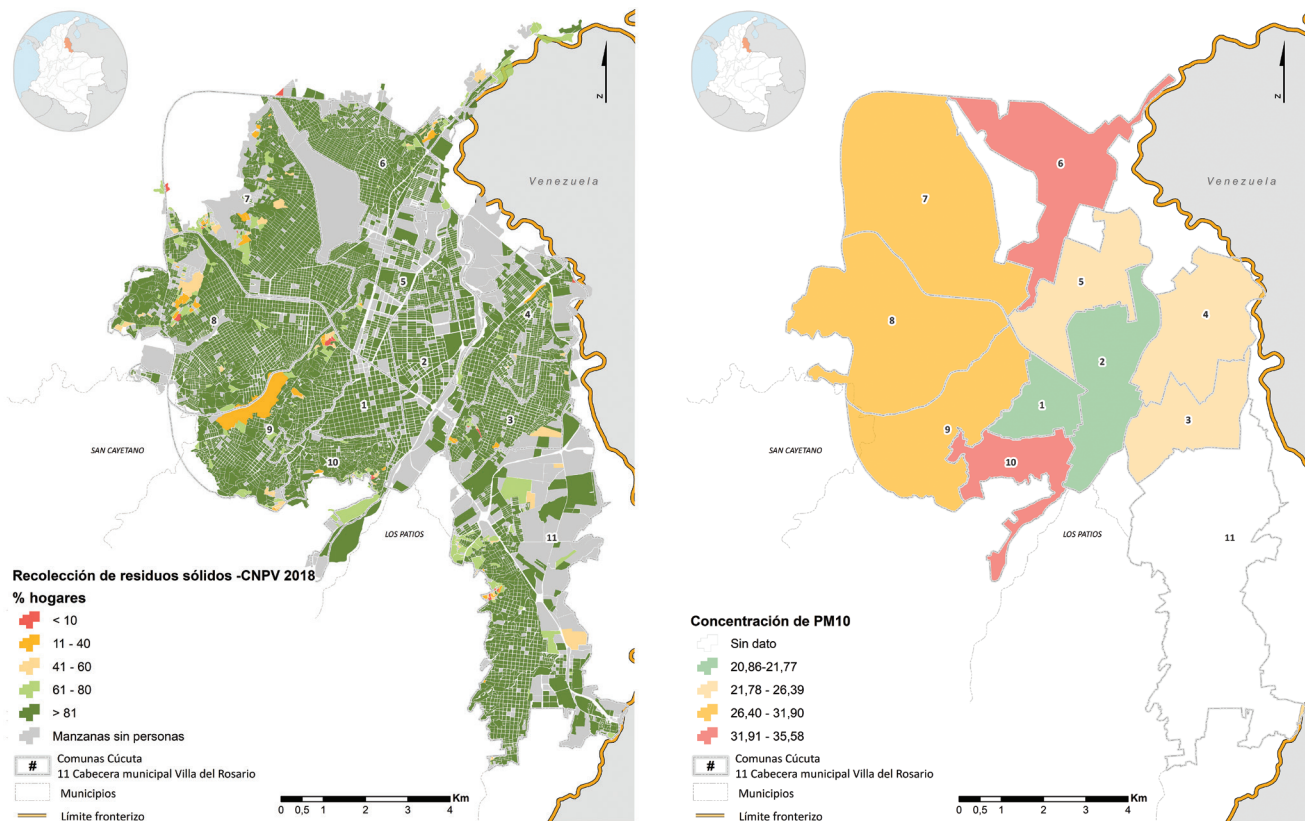
## Segregación ambiental en zonas vulnerables

Una ciudad próspera e incluyente debe contribuir a la urbanización sostenible, manteniendo un sano equilibrio entre el crecimiento económico y el medio ambiente, facilitando el desarrollo integrado y la resiliencia. Las ciudades ambientalmente sostenibles son más compactas, eficientes, limpias y menos contaminadas, por lo que para lograr una ciudad próspera se requiere trabajar sobre estos elementos relacionados con la gestión de los residuos y la re-

ducción de fuentes de contaminación en paralelo con la incorporación de elementos vegetales que absorban emisiones, y mejoren el microclima.

Así mismo, en una ciudad incluyente, la ubicación de las condiciones ambientales favorables es uno de los aspectos fundamentales para de la justicia socioespacial. Este concepto implica la distribución justa de las condiciones medio ambientales favorables entre los diferentes estratos socioeconómicos de la ciudad que se traduce en condiciones ambientales adecuadas tanto para personas ricas como para comunidades en condición de vulnerabilidad. Entre las dinámicas más representativas para la equidad en la calidad ambiental se encuentran la calidad del aire, agua y contaminación del suelo, así como la recolección de residuos sólidos. Un entorno contaminado no puede ser incluyente en cuanto no facilita el desarrollo integral de sus habitantes por afectaciones a su salud y bienestar físico. En este sentido, se miden los indicadores de calidad del aire y cobertura de

Ilustración 17. Recolección de residuos sólidos y concentración



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

recolección de residuos, ya que, por un lado, una ciudad próspera busca mejorar las condiciones del aire que respira la población, mejorando la calidad de vida y favoreciendo un entorno saludable. Por otro lado, un adecuado tratamiento de los residuos sólidos garantiza disminuir las probabilidades de adquirir enfermedades relacionadas con la acumulación de basuras. El análisis de esta dimensión permite reconocer las áreas de la ciudad con mayor segregación ante la disponibilidad de acceder a un ambiente sano.

De acuerdo a información de Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (COPRONOR), se observa mayor concentración de PM10, lo que corresponde a menor calidad de aire, en las comunas 6 y 10, sin embargo, COPRONOR indica que estos valores son aceptables. La calidad del aire en la comuna 6 puede asociarse a la presencia de actividades industriales y de transporte aéreo y terrestre (punto de salida hacia Puerto Santander) en la zona. Por otro lado, las condiciones de la comuna 10 puede asociarse a los desplazamientos que genera la conurbación con el municipio Los Patios, catalogado como municipio dormitorio en el contexto del Área Metropolitana de Cúcuta y cuya población se desplaza de manera diaria a Cúcuta para acceder a servicios y oportunidades de empleo y educación. Para el caso de Villa del Rosario, no se cuenta con información al respecto, evidenciando la necesidad

de fortalecer los sistemas de información para la toma de decisiones.

En cuanto a la recolección de residuos sólidos, se observa una amplia cobertura en el territorio, los territorios que no cuentan con cobertura son las zonas periféricas de las comunas 6, 7, 8, 9 y 10 y la zona con riesgo de remoción de masa de la comuna 9. En el caso de Villa del Rosario, se evidencia deficiencia de cobertura en el barrio Lomitas, barrio La Parada y en la zona central del municipio colindante con la frontera con Venezuela. Estos territorios coinciden con zonas ya identificadas con: empleo informal, pobreza multidimensional, vivienda inadecuada, hacinamiento, déficit en espacios públicos y equipamientos y poca conectividad. La falta de cobertura de servicios públicos puede indicar entonces malas condiciones de calidad ambiental.

El POT de Cúcuta define al sistema de recolección de residuos sólidos con cobertura urbana con los siguientes componentes: recolección, barrido, limpieza y relleno sanitario. El relleno sanitario Guayabal corresponde a 167 hectáreas ubicadas en Guayabal, a 16,8 km del centro de Cúcuta. Este sitio que inicio como relleno sanitario, hoy en día funciona como un parque tecnológico reconocido en 2014 por el Banco Mundial como un referente en el manejo de residuos sólidos. Este relleno sanitario recibe el 85%

Gráfica 13. Relación de la diversidad con la equidad y la inclusión social



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos



de los residuos sólidos del departamento Norte de Santander, incluyendo a Cúcuta y Villa del Rosario.

El PBOT de Villa del Rosario plantea la formulación de un Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos como el instrumento para garantizar la erradicación de basureros a cielo abierto y estimular el desarrollo de programas y proyectos que mitiguen los impactos ambientales y a la salud pública ocasionados por el mal manejo de los residuos sólidos.

Finalmente, en cuanto a la calidad del aire, ambos instrumentos definen programas para analizar y tener un registro permanente del comportamiento de las condiciones de la calidad del aire, ruido y agua en sus áreas urbanas.

### b. Pilar Diversidad y equidad social, económica y cultural

En el marco del planteamiento que ve la inclusión como elemento fundamental para fortalecer la prosperidad urbana, una ciudad diversa es aquella con mayor potencial sobre todo si se consigue que todos los grupos accedan a oportunidades y no haya disparidades socioeconómicas significativas en el territorio. Por lo tanto, es importante una distribución equilibrada de los estratos socioeconómicos, así como de diversidad de usos de suelo para evitar fenómenos de segregación social y espacial.

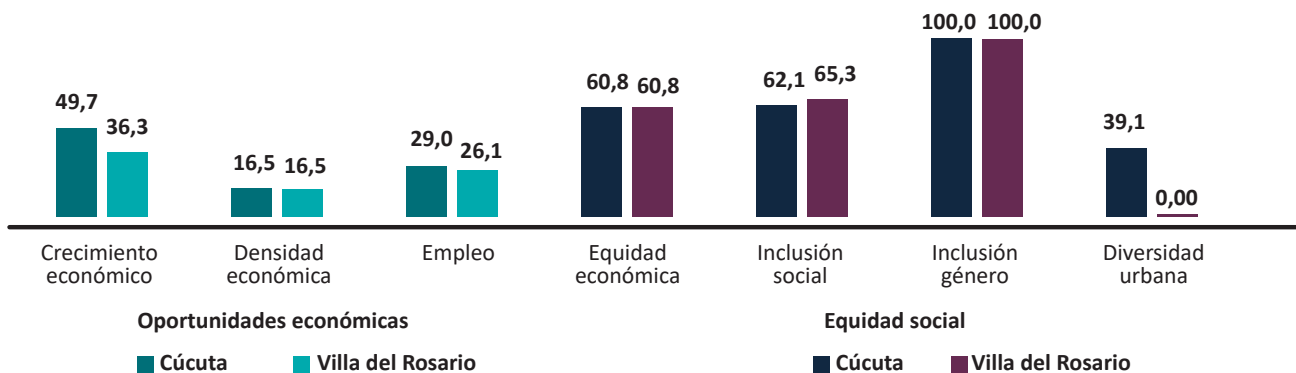
Estas condiciones son indispensables para promover el acceso sin diferenciación a oportunidades y servicios y facilitan una mejor calidad de vida para los habitantes de una ciudad. Así mismo, una ciudad culturalmente diversa se traduce en potencial para la innovación que facilita las condiciones de prosperidad. Un territorio más próspero beneficia a todos sus habitantes en cuanto mejora sus condiciones económicas y espaciales, es decir, su calidad de vida y oportunidades.

En este contexto, el pilar de diversidad y equidad social, económica y cultural presenta una visión de las oportunidades para el acceso a medios de vida, equidad social y condiciones para la promoción de la calidad de vida para la población. Para ello, se analizan las condiciones de equidad económica, diversidad urbana, equidad de género, inclusión social, seguridad, acceso a empleo y medios de vida, y cultura. La gráfica a continuación presenta los resultados de la medición para las ciudades de Cúcuta y Villa del Rosario.

#### Oportunidades económicas

Los resultados de estos indicadores evidencian que entre los principales desafíos para la prosperidad territorial se encuentra el acceso a oportunidades de empleo adecuado que permita reducir las brechas sociales, los índices de pobreza monetaria y necesi-

Gráfica 14. Resultados de medición CPI sobre el pilar diversidad y equidad social, económica y cultural



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

<sup>28</sup> Para los fines de este análisis, se considera únicamente la inversión de ingresos propios de los municipios (tributarios, no tributarios, recursos de capital), considerando que los ingresos de transferencias de la nación a través del Sistema General de Participaciones (SGP) no presentan en su mayoría libre designación para inversión.

dades básicas insatisfechas, y promueva el acceso a condiciones adecuadas de calidad de vida.

## Equidad social

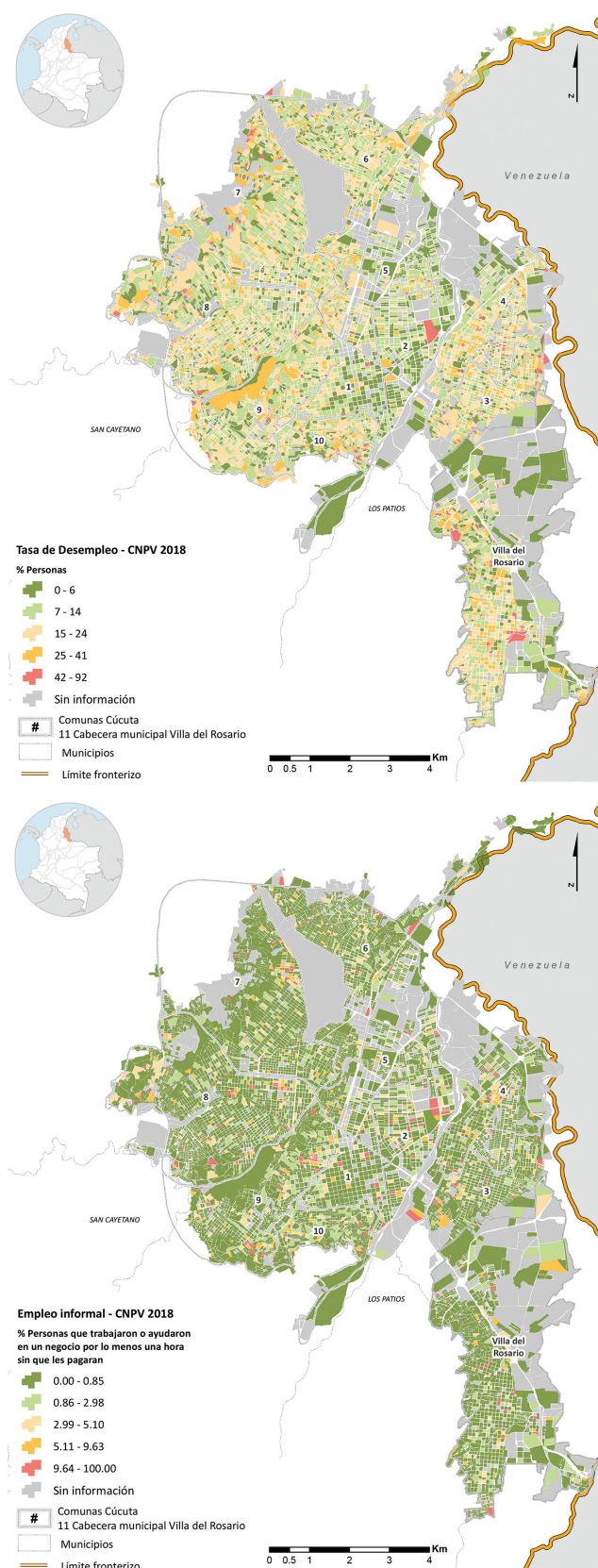
Los resultados de estos indicadores visibilizan brechas sociales presentes en el territorio en materia de pobreza monetaria, vivienda en condiciones precarias y desigualdad social. En cuanto a la inclusión de género, es necesario profundizar en más información que permita determinar el acceso equitativo a derechos en cuanto únicamente se ha considerado el análisis de empleo desagregado por género, que muestra igualdad de condiciones para hombres y mujeres. Finalmente, en materia de diversidad urbana, el territorio requiere promover el uso mixto de suelo que permita consolidar entornos más compactos, con menor dependencia del centro del Área Metropolitana de Cúcuta y que faciliten el acceso a oportunidades y servicios.

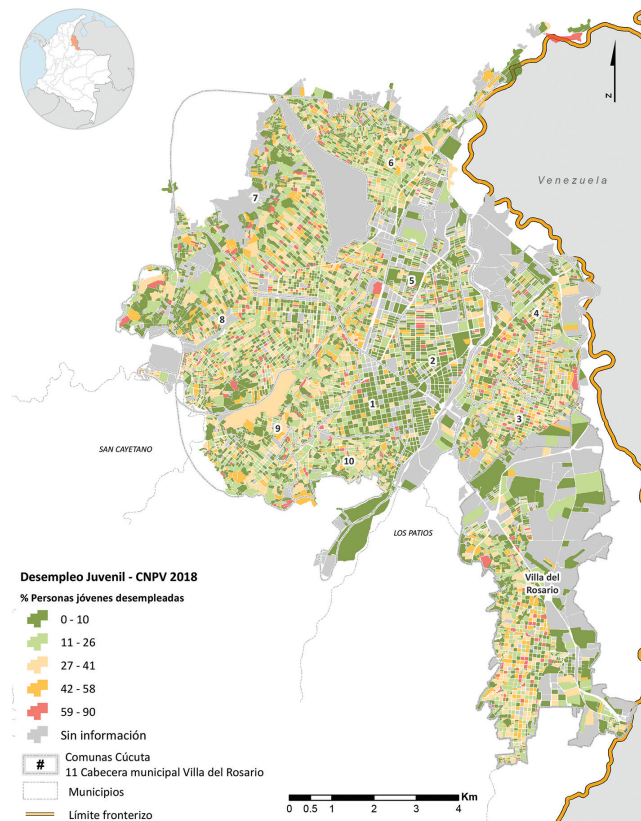
## Inversión desde los gobiernos locales para la promoción de prosperidad e integración

Posterior a un análisis de la inversión<sup>28</sup> de los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario en materia de oportunidades económicas y equidad social, se visibiliza la planificación de una inversión del 8,5% Cúcuta - 3% Villa del Rosario y 7,1% Cúcuta - 4% Villa del Rosario respectivamente. La inversión en oportunidades económicas se concentra en programas para el fortalecimiento del tejido empresarial y la creación de fuentes de empleo por medio de los sectores turismo, agrícola y TIC. Por otro lado, la inversión en programas para la promoción de la equidad social y la disminución de brechas se destina a la atención diferenciada a grupos en condición de vulnerabilidad (mujeres cabezas de hogar, desplazados por conflicto interno, personas en condición de discapacidad y ancianos).

En cuanto a la inversión en sistemas e infraestructuras que promueven la calidad de vida, se visibiliza una inversión del 7.6% de Cúcuta y 5% de Villa de Rosario de recursos propios a programas para mejorar la seguridad y convivencia ciudadana. A esta inversión se le suman recursos del SGP para los sectores de salud, educación y deporte.

Ilustración 18. Tasa de desempleo, empleo informal y desempleo juvenil





Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

### Muy débil capacidad de generar oportunidades de empleos con seguridad social

Como se mencionó anteriormente, el AMC ha desarrollado tradicionalmente sus actividades productivas con Venezuela, generando una alta dependencia en lo referido a dinámicas socioeconómicas. La desaceleración de estas actividades plantea nuevos retos en materia de productividad y genera altos índices de desempleo y empleo informal en un territorio cuya actividad productiva se ha centrado en el comercio y servicios. La carencia de empleo con acceso a seguridad social es una de las principales debilidades del territorio con casi la totalidad de los hogares (90%) con al menos un miembro ocupado sin seguridad social.

En Cúcuta se presenta un crecimiento económico moderado débil tanto por su PIB per cápita USD 8,680, como por la relación de dependencia en la población que, consecuentemente, no garantiza fortaleza económica para ofrecer oportunidades de

empleo formal a su población económicamente activa. Siendo la ciudad núcleo del AM, esto representa también una limitación para Villa del Rosario que presenta un débil crecimiento económico con un PIB per cápita de USD 2.159 al año 2017.

En consecuencia, la densidad económica de ambos municipios, que indica la potencialidad del territorio para generar economías de aglomeración con base en las cuales generar inclusión productiva, es muy débil. Así mismo, se presenta una limitada capacidad de la economía de los municipios para ofrecer ocupaciones con seguridad social suficientes, sin embargo, la similitud de las tasas de desempleo entre Cúcuta y Barranquilla (7.8%) apuntan a que las principales dificultades se concentran en las condiciones del empleo disponible.

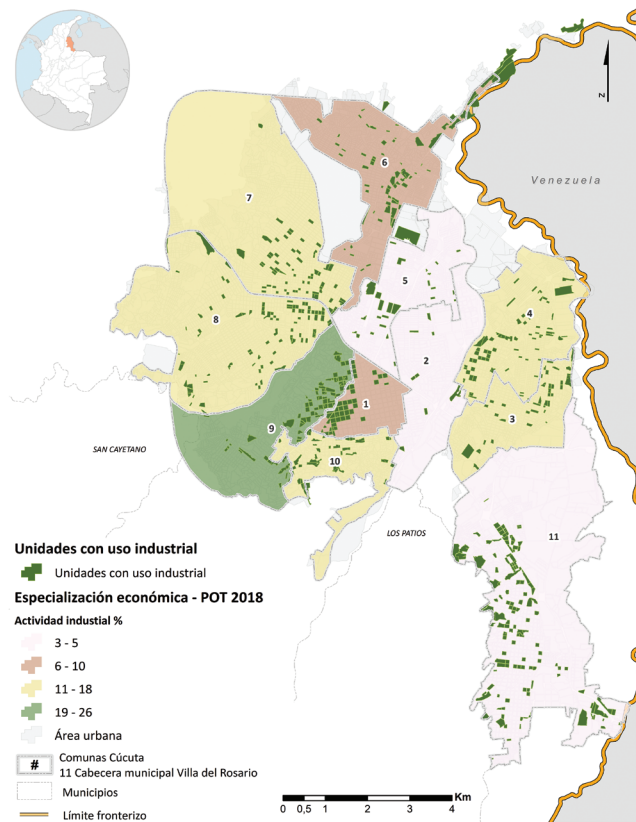
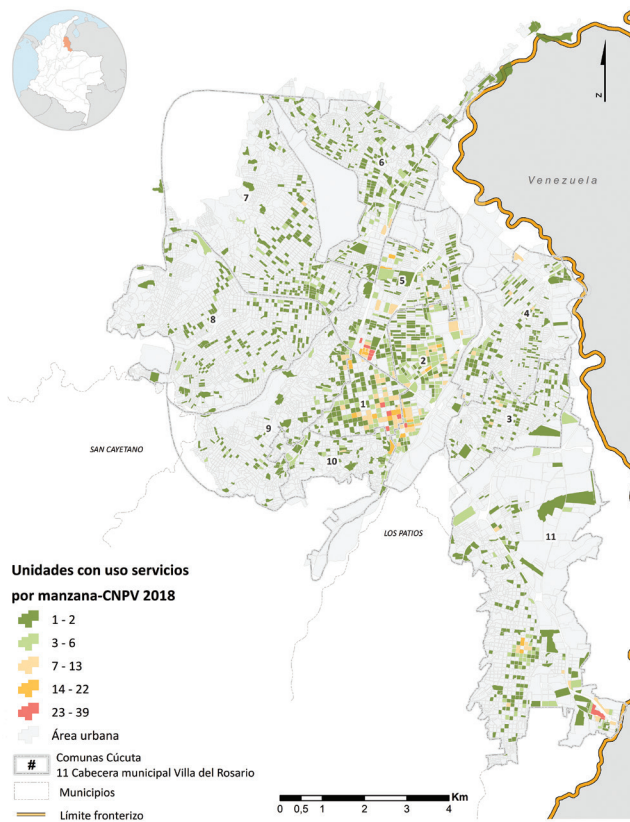
Finalmente, en cuanto al desempleo juvenil, se observan niveles de desempleo sin concentración particular en el territorio. Considerando que el AMC es un asentamiento de población joven, el empleo informal se presenta como un reto compartido para alcanzar prosperidad, particularmente, en los territorios más distantes a las centralidades metropolitanas consolidadas.

### El comercio y los servicios están concentrados en el centro metropolitano

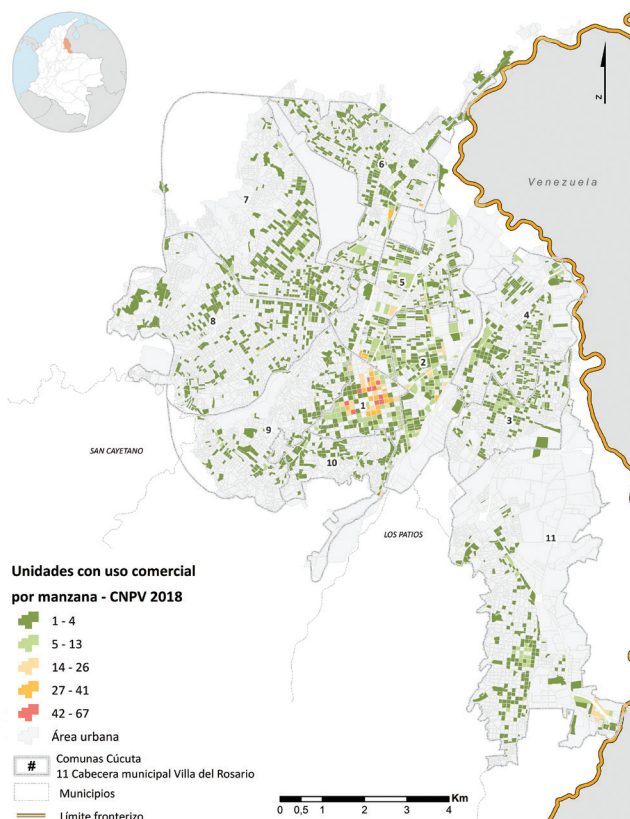
A pesar de la poca presencia de actividades productivas, las actividades comerciales y de servicios se concentran en el centro de Cúcuta, comunas 1, 2 y 5, con la presencia del 64,2% de las actividades correspondiente a servicios. Además, en concordancia al rol de la ciudad como centro político-administrativo del área metropolitana, se aglomeran aquí diferentes instancias del gobierno nacional, departamental y metropolitano. Por otro lado, se observan corredores productivos en vías que conectan a los municipios entre sí y con Venezuela: corredor Cúcuta - Ureña (Comuna 4) por cercanía al puente internacional Francisco de Paula Santander y corredor Villa del Rosario - Táchira (barrio La Parada) en Villa del Rosario por cercanía al Puente Internacional Simón Bolívar.



Ilustración 19. Unidades con uso de servicios, comercial y especialización económica



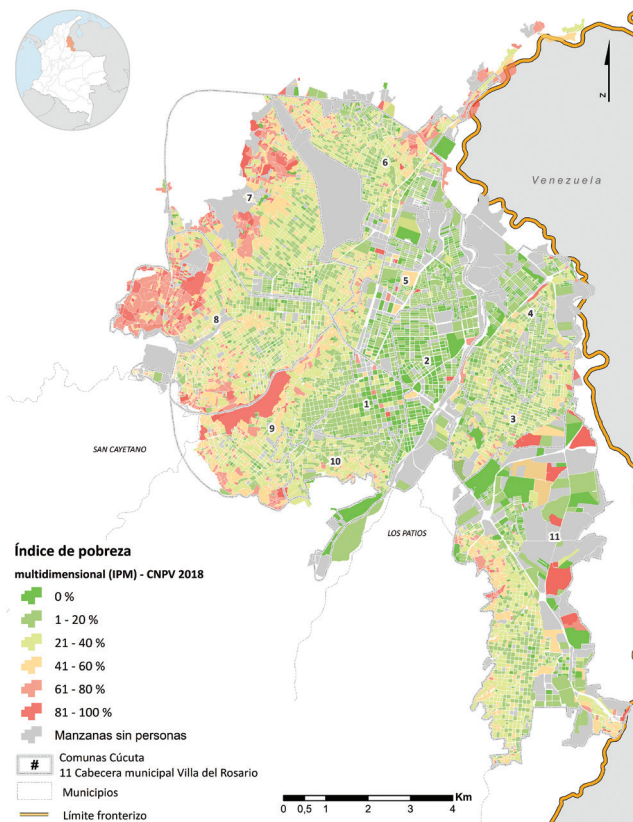
Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos



En el caso de las actividades industriales, se identifican aglomeraciones en las comunas 6, 9 y 10 de Cúcuta, que no coinciden con la zona industrial designada por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Cúcuta. Además, se observan aglomeraciones de uso industrial en los corredores viales frontera con Venezuela: puente Francisco de Paula Santander y Puente Internacional Simón Bolívar. La localización de hogares que subsisten por medio de empleo informal coincide con las comunas donde se localiza cierta aglomeración industrial, por lo que se puede suponer que la industria no tiene capacidad de brindar suficientes puestos de empleo en relación con la demanda de la población.

La alta centralización de actividades productivas en las comunas 1, 2 y 5 de Cúcuta impacta la accesibilidad de refugiados y migrantes a oportunidades de empleo y medios de vida en cuanto se ha establecido que un porcentaje considerable de esta población se localiza en zonas periféricas. El déficit de un

Ilustración 20. Índice de pobreza (CNPV 2018)



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

transporte masivo a escala metropolitana implica mayor esfuerzo para acceder a espacios de oportunidades económicas, ya sean formales e informales y obliga a la población sin condición de asequibilidad de medios de transporte informales, a desplazarse a pie para acceder a medios de vida. Esta situación impacta la inclusión de esta población y su calidad de vida.

De acuerdo al PD de Cúcuta, la actividad productiva y empleos se concentra principalmente en comercio, hoteles y restaurantes con un 38%, industria con un 17,5% y con un 44,5% de empleo informal. Así mismo, de acuerdo al PIDMC, Villa del Rosario presenta altos índices de empleo informal. Sus principales actividades productivas son: comercio de productos de primera necesidad, comercio, transporte y turismo. A esto se suma la actividad agrícola, piscícola y pecuaria de la zona rural del municipio que se comercializa en la zona urbana y municipios aledaños.

Además, se señala que desde el 2016 las actividades comerciales de la zona se han visto beneficiadas por el ingreso peatonal de venezolanos en un aproximado de 10%.

### Acceso inequitativo en el territorio a necesidades básicas

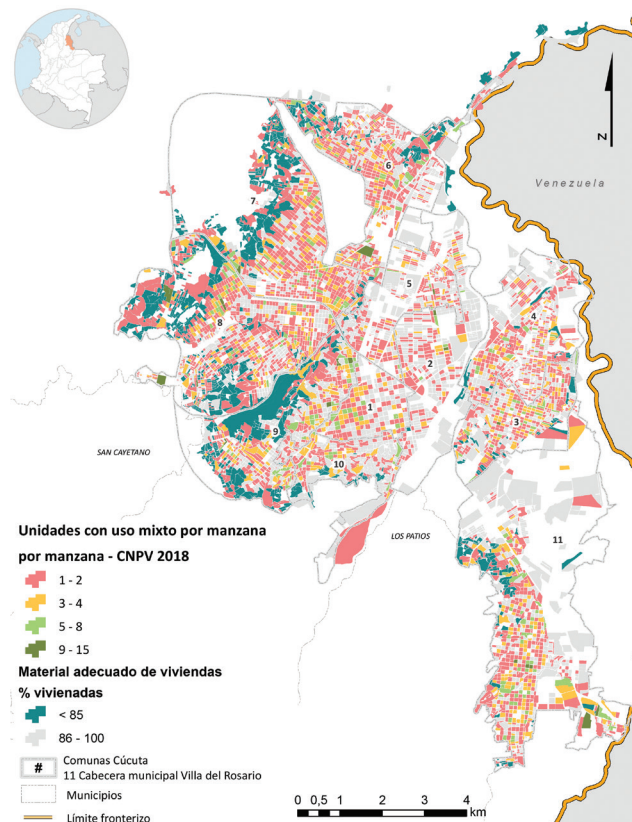
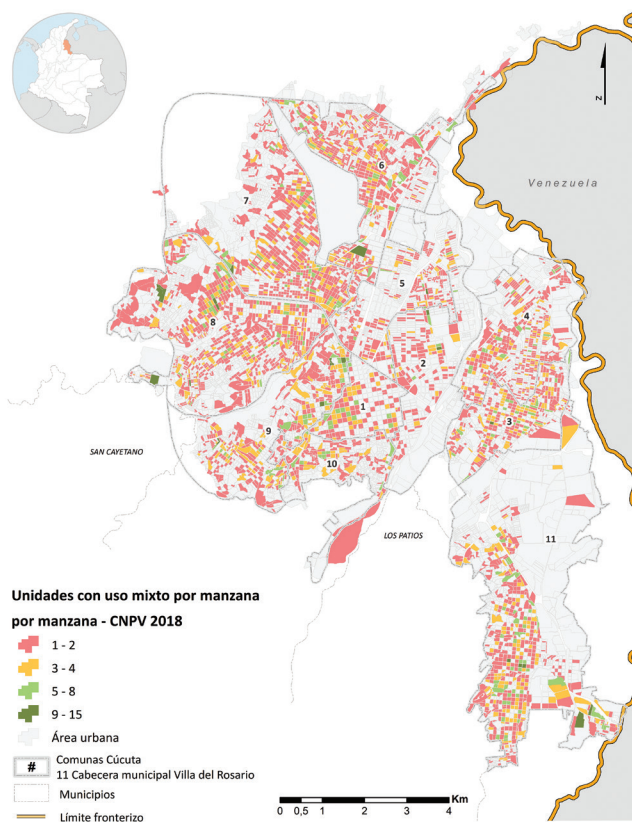
La distribución de la población en condición de pobreza multidimensional (con alguna carencia de necesidades básicas) muestra que los mayores porcentajes se concentran en las zonas periféricas de Cúcuta, correspondiendo con asentamientos informales. Los bordes de las comunas 6, 7 y 8 muestran los mayores porcentajes de pobreza multidimensional en el territorio localizado entre la ciudad y el Anillo Vial Occidental con manzanas en las que más de 2/3 de los hogares tienen alguna carencia básica. Así mismo ocurre en la frontera de las comuna 8 y 9, en zonas identificadas con amenaza media de remoción de masa. En Villa del Rosario se observa dispersión predominantemente de personas en condición de pobreza multidimensional con concentración en barrios La Parada y Lomitas.

En las comunas del centro predominan porcentajes de población en condición de pobreza multidimensional menores al 16%. De acuerdo con la GEIH del 2018, el estatus migratorio incide en la incidencia de pobreza monetaria. Para migrantes es 1.7 veces más alta, y para migrantes venezolanos de corto plazo es 1,7 mayor que para la población total de la ciudad. El porcentaje de personas bajo la línea de pobreza con nacionalidad venezolana ha aumentado desde el 2016 de 6.6% a 7.9% en el 2018.

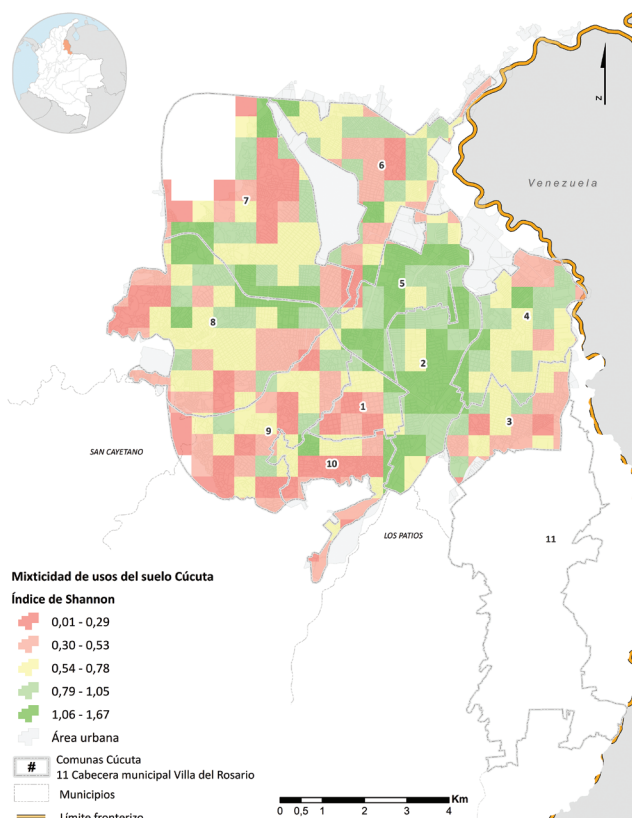
Desde los instrumentos de planeación del territorio, el PD de Cúcuta indica que las comunas con mayores índices de pobreza son las comunas 6, 7 y 8. Indica que estas zonas corresponden a asentamientos informales o subnormales, donde se asientan tradicionalmente refugiados y migrantes y población desplazada. Se señala que los altos índices de empleo informal, las dificultades para el acceso a educación y los altos índices de dependencia económica (relación población económicamente activa y población dependiente) comprometen la capacidad de esta población de satisfacer sus necesidades bá-



Ilustración 21. Unidades con uso mixto y mixtidad de uso de suelo



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos



sicas. Para el caso de Villa del Rosario, el PD indica que este municipio categorizado por el DNP como de desarrollo intermedio, cuenta con un 13,98% de su población en condición de pobreza multidimensional.

### Aglomeración de actividades comerciales y servicios centro = concentración de la mixtidad

De acuerdo al DANE, se considera un uso mixto cuando en un predio se cuentan con dos espacios separados que combinan actividades de uso residencial y no residencial. Las zonas con mayor mixtidad de uso de suelo corresponden a aquellas zonas en las que están concentrados el comercio y servicios, y donde predominan las condiciones de vivienda no precarias (comunas 2 y 5), centralidades consolidadas: en Cúcuta, en las comunas 9 y 10, y en Villa del Rosario en las zonas aledañas al centro histórico.

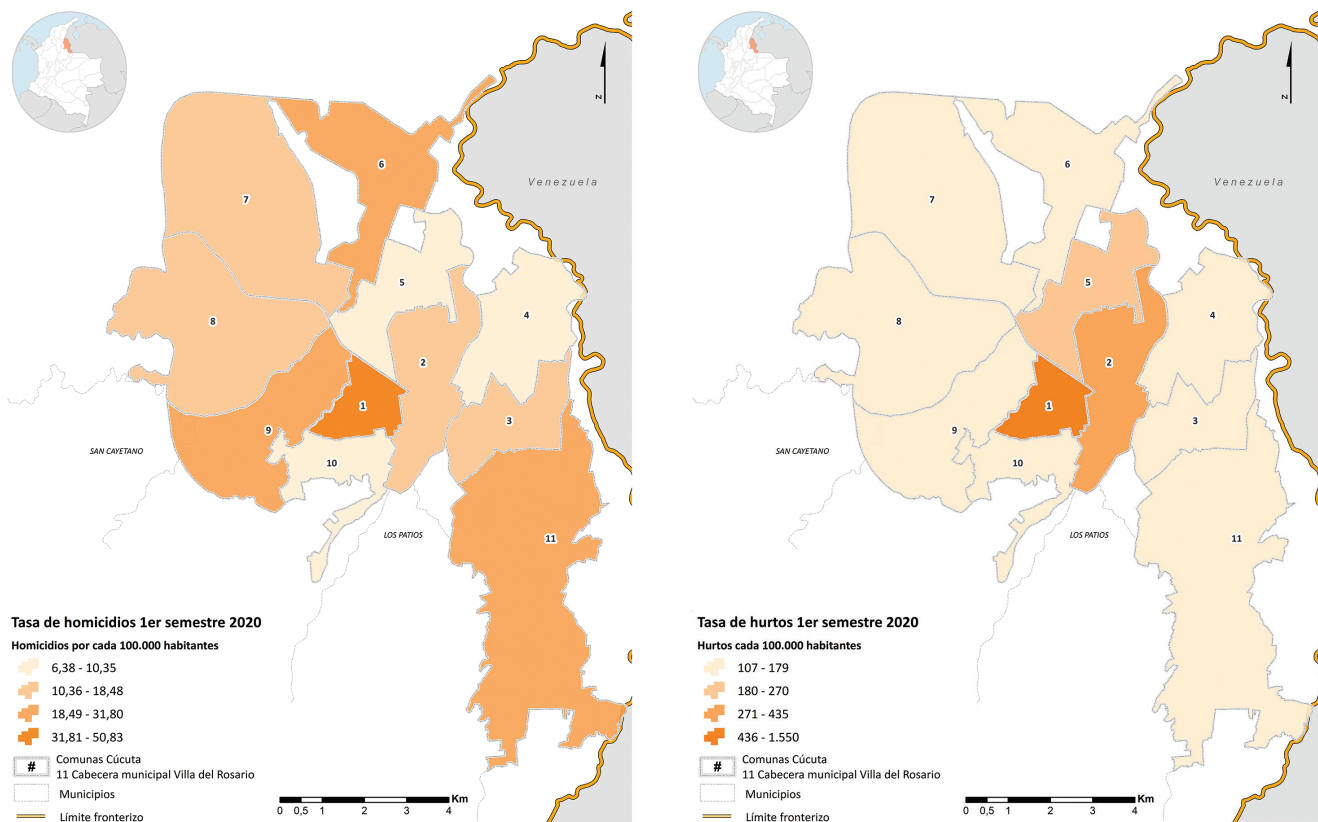
Las zonas con menor mixtidad de uso de suelo corresponde a las zonas de amenaza alta y media, que además tienen los porcentajes más altos de vivienda inadecuada. Las condiciones de vulnerabilidad de estos territorios en las comunas 7, 8 y 9, llevan a suponer que las deficitarias condiciones de vivienda limitan su uso a ser un refugio para sus habitantes sin la posibilidad de hacer un uso mixto del espacio en condiciones como estrategia de generación de ingresos.

Adicionalmente, se visibiliza un porcentaje de manzanas en el límite entre la comuna 9 y 10 con unidades de uso mixto entre 3% y 5%. Esta zona ha sido identificada además por soportar una aglomeración de actividades industriales. Por el tamaño de las unidades, se puede asumir que son industrias artesanales, probablemente marroquinería o cerámica. Considerando que este uso requiere instalaciones controladas con manejo de residuos, no se considera

favorable que la vivienda comparta espacio con esta actividad productiva.

En cuanto a usos del suelo, el POT de Cúcuta define el aprovechamiento del suelo mediante la presencia mayoritaria de uso residencial de alta densidad con usos complementarios (comercio y servicios). Esta condición es predominante en las comunas 3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10. Las comunas 1, 2 y 5 presentan usos residenciales con comercio y servicios en menor densidad y menor aprovechamiento. Por su parte, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) de Villa del Rosario, define 4 categorías de usos residenciales con diferentes densidades para promover la consolidación urbana y la mixtura de uso de suelo. Predominantemente, estas categorías permiten usos comerciales y de servicios como complementarios a la vivienda.

Ilustración 22. Tasas de homicidio y de hurto, 1er semestre 2020



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

## La concentración de hurtos sigue las concentraciones de actividad comercial

En Cúcuta los valores más altos de tasa de hurtos (entre 501 y 1.550 cada 100.000 habitantes) se encuentran en la comuna 1, seguidos por las comunas 2 y 5. La comuna 1 de la ciudad de Cúcuta, zona de aglomeración comercial y de servicios, presenta mayores índices de criminalidad. Se puede asumir que son zonas que atraen este tipo de actividades por las dinámicas económicas. En Villa del Rosario, con datos del año 2017, se evidencia una tasa de hurtos moderada, relativamente baja en comparación con Cúcuta, pero altos dentro de los rangos de la prosperidad urbana.

Adicionalmente, las comunas con mayor incidencia de actividades criminales son aquellas que presentan mayor déficit en espacios públicos. Se puede asumir que estos factores están relacionados considerando que los espacios públicos disponibles (andenes y calles) son usados para actividades de comercio informal, creando aglomeraciones y facilitando las actividades criminales. Así mismo, se puede asumir que el déficit de espacio público que se presenta no facilita la apropiación de las comunidades sobre los espacios públicos existentes debido a la presencia de grupos criminales en la zona y su ocupación del espacio público.

En la dimensión de infraestructura social, y en el caso de las comunas 6, 7, 8 y 9, se observa mayor incidencia de vivienda no adecuada. Esto se ratifica

mediante la definición del POT de la ciudad como zonas de mejoramiento integral. Los índices más altos de criminalidad se presentan en estas comunas con mayor condición de vulnerabilidad en materia de acceso a derechos.

Desde el PD de Cúcuta se señala como uno de los principales problemas de seguridad la presencia de grupos armados en la zona. Estos grupos se localizan en su mayoría en la zona rural del municipio, sin embargo, se han insertado en las zonas urbanas y zona fronteriza con el fin de mantener el control sobre los pasos fronterizos ilegales y contrabando. Adicionalmente, el PD señala una disminución en actividades criminales durante la crisis del COVID-19, sin embargo, se indican incrementos en violencia intrafamiliar con mayor afectación en niños, niñas, adolescentes, mujeres y personas de la tercera edad.

### c. Pilar Gobernanza inclusiva

Una ciudad requiere de un marco de gobernanza sólido que soporte tanto las condiciones de distribución justa de recursos, como la promoción de la diversidad para la equidad y la innovación. En este sentido, el rol de los gobiernos locales es garantizar una sólida institucionalidad con políticas que faciliten alcanzar las condiciones de una ciudad incluyente basadas en un enfoque diferenciado para

Gráfica 15. Relación entre la gobernanza inclusiva y una ciudad próspera e incluyente



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

mitigar las brechas sociales, con capacidad de recaudo y gestión de recursos, con sistemas de reporte y monitoreo transparentes y eficientes y abierta a la participación con mecanismos adecuados para la promoción de la cocreación de oportunidades y del hábitat que las sustenta, desde el nivel más pequeño del territorio hasta la escala ciudad.

A través del pilar de Gobernanza Inclusiva se busca reconocer la forma en que los distintos actores que habitan la ciudad (públicos, privados y de la sociedad civil) desarrollan los procesos para garantizar la eficiencia y capacidad institucional, la transparencia y el buen uso de recursos públicos, la calidad en la regulación, la legalidad y la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como en el monitoreo y evaluación de las mismas en un marco de transparencia e inclusión.

Con el ánimo de catalizar dichas acciones hacia unas condiciones de prosperidad para la población urbana y promover la integración, cada uno de los actores intervinientes cumple un rol específico durante este proceso. Por ejemplo, la generación de empleos e ingresos por parte del sector privado, o la participación en actividades sociales, económicas, políticas, de veeduría y control, de planeación y otras que involucren la participación por parte de la sociedad civil. A su vez, el Estado crea un entorno político y legal propicio que regula y gestiona responsablemente los procesos relacionados con la urbanización y el desarrollo de la ciudad.

Una ciudad próspera busca asegurar que la legislación local y la gobernanza urbana controlen efectivamente el funcionamiento de las otras dimensiones de la prosperidad, garantizando unas condiciones óptimas para la población.

De este análisis, entre los principales desafíos para la prosperidad territorial y la promoción de la inclusión desde este pilar, se encuentran el fortalecimiento del sistema de recaudo de ingresos propios debido a las altas tasas de informalidad y la mejora en los procesos para la promoción de la participación ciudadana y la mejora en la eficacia en los procesos

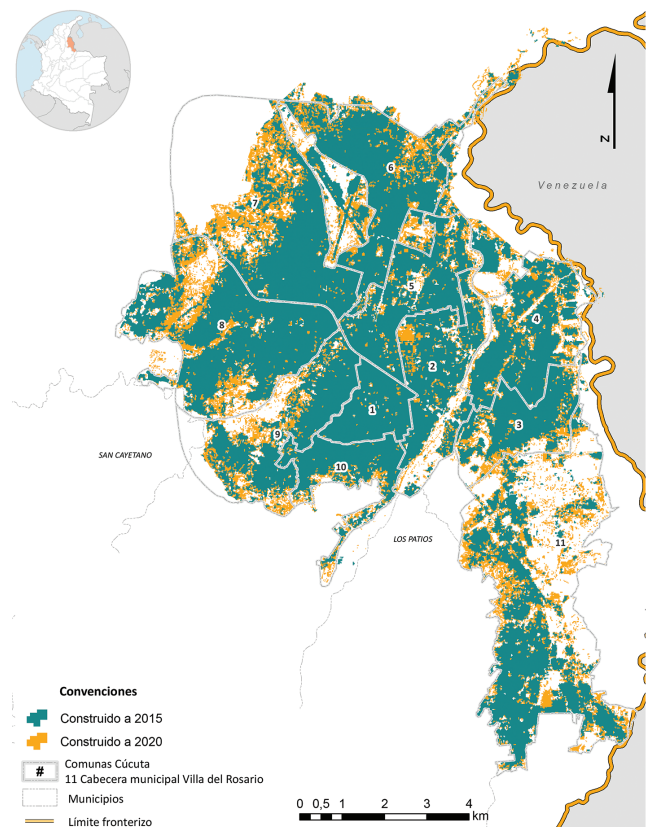
administrativos para la formalización de empresas y emprendimientos.

### Inversión desde los gobiernos locales para la promoción de prosperidad e integración

Posterior a un análisis<sup>29</sup> de la inversión de los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario en materia de gobernanza inclusiva, se visibiliza la planificación de una inversión del 15,5% Cúcuta - 7% Villa del Rosario dirigidas a programas para fortalecer la capacidad institucional, entre los que resaltan la consolidación de sistemas de información para la rendición de cuentas y la gobernanza, la implementación de un catastro multipropósito y la promoción de la participación ciudadana.

## Expansión urbana por informalidad

Ilustración 23. Expansión urbana por informalidad



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

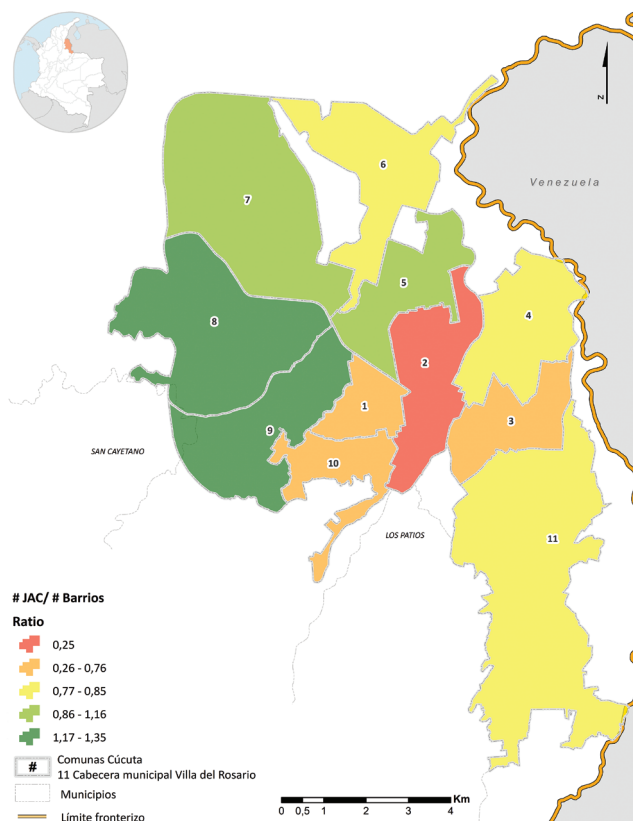
<sup>29</sup> Para los fines de este análisis, se considera únicamente la inversión de ingresos propios de los municipios (tributarios, no tributarios, recursos de capital), considerando que los ingresos de transferencias de la nación a través del Sistema General de Participaciones (SGP) no presentan en su mayoría libre designación para inversión.



El crecimiento urbano sin control se puede relacionar con niveles débiles de gobernanza urbana que se visibilizan a través del déficit de planeación sobre las zonas de expansión urbana (inexistencia de planes parciales o planes maestros), déficit de planeación y acciones para la mitigación de zonas de riesgo y baja capacidad para la implementación de control urbano. Estas son consecuencias además de una débil capacidad para el recaudo e implementación de recursos y políticas urbanas que no abarcan acciones para todo el territorio urbano. En este contexto, los resultados del crecimiento expansivo de una ciudad son bajos niveles de consolidación y densidad de áreas urbanas con capacidad de receptor urbanización, ocupación ilegal de zonas sin infraestructura básica, déficit en la cobertura de equipamientos de soporte social, débil control del mercado de suelos y déficit de programas de vivienda para grupos vulnerables.

Las comunas 7, 8 y 9, y barrio Lomitas identificadas como aquellas que tradicionalmente han sido territorios de asentamientos informales, presenta

Ilustración 24. Participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia, ONU-Habitat Países Andinos

un crecimiento más evidente de la mancha urbana. Estos son principalmente los territorios que se encuentran en mayor condición de vulnerabilidad en cuanto a acceso a servicios, vivienda adecuada, altos índices de pobreza multidimensional y accesibilidad a infraestructuras de soporte social. Por la tendencia de concentración de población de origen venezolano, se puede asumir que el crecimiento del barrio La Parada y zonas colindantes con la frontera de Venezuela, se pueden asociar al incremento en la movilidad humana en los últimos 5 años.

Uno de los retos que presenta el AMC es la ordenación de su territorio para controlar la expansión urbana, el uso del suelo y la consolidación de las zonas urbanas existentes que permita el aprovechamiento de su infraestructuras y recursos de manera sostenible.

### Débil capacidad de gestión de recursos desde organizaciones comunitarias

Una ciudad incluyente basa la planificación de sus acciones y la implementación de las mismas en procesos participativos con comunidades, lo que promueve el empoderamiento comunitario y facilita los procesos de cocreación del hábitat. Esto se visibiliza en comunidades con sólidos vínculos sociales y altos niveles de apropiación de espacios públicos y comunitarios de sus barrios como motores para la mejora en su calidad de vida: mejora de calidad del ambiente urbano, dotación de equipamientos de soporte social, mayor seguridad y convivencia pacífica, entre otros factores.

Con base en datos del 2017, se analiza la cantidad de Juntas de Acción Comunal (JAC) por comuna para el caso de Cúcuta y por cabecera municipal para el caso de Villa del Rosario. Se observa mayor ratio de JAC en relación a barrios existentes en las comunas 8 y 9 de Cúcuta, que puede responder a la creación de JAC para urbanizaciones o conjuntos habitacionales. Si bien esto evidencia mayor cantidad de líderes o representantes sociales en el territorio, también evidencia una mayor desagregación de recursos (menor al 0,02% del total de la inversión anual municipal) y territorios destinados a las JAC por parte del gobierno municipal, consecuentemente, impactando negativamente en la satisfacción de necesidades de la población ahí localizada.



Por su parte, las comunas 1 y 2, zonas centrales con los niveles más elevados de prosperidad en Cúcuta, presentan menor ratio de JAC por barrio. Se requiere constatar la participación de refugiados y migrantes en la acción de las JAC.

## Instrumentos de planeación del territorio vigentes

Desde la escala más amplia del territorio, el área metropolitana de Cúcuta cuenta con el **Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2017-2028** que define la visión territorial en un horizonte de 12 años para la consolidación del área metropolitana como una entidad con alta capacidad institucional que permita el desarrollo de políticas y planes para la mejora de la calidad de vida de sus habitantes mediante el fortalecimiento de las condiciones de competitividad, condiciones ambientales y conectividad del área metropolitana. Esta visión se materializa mediante la definición de 4 ejes estratégicos de acción: dimensión social para la inclusión, dimensión innovación, emprendimiento y creatividad con productividad y competitividad, dimensión desarrollo institucional y dimensión gobernanza ambiental de los recursos metropolitanos. Entre los proyectos estratégicos se resalta el diseño e implementación de un sistema de transporte masivo metropolitano. En relación con la población refugiada y migrante proveniente de Venezuela y colombianos retornados, se reconocen los retos y oportunidades que estos grupos presentan para el territorio.

En la escala Municipal, los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario cuentan con instrumentos para la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial.

En lo que respecta a los Planes de Desarrollo, los mismos tienen vigencia durante el periodo de gobierno actual comprendido entre el 2020 y 2023. El **Plan de Desarrollo Municipal “Cúcuta 2050, Estrategia de Todos” 2020 - 2023**, articulado en su totalidad con el Plan Nacional de Desarrollo y los lineamientos de las políticas nacionales para la atención a los migrantes. Es importante estipular que el plan, con visión a 2050, comprende un modelo de

gestión pública de gobierno abierto, con el objetivo de fortalecer y crear nuevas alianzas internacionales, nacionales y regionales bajo el marco de 7 principios primordiales para el buen desarrollo de la ciudad, transparencia gubernamental, cultura ciudadana: equidad, reconocimiento, participación ciudadana, corresponsabilidad y cultura de la innovación. Son 6 sus líneas estratégicas: (i) la equidad e inclusión social, (ii) promoción de la educación, cultura y deporte, (iii) desarrollo económico para la competitividad, (iv) entornos protectores para un territorio de paz, (v) territorio sostenible y hábitat saludable, y (vi) gobierno transparente, ético y moral. Dentro de estas líneas de acción, se presentan programas con enfoque diferenciado para atender las necesidades de población más vulnerable, entre ellos, refugiados y migrantes de origen venezolano, cuyas necesidades se visibilizan, y se plantea una respuesta considerándolos como parte de los “habitantes del territorio”.

Por su parte, el **Plan de Desarrollo Villa del Rosario 2020-2023 “Es momento de crecer, dejando huella”** plantea su modelo de desarrollo centrado en la dimensión humana, promoviendo el acceso a derechos fundamentales mediante un enfoque diferenciado para alcanzar el bienestar de su población. Este instrumento que se rige a los lineamientos legales y las orientaciones técnicas del DNP, formula un modelo de transformación social para el desarrollo del municipio, sumando así todos los sectores sociales, institucionales, políticos y económicos de nivel local y regional. En este sentido, plantea que para el año 2032 el municipio de Villa del Rosario se consolide como epicentro geopolítico en la frontera Colombo - venezolana, con alta calidad de vida a partir del aprovechamiento de su potencial productivo, la diversidad de su capital humano y natural, y la capacidad institucional de su administración local. Para alcanzar esta visión, estructura su acción en programas de financiación de 5 ejes estratégicos: (i) Social: fortalecimiento de sistemas de salud, educación, servicios básicos, condiciones de hábitat y vivienda; (ii) Ambiental: resolver, prevenir y mitigar problemáticas del medioambiente; (iii) Económico: consolidación de economía formal, propia e incluyente; (iv) Institucional: gobierno cercano a la comunidad. En la formulación de estas líneas estratégicas, se visibilizan las necesidades y principales retos de las comunidades refugiadas y migrantes de origen

venezolano, y se incluye una respuesta diferencial hacia su integración en el eje social. Por otro lado, el territorio cuenta con planes de ordenamiento territorial a escala municipal vigentes.

En el caso de Cúcuta, **el Plan de Ordenamiento Territorial fue sujeto de revisión ordinaria en el 2019**, aprobando dicha revisión en diciembre de 2019. Este documento de obligatorio cumplimiento plantea **una visión al año 2031** que considera retos y oportunidades territoriales, sociales, económicos y culturales para la consolidación de un territorio integrado entre sus componentes urbano y rural, resiliente frente al cambio climático, próspero en relación a su productividad industrial y comercial y como punto estratégico en el contexto de Área Metropolitana, nodo de aglomeración binacional y aglomeración uninodal a nivel nacional. Para materializar esta visión y dar respuesta a los retos y oportunidades del territorio, las acciones del POT se estructuran a partir de tres dimensiones: (i) dimensión biofísica, que plantea acciones para la adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo y la consolidación de un sistema de áreas protegidas; (ii) dimensión funcional, que plantea acciones para mejorar la conectividad, el acceso a servicios públicos, espacios públicos y equipamientos, la protección del patrimonio cultural, el fortalecimiento de los sistemas productivos y la ocupación sostenible del territorio; (iii) dimensión socioeconómica, que plantea acciones para fortalecer el sistema territorial de soporte productivo, mejorar las condiciones de vivienda y la generación de excedentes económicos desde el gobierno local.

Adicionalmente, el POT Cúcuta 2031 define instrumentos complementarios para la planificación, gestión y financiación de actuaciones, entre ellas, se encuentra la definición de actuaciones urbanas integrales, la formulación de macro proyectos, instrumentos para el reparto de cargas y beneficios, consolidación de nuevas centralidades para la dinamización de territorios, mecanismos para la recaudación de impuestos, entre otros. A estos instrumentos, se suman instrumentos de seguimiento y evaluación como son la instancia del Consejo Territorial de Planeación, Veeduría ciudadana, actualización de cartografía del POT.

El POT de Cúcuta no visibiliza el impacto de la movilidad humana en el territorio ni las necesidades de grupos de refugiados y migrantes en condición de vulnerabilidad y, por tanto, no plantea una estrategia diferenciada para atender sus necesidades.

Por parte del municipio de Villa del Rosario, se cuenta con un **Plan Básico de Ordenamiento Territorial** del municipio con un horizonte al año 2027 aprobado en septiembre de 2013, con revisión ordinaria aprobada el 28 de diciembre de 2015. Este instrumento propone una visión territorial a largo plazo para la consolidación del municipio que se posea como puerta de entrada binacional altamente competitiva, que desarrolle su estrategia territorial con base en el aprovechamiento de su patrimonio cultural material e inmaterial y la ocupación del suelo bajo un esquema sostenible y resiliente que promueva el acceso a derechos por parte de sus habitantes. Para la materialización de esta visión, se proponen políticas territoriales, entre las más relevantes se plantean: el fortalecimiento de sistemas de movilidad y transporte, el impulso al acceso a vivienda adecuada y servicios básicos, el fortalecimiento del sistema productivo con énfasis en turismo y productos de primera necesidad y desarrollo de parques tecnológicos, fortalecimiento de sector educación y salud, promover la compatibilidad del uso del territorio y fortalecer el territorio productivo rural del municipio. Finalmente, el PBOT Villa del Rosario no visibiliza los retos y oportunidades de la población refugiada y migrante base en el territorio y, por tanto, no plantea una estrategia diferenciada para atender sus necesidades.

Finalmente, el municipio de Villa del Rosario presenta instrumentos de gestión complementarios: Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico (PEMP) y Plan Municipal de Respuesta (PMR). El PEMP centra su acción en el centro histórico de Villa del Rosario y su zona de influencia bajo 3 líneas estratégicas para la protección del patrimonio, (i) intervenciones integrales en el territorio y el patrimonio, (ii) programas de dinamización del patrimonio y, (iii) fortalecimiento institucional para la gestión del patrimonio.

Por otro lado, el PMR es la primera hoja de ruta existente en el país para la integración de la población refugiada, migrante y retornada en el municipio y

el Área Metropolitana de Cúcuta. Este instrumento guía, construido junto a los diferentes actores que operan en el municipio, comprende una visión integral, basando su estrategia en la integración urbana, la cual requiere la caracterización de estos grupos poblacionales, a razón de analizar la capacidad del municipio para conocer la magnitud del reto de dispersión, identificar áreas del municipio cuyos servicios tengan capacidad, donde exista oferta de vivienda y saneamiento básico, y donde pueda ser construida o mejorada infraestructura social y crear alternativas de generación de ingresos en 2 sectores económicos: manufacturero (confecciones, arcilla y marroquinería), y turístico en el marco del Bicentenario. Esta estrategia aprovecha que Villa del Rosario es integrante del Área Metropolitana de Cúcuta, y

que con ella puede impulsar tácticas complementarias que se apalanquen en su infraestructura urbana, de servicios y conectividad vial, dispersar población migrante e incrementar dinámicas de mercado hacia otras ciudades del país.

Es importante resaltar que, dentro de su enfoque organizacional, el PMR tiene como meta la articulación de todos los organismos de cooperación que actúan en el municipio siguiendo los planes de acción construidos por cada sector de la Alcaldía municipal como: educación, salud, generación de ingresos, vivienda y saneamiento, seguridad y convivencia, NNA y víctimas retornadas, en los que se incluyen las necesidades y los proyectos de respuesta para acatar la problemática migratoria de la región.

Tabla 4. Programas de inversión de sectores salud, educación, cultura y recreación en Cúcuta y Villa del Rosario durante el periodo 2020-2023

	Cúcuta	Villa del Rosario
Sector Salud	Programa Cúcuta con aseguramiento de la salud al régimen subsidiado. Programa Salud Pública con calidad para todos. Programa Todos por la vida: Red pública de salud.	Programa Salud de calidad para la vida.
Sector Educación	Programa Juventud participativa: gestión del Conocimiento e innovación Social. Programa Generación 2050. Programa Estar y permanecer en la escuela. Programa Colegios: territorios de paz, inclusión y cultura ciudadana. Programa Potenciando el rol directivo y docente. Programa Aprendizaje con sentido. Programa Innovando para aprender. Programa Bibliotecas ciudadanas, participativas y conectadas contigo y el mundo. Programa Manos a la obra.	Programa Educación pertinente para la transformación social.
Sector Recreación y cultura	Programa Cúcuta creativa y articulada en torno al arte y la cultura. Programa Cúcuta: memoria, identidad y patrimonio en la frontera. Programa Cultura de paz y memoria histórica: Empoderamiento colectivo en el territorio. Programa Cúcuta con educación física, recreación y deportes para todos.	Programa Deporte para la integración social. Programa Villa del Rosario es cultura e historia bicentenario.

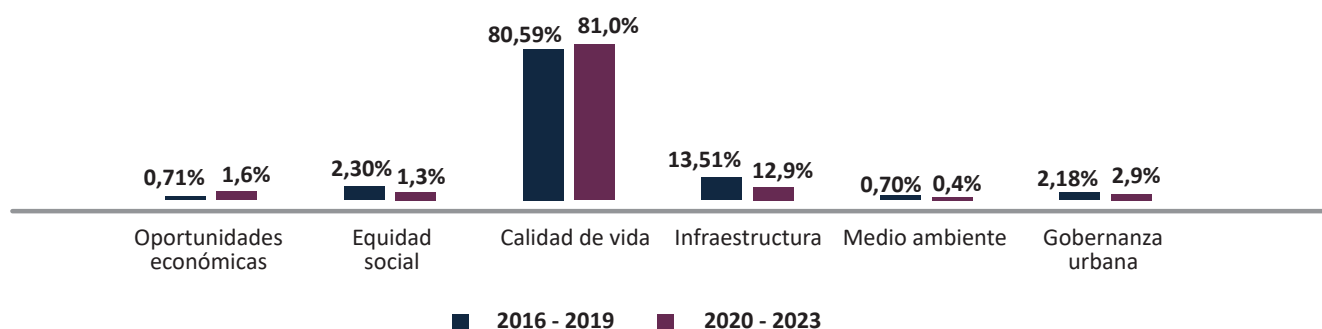
Fuente: Elaboración propia con información del Plan de Desarrollo 2020-2023 “Cúcuta 2050, estrategia de todos” y Plan de Desarrollo Villa del Rosario 2020-2023 “Es momento de crecer, dejando huella”

## Análisis de priorización de la inversión en el territorio

En el caso del municipio de Cúcuta, con base en el análisis de los programas de inversión de la administración 2016-2019 y la planificación de inversión de la administración actual (2020-2023), se evidencia una alta dependencia del municipio hacia las transferencias de la nación que representan en promedio entre un 60 y 70% del presupuesto anual de la ciudad. Es importante considerar que las transferencias de la nación se enmarcan en el SGP y condicionan la inversión de recursos a los sectores salud, educación, recreación y cultura, condición que se ve reflejada en una tendencia a la inversión en acciones para la mejora de la calidad de vida de la población como se indica en el gráfico más adelante. Entre la inversión del periodo 2020-2023 de los sectores de salud, educación, cultura y recreación, se destacan para Cúcuta y Villa del Rosario:

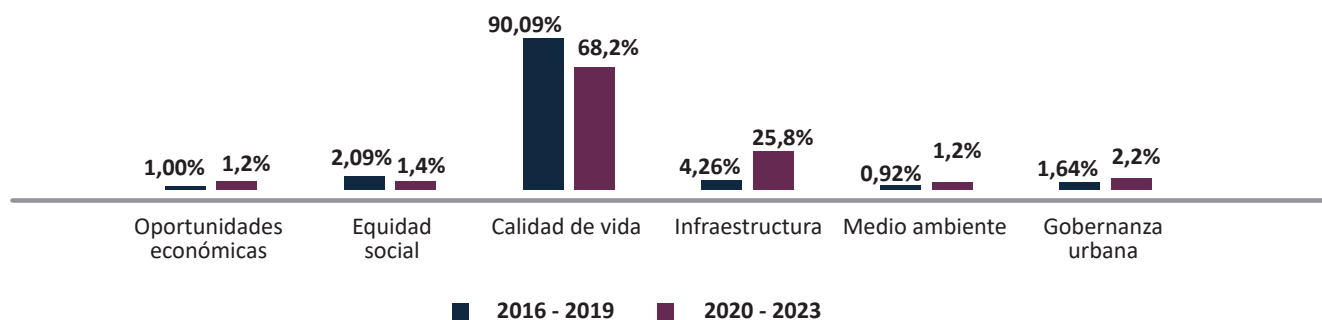
En cuanto a los recursos de inversión no condicionados (entre el 30 y 40% del total anual), se evidencia una tendencia en la administración pasada y actual a inversión en infraestructura, en especial, infraestructura vial, alumbrado público y dotación de equipamientos urbanos. En menor medida, se evidencia inversión para el fortalecimiento del sistema productivo, para la promoción de la equidad social y para la resiliencia frente al cambio climático. Se mantiene una tendencia a la inversión para el fortalecimiento de la gobernanza urbana, sin embargo, no se plantean estrategias para fortalecer la capacidad de recaudo de recursos propios. La inversión del municipio de Cúcuta visibiliza el esfuerzo de la administración local por reducir las brechas sociales presentes en el territorio, en particular, mediante la dotación de infraestructuras y equipamiento. Así mismo, se visibiliza un déficit de inversión en programas de vivienda que, como se ha señalado

Gráfica 16. Análisis de inversión del gobierno local Cúcuta, 2016-2019 y 2020-2023



Fuente: Plan de Desarrollo Villa del Rosario 2020-2023 "Es momento de crecer, dejando huella"

Gráfica 17. Análisis de inversión del gobierno local Villa del Rosario, 2016-2019 y 2020-2023



Fuente: Plan de Desarrollo 2020-2023 "Cúcuta 2050, estrategia de todos"

anteriormente, es un punto de partida estratégico hacia una ciudad incluyente. Finalmente, se resalta la importancia que la administración de Cúcuta destine recursos de inversión al sistema productivo de la ciudad para promover la creación de empleos como mecanismo fundamental de respuesta a los altos niveles de informalidad laboral del territorio

En el caso del municipio de Villa del Rosario, con base en el análisis de los programas de inversión de la administración 2016-2019 y la planificación de inversión de la administración actual (2020-2023), se evidencia una alta dependencia del municipio hacia las transferencias de la nación que representan hasta un 88% del presupuesto anual de la ciudad. De igual manera que el municipio de Cúcuta, estos fondos se destinan de manera obligatoria a los sectores salud, educación, recreación y cultura. De la implementación de los recursos de libre inversión, se evidencia un incremento de los programas de inversión en infraestructura, para la dotación de equipamientos, infraestructura vial, la ampliación de la cobertura de los servicios básicos y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad. Se evidencia tendencia de menor inversión en acciones para la promoción de la productividad, equidad social, medio ambiente y gobernanza urbana. La inversión del municipio de Villa del Rosario visibiliza un esfuerzo para la reducción de brechas sociales mediante la dotación de infraestructura, especialmente en lo relacionado a servicios básicos. Sin embargo, los reducidos recursos de libre destinación de este municipio hacen que la deuda social para reducir las brechas existentes no pueda atenderse de manera correcta. Así mismo, se resalta la importancia de que el municipio a futuro plantee inversión en programas para el fomento a la productividad como medida para mitigar la informalidad en el territorio y el acceso a vivienda adecuada por parte de sus habitantes como punto de partida para la cohesión social y territorial.

### 3.3. Gobernanza y marco institucional

Con los lineamientos del CONPES 3870, 2016, la nueva administración local de San José de Cúcuta, que inició el 1 de enero de 2020, construyó su Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2020-2023 titulado “Cúcuta 2050, estrategia de todos” donde se incluye el tema migratorio de forma transversal. “Cúcuta

2050”, es un plan que busca potenciar las habilidades sociales, capacidades económicas y los procesos de integración social para reconocer la migración como un catalizador de progreso colectivo. Así, la administración municipal se articula a proyectos estratégicos como “Ciudades incluyentes, Comunidades Solidarias” o los dispuestos en el grupo GIFMM que integran las comunidades refugiadas, migrantes y colombianos retornados en el enfoque de planeación territorial local. A lo largo de los programas expuestos en el documento, la población refugiada y migrante se integra como un grupo poblacional que no tiene distinción frente a los ciudadanos colombianos.

Adicionalmente, quedó establecido en el Plan de Desarrollo Municipal la ejecución del Plan de Acción sobre la Migración llamado “Cúcuta Siembra La Migración” en donde se aprovechan los potenciales productivos y sociales que trae la migración, propiciando la producción agrícola en el territorio y haciéndole frente a las necesidades de la población venezolana que llega al país, al tiempo que se le apunta a fortalecer acciones de atención a niños y familias de venezolanos migrantes junto a la construcción de un sistema de seguridad fronteriza.

El diseño de la estrategia migratoria del municipio es un compromiso en el PDM, donde todos los programas o iniciativas específicas relacionados con la migración quedaron establecidos en el documento para su ejecución. A su vez, está por definirse la realización de un documento aparte que defina de manera específica las acciones orientadas a los migrantes.

Dado lo anterior, es importante señalar a Cúcuta como una de las ciudades colombianas con mayor número de refugiados y migrantes procedentes de Venezuela, situación que ha llevado a las distintas administraciones locales a emitir disposiciones que buscan entre otros, territorializar los lineamientos emitidos por el Gobierno Nacional en sus diferentes dependencias, así como otorgar lineamientos a sus vigilados, en el caso de establecimientos educativos, hospitales y redes de salud.

Por tanto, es definitivo que las autoridades locales cuenten con una estrategia migratoria definida en documentos programáticos como el PDM y el Plan



Municipal de Respuesta para la atención de la migración desde Venezuela (PMR) ya mencionados, donde por ejemplo, el PMR es regulado por la Oficina Asesora para la Cooperación Internacional y Asuntos de Frontera, como punto focal para el desarrollo e implementación del mismo; así como el Puesto de Mando Unificado (PMU) que reúne a los gobiernos municipales y departamentales en mesas de trabajo para garantizar la coherencia vertical en materia migratoria. Las autoridades locales, a su vez, se articulan con OSC, agencias de cooperación internacional y ONG a través del Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), los cuales brindan apoyo a los gobiernos departamentales y municipales en temas migratorios (en 2019 el GIFMM de Norte de Santander compuesto de 48 organizaciones, desarrolló en Villa del Rosario 56 proyectos con una inversión de USD 6.503.623 USD y 156.772 beneficiados).

Adicionalmente, en el **Anexo 8** se hace mención a las disposiciones locales que le hacen frente a la migración venezolana en el territorio; y en el **Anexo 11** se presentan los Indicadores de Gobernanza de la Migración a nivel local: Cúcuta (Norte de Santander) realizado por la OIM.

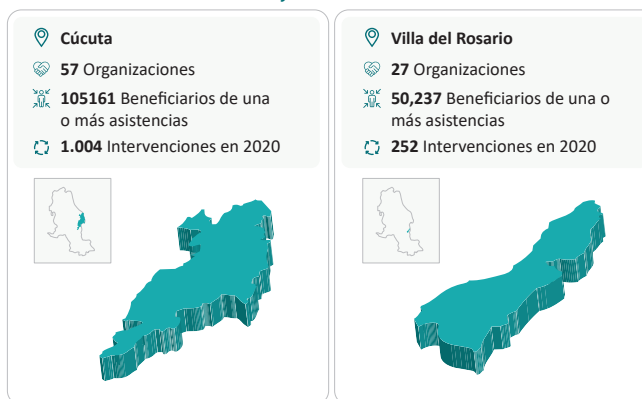
### 3.4. Mapeo de cooperación internacional en Cúcuta y Villa del Rosario

Según el GIFMM, en el municipio de Cúcuta intervienen 57 socios mediante el desarrollo de actividades en 18 sectores de atención humanitaria, mientras que, para Villa del Rosario, hay 27 socios desarrollando actividades en 13 sectores humanitarios (véase **Anexo 9**).

La articulación y coordinación de la respuesta operacional conjunta de los socios en estos municipios, ha permitido que los refugiados y migrantes puedan acceder a servicios humanitarios que aseguren sus derechos y les permita, además, construir relaciones positivas con las comunidades de acogida, fortaleciendo la respuesta de los gobiernos locales. Esta respuesta conjunta ha dado lugar a diversos proyectos de alojamiento temporal, asistencia a través de la provisión de diversos servicios de salud con enfoque diferencial, asistencia en materia de protección y garantía de derechos, así como orientación

en materia de regularización y situación migratoria, provisión de servicios de higiene y saneamiento, acceso a alimentación a través de la entrega de raciones y bonos alimentarios y asesorías en materia de autoempleo, emprendimiento y generación de medios de vida. De esta forma, se ha logrado brindar una atención integral que ha mitigado los efectos de la crisis migratoria en el territorio.

Ilustración 25. Mapas presenciales y operacionales – Cúcuta y Villa del Rosario



Fecha: 31 Julio 2020 - Fuente: GIFMM Santander - Contacto: Liliana castillo ([castilivunhcr.org](mailto:castilivunhcr.org))

Fuente: GIFMM Santander, junio 2020.

### 3.5. Perfil y situación de los refugiados y migrantes en Cúcuta y Villa del Rosario

Para conocer el perfil y situación de los refugiados y migrantes en Cúcuta y Villa del Rosario durante septiembre 2019 y marzo 2020, ACNUR aplicó en Norte de Santander 428 encuestas (a 421 venezolanos y 7 colombianos, representando 1135 personas), con su herramienta regional de monitoreo de la protección (Protection Monitoring Tool - PMT). Las encuestas fueron aplicadas en 12 puntos estratégicos de los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario y Los Patios dentro del Área Metropolitana de Cúcuta.

Por su parte, la OIM Colombia puso en marcha en noviembre de 2019 la DTM, por medio de la cual fue posible caracterizar, mediante 2.155 encuestas en Cúcuta (12 comunas y 58 barrios) a 4.347 personas provenientes de Venezuela con intención de permanencia y en Villa del Rosario, 574 encuestas en 14 barrios a 1.742 personas. Esta herramienta permite a una variedad de actores interesados tener una mejor comprensión de las condiciones de vida de estas personas, para planificar respuestas efectivas

y acordes con sus necesidades y a ella nos referimos a continuación.

La DTM de la ciudad de Cúcuta indica que, del total de los encuestados (4.347 personas de origen venezolano), el 71,04 % son mujeres, el 28,82 % son hombres y el 0,14 % se autoreconocen como intersexuales. Así mismo, de acuerdo a grupo etario, los encuestados se distribuyen de la siguiente manera: de entre 0 y 5 años (primera infancia) 13,87%, niños y niñas entre 6 y 11 años 11,83%, adolescentes entre 12 y 17 años 8,94%, jóvenes entre 18 y 28 años 25,28%, adultos entre 29 y 59 años 34,84%, y adultos de más de 60 años 5,24%. Es de reconocer que, de los encuestados, el grupo etario predominante se encuentra en edad de trabajar, representante un activo importante para su territorio de permanencia.

En Villa del Rosario, los resultados del DTM muestran que, del total de los encuestados (1.742 personas), el 79,8 % son mujeres y el 20,21 % son hombres. Así mismo, de acuerdo a grupo etario, los encuestados se distribuyen de la siguiente manera: de entre 0 y 5 años (primera infancia) 16,88%, niños y niñas entre 6 y 11 años 15,72%, adolescentes entre 12 y 17 años 9,07%, jóvenes entre 18 y 28 años 23,83%, adultos entre 29 y 59 años 31,13%, y adultos de más de 60 años 3,37%. Al igual que en el caso de Cúcuta, en Villa del Rosario el grupo predominante de refugiados y migrantes se encuentran en edad laboral productiva, con el potencial de aportar con talento humano al territorio receptor.

Para representar la información de la población encuestada, se presentan a continuación una sistematización por componentes de la información recolectada.

### a. Razones que motivaron la movilidad humana y estadía en el territorio

Según los resultados de la DTM, el estado de Táchira en Venezuela es el lugar de donde proviene la mayoría de los migrantes y familias identificadas. Entre las principales razones para salir de Venezuela, se registran la falta de acceso a alimentos (el 29%), la falta de empleo o recursos (el 26%), falta de acceso a servicios médicos (el 21%), la falta de acceso a educación (el 10%) y la inseguridad (el 6%). La gran mayoría de los encuestados seleccionaron

Ilustración 26. Origen por estado en Venezuela de personas en movilidad humana en Colombia



Fuente: Elaboración propia ONU-Habitat países andinos

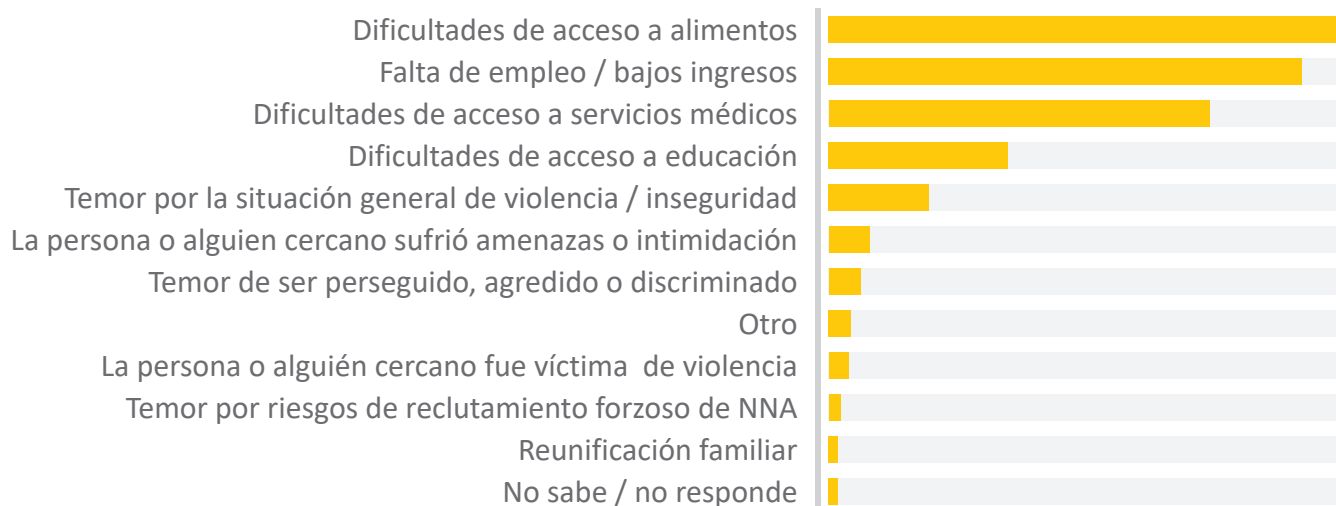
varias razones; solamente 7 personas seleccionaron únicamente la falta de acceso a empleo o recursos. Así, se evidencia que la mayoría de los encuestados mencionan haber salido de Venezuela por razones que pueden estar bajo la definición de Refugiado de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, o la definición regional ampliada de la Declaración de Cartagena de 1984; las dos definiciones siendo incluidas en la normatividad nacional colombiana.

En cuanto a la composición familiar, se evidencia que los hogares de comunidades refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela se han reducido de 4,9 personas a 3,8 personas durante los procesos de movilidad humana, situación que se debe a la permanencia de miembros de la familia en Venezuela. Esto se debe principalmente a la falta de dinero (el 30%), trabajo o estudios (el 23%) o la necesidad de quedarse cuidando sus propiedades (el 20%). Así mismo, entre alrededor del 50% de los encuestados espera recibir en un plazo de 1 a 3 meses a familiares o conocidos provenientes de Venezuela, el 38,42 % no espera a nadie y el 2,60 % no sabe si recibirá a alguien proveniente de Venezuela.

En cuanto a los motivos para la movilidad hacia las ciudades de Cúcuta y Villa del Rosario y el deseo de permanencia, se evidencia que alrededor del 59 % la eligió por oportunidades laborales, alrededor del 25% por reunificación familiar, alrededor del 6% por otra razón no especificada, alrededor del 6 % por

Gráfica 18. Razones que motivaron la salida de población de Venezuela

### ¿Cuáles fueron las principales razones que motivaron su salida de su país o lugar de origen? (selección múltiple)



Fuente: Protection Monitoring Tool (PMT), ACNUR 2020

contactos o conocidos y el entre el 2 y 3% por relación romántica o de pareja. En Cúcuta, se evidencia predominancia a asentarse en la Comuna 9 (en un 52,44%), Comuna 6 (en un 12,53%), Comuna 8 (en un 12,20%), Comuna 5 (en un 8,54%) y Comuna 3 (en un 7,52%).

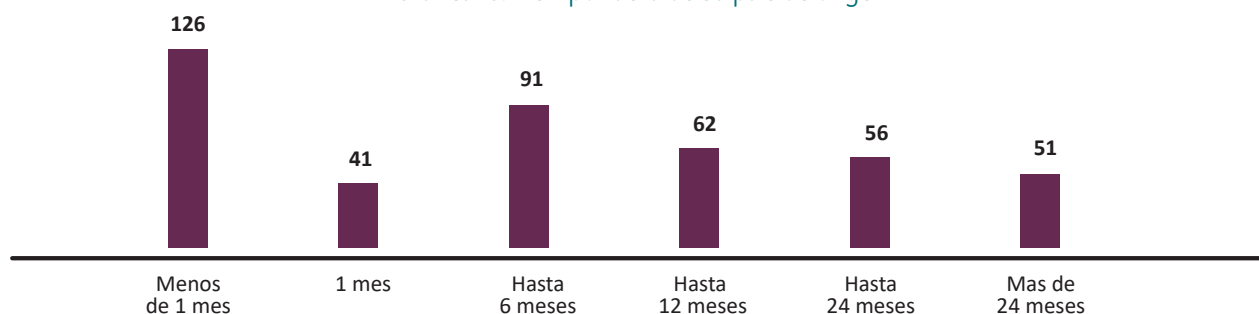
Por otro lado, en cuanto al ingreso a Colombia, el 30% de los encuestados por la DTM indica no haber podido ingresar a Colombia de manera regular. De este porcentaje, el 80% no ingreso de manera regular por falta de documentos y el 11% indicó haber tenido que pagar a alguien para cruzar la frontera. En

cuanto al tiempo en condición de movilidad humana, el 39% indicó haber salido de su país de origen hace 1 mes o menos de un mes, el 21 % entre 1 mes y 6 meses, con un total del 75% de los encuestados que han salido de Venezuela hace 1 año o menos.

#### b. Documentación y estatus migratorio

Cúcuta y Villa del Rosario presentan condiciones similares, el 80,31% Cúcuta / 75,74% Villa del Rosario de los encuestados y el 87,97% / 84,70% de los integrantes de los grupos familiares identificados no tienen un documento que acredite su estatus migra-

Gráfica 19. Tiempo fuera de su país de origen



Fuente: Protection Monitoring Tool (PMT), ACNUR 2020

torio. El 19,69% Cúcuta / 24,26% Villa del Rosario de los encuestados posee un documento emitido por la autoridad migratoria colombiana, de los cuales el 17,29% Cúcuta / 24,49% Villa del Rosario reporta tener Permiso Especial de Permanencia (PEP). Respecto a los integrantes de los grupos familiares identificados, tan solo el 12,03% Cúcuta / 15,30% Villa del Rosario cuenta con un documento que acredite su estatus migratorio. De estos, el 11,21% / 14,98% Villa del Rosario tiene PEP.

### c. Salud y seguridad social

El acceso a los sistemas de salud y seguridad social es uno de los principales retos de las comunidades refugiadas y migrantes. Para analizar las condiciones actuales de acceso a salud y seguridad social, a continuación se presenta la recopilación de las cifras relacionadas con condiciones físicas, cobertura, barreras de acceso al sistema y condiciones relacionadas con COVID-19.

En cuanto al acceso a atención médica, el 62,55% en Cúcuta y 64,81% Villa del Rosario de las personas encuestadas reportaron haber solicitado atención médica, de las cuales el 78,19% en Cúcuta y 83,60% en Villa del Rosario sí recibieron atención y el 21,66% Cúcuta y 16,40% Villa del Rosario no fueron atendidas, la principal para no recibir atención fue su condición de extranjeros. En cuanto al acceso al sistema de seguridad social, el 78,42% de los encuestados no está afiliado al sistema, mientras que el 21,16 % si lo está. A estas estadísticas es preciso sumar niños menores de edad no registrados, que ascienden a un 6,17 % en Cúcuta y 8,06% en Villa del Rosario, cuyo acceso a la salud se ve impactado.

Las condiciones de acceso a salud y seguridad social son de vital importancia en cuanto se evidencia que el 6,16% de mujeres en Cúcuta y 6,69% Villa del Rosario son gestantes, y del total de mujeres identificadas en los grupos familiares, el 4,39% en Cúcuta y 4,60% Villa del Rosario se encuentran en estado de gestación. El 62,67% de Cúcuta y 54,17% en Villa del Rosario informó tener acceso a controles prenatales, mientras que el 37,33% en Cúcuta y 45, 83% Villa del Rosario no había tenido control prenatal. Respecto a las mujeres del grupo familiar identificadas y en estado de embarazo, el 59,52% Cúcuta y

66,67% Villa del Rosario ha tenido control prenatal y el 38,10% Cúcuta y 33,33% Villa del Rosario no ha recibido atención médica de control y seguimiento prenatal. El 2,38% no sabe o no responde, mientras que el 5,13 % son menores de 18 años.

Adicionalmente, el 18% de Cúcuta y 19,86% de Villa del Rosario de las personas encuestadas tiene una enfermedad de larga duración o crónica y el 0,79 % no sabe si tiene una enfermedad crónica. Adicionalmente, del total de encuestados, el 11,14% en Cúcuta y 16,72% Villa del Rosario reportó una o varias dificultades para realizar sus actividades diarias.

En la actualidad, respecto a las condiciones físicas, de salud versus enfermedad, en una circunstancia tal como la de movilidad de las personas refugiadas y migrantes, la DTM en la ciudad de Cúcuta recopiló información básica que permite esbozar las principales condiciones de salud y acceso a los servicios médicos de los encuestados, que evidencia el incremento los casos atendidos en cada una de las morbilidades registradas entre 2015 y 2019.

Por ejemplo, en Villa del Rosario, según los datos presentados por la Secretaría de Salud del municipio en la mesa intersectorial de salud departamental, las condiciones actuales de la población venezolana se explican en la Gráfica 20.

En términos de cobertura, y según el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), el 38% de la población migrante y retornada son niños y niñas de 0 a 10 años, seguidos de la población ubicada en el rango poblacional de 31 a 40 años con el 17% y el 14% con el rango entre 21 a 30 años.

Durante el 2020 e inicio del 2021, uno de los retos territoriales más significativos ha sido la respuesta del sistema de salud frente a la crisis generada por el COVID-19. Este virus, del tipo SARS-CoV-2, se presenta como un síndrome respiratorio agudo altamente contagioso que en Colombia presenta una tasa de contagio de 45.411 casos por millón de habitantes y 1.207 muertes por millón de habitantes. A nivel del departamento de Norte de Santander, de acuerdo a los datos que suministra el Instituto Departamental de Salud - IDS a corte de 10 de marzo de 2021 sobre el total de la población, muestran que hay 51.190



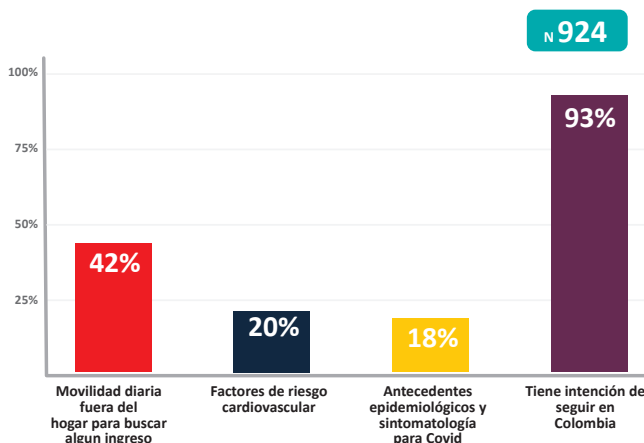
Tabla 5. Cifras compartidas por el PMU sobre atención de salud a venezolanos

	2015	2016	2017	2018	2019
Malaria	34	32	84	300	300
Desnutrición aguda en menores de 5 años	0	2	13	172	282
Sífilis gestacional	1	0	14	48	273
VIH/SIDA/Mortalidad por SIDA	9	18	35	48	273
Vigilancia en salud pública de la violencia de género e intrafamiliar	11	23	187	208	214
Dengue	15	5	9	277	194
Bajo peso al nacer	3	7	34	67	186
Sífilis adquirida	0	3	1	16	184
Morbilidad materna extrema	2	13	23	78	172
Mortalidad perinatal y neonatal tardía	4	5	24	68	148
Evento individual sin establecer				9	
	2015	2016	2017	2018	2019
Nacimiento de venezolanos atendidos en Norte de Santander	84	275	911	3610	7117
Dosis aplicadas en población migrantes			58580	225625	282852

Fuente: Puesto de Mando Unificado (PMU)

Gráfica 20. Condiciones de vida de migrantes en Villa del Rosario

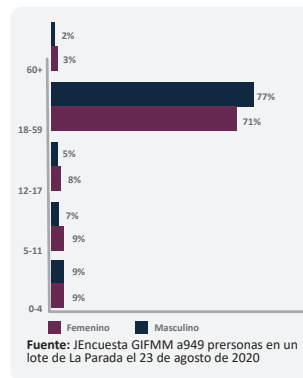
Resultados de la entrevista de sanidad comunitaria



Fuente: Jornadas de Atención Primaria en Salud La Parada Villa del Rosario Julio de 2020

En Villa del Rosario durante el primer semestre del año 2019 se aplicaron 41.260 dosis de biológicos a población migrante, en el mismo periodo de 2020 se han aplicado 15.695. La vacunación previene enfermedades altamente contagiosas evitando brotes, por ejemplo el sarampión.

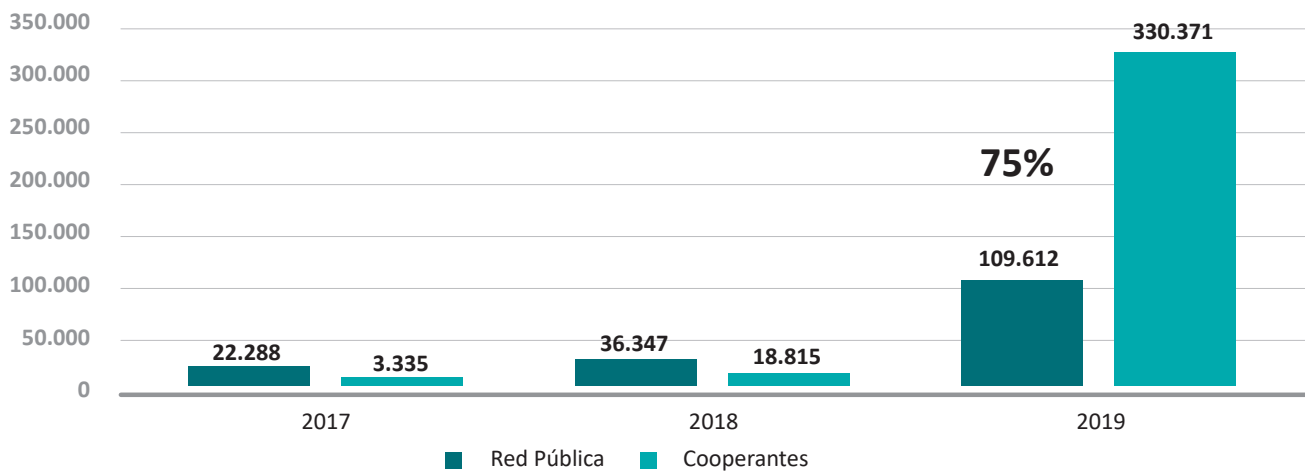
Fuente: Secretaría de Salud de Villa del Rosario y IDS, cifras presentadas en la mesa intersectorial de salud, septiembre, 2020



Fuente: JEncuesta GIFMM a949 prersonas en un lote de La Parada el 23 de agosto de 2020



Gráfica 21. Atención en salud a migrantes venezolanos



Fuente: IDS- Mesa intersectorial de salud

casos confirmados, 51% representan mujeres y 50% hombres; en Cúcuta se presentan 34.894 casos y en Villa del Rosario 3.276.

En cuanto a la población refugiada y migrante, a septiembre de 2020 se reporta por Centro Regulador de Urgencias y Emergencias de IDS, oficina de vigilancia epidemiológica, un total de 242 casos positivos de COVID-19 en población refugiada y migrante, de estos el 57% corresponden a hombres y el 43% a mujeres. Así mismo, el 66,5% hace parte del rango de población entre 15 a 44 años. El 87% de los casos reportados han presentado síntomas leves, 4% síntomas moderados, 1% síntomas graves y 6% han fallecido.

En este aspecto, se resalta el aporte en prevención y manejo de morbilidad a través de los servicios de vacunación en Villa del Rosario, teniendo en cuenta las necesidades propias del municipio y las que llegan a través del corredor humanitario, donde solo para el mes de julio se reportaron más de 1.230 casos.

#### d. Educación

La educación es un derecho fundamental cuyo acceso posibilita el desarrollo integral de los individuos. La Constitución Política de Colombia considera la educación un derecho fundamental de los niños y

un servicio público esencial de carácter gratuito a cargo del Estado y que, por tanto, la nación y entidades territoriales deberán participar en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales.

De acuerdo a información de la DTM, el 1,58% de la población encuestada en Cúcuta y 1,92% en Villa del Rosario no sabe leer, el 1,44% en Cúcuta y 2,09% en Villa del Rosario no sabe escribir mientras que, el 3,70% en Cúcuta y 3,17% en Villa del Rosario reportó no tener ningún nivel de escolaridad. De la población con escolaridad, el 10,05% en Cúcuta y el 8,68% en Villa del Rosario indicó haber cursado un nivel de la educación inicial (prekínder, kínder, preparatorio), el 19,32% en Cúcuta y 20,21% en Villa el Rosario ha finalizado la educación básica media general (primer a tercer año), el 26,91 % en Cúcuta y 31,38% en Villa del Rosario reportó contar con educación básica completa con título (primero a sexto grado), el 4,73% en Cúcuta y 3,12% en Villa del Rosario dijo contar con educación media diversificada (sexto año con título de técnico medio), el 4,30% en Cúcuta y 3,90% Villa del Rosario informó tener educación superior (formación profesional: técnico superior, universitario, diplomado), el 2,57% en Cúcuta y 1,40% en Villa del Rosario dijo tener educación superior (pregrado universitario: licenciado, profesional) y finalmente, el 0,23% en Cúcuta y 0,21% en Villa del Rosario informó tener educación superior (posgrado universitario: especialización, maestría, doctorado).

Estas estadísticas coinciden con la información provista por el PMT en el territorio que señala que, el 17% de los encuestados cuenta con educación primaria, el 53% con educación secundaria, el 11% con estudios técnicos y el 16% con educación universitaria.

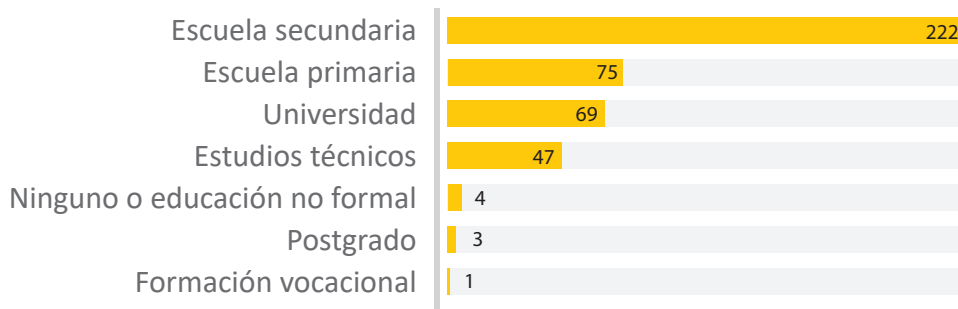
De acuerdo a los resultados del PMT, se identifica una tasa de desescolarización del 26% respecto a los niños, niñas y adolescentes (NNA) encuestados. Las

principales razones mencionadas por las cuales NNA no están estudiando son: i) Año escolar muy avanzado al momento de la encuesta, es tarde para la inscripción (el 34%), ii) falta de documentos o requisitos (el 19%), y iii) falta de recursos económicos (el 9%).

Según la Secretaría de Educación de Norte de Santander, existen 11.233 NNA venezolanos escolarizados en Cúcuta, y 11.424 NNA escolarizados en otros partes de Norte de Santander, representando

Gráfica 22. Nivel de educación de la población refugiada y migrante

### ¿Cuál es su nivel de educación?



Fuente: Protection Monitoring Tool (PMT), ACNUR 2020

Tabla 6. Corredor Humanitario Escolar

	Cúcuta		ETC Norte de Santander	
	2019	2020	2019	2020
Matrícula Total	167570	129295	177804	138351
Matrícula Venezolana	10322	11233	10909	11424
Proporción Venezolana/Matrícula Total	6,20%	8,70%	6,10%	8,30%
Corredor Humanitario Escolar (COP millones)	2113	2649	2535	2661
Corredor Humanitario Escolar (personas)	2023		1060	
Recursos MEN para aulas escolares y mobiliario de comedor	136		177	

Fuente: Secretaria Municipal de Educación de Norte de Santander y Cúcuta

el 8,7% y 8,3% respectivamente. De ellos, más de 3.000 NNA llegaron de Venezuela en 2019.

Así mismo, de acuerdo con información de cobertura educativa de la Secretaría de Educación Departamental, se presenta un déficit de 4.740 cupos para acceso a educación en el departamento Norte de Santander. En el caso del municipio de Cúcuta, la cobertura educativa bruta presenta un valor de 108,58% entre instituciones oficiales y no oficiales, indicando que el mismo está funcionando 8,58% sobre su capacidad, condición que puede estar impactando en el acceso a la educación de la población en condición de vulnerabilidad humana.

En abril 2020, la Secretaría de Educación del Norte de Santander realizó un mapeo sobre las barreras y necesidades educativas del departamento en zonas urbanas y rurales. Los datos demuestran que el 70% de las sedes educativas no tienen una plataforma académica virtual, el 44% de los estudiantes no tienen acceso a Internet y el 15% no tienen servicio de electricidad en el hogar. Adicionalmente, los datos del mapeo demuestran que el 83% (19.133) de los estudiantes no cuenta con computadora o tablet en el hogar, 36% no cuentan con radio y el 28% no cuentan con televisión en el hogar.

Durante el período de aislamiento preventivo por la emergencia sanitaria de COVID-19 (marzo-septiembre 2020), ha aumentado la desescolarización ante las dificultades de la educación remota. En el caso de los NNA pendulares venezolanos, cerca de 4000 NNA estudiaban en Colombia cuyo acceso a la educación se ha visto impactado. Finalmente, según datos de la Secretaría Municipal de Educación de Cúcuta, existen 13.475 estudiantes matriculados en el municipio de Cúcuta que se encuentran en condiciones de hacinamiento y no tienen la dotación necesaria de menaje escolar.

Desde los gobiernos departamentales y municipales, se adelantan acciones para la prevención de la deserción escolar, prioridad para la Secretaría de Educación Departamental, así como programas para el acceso de población refugiada y migrante de origen venezolana al sistema educativo, como el programa “Colegios como territorios de paz, inclusión y cultura ciudadana” incluido en el PDM de Cúcuta 2020-2023.

## e Vivienda y habitabilidad

El acceso a la vivienda se constituye como un catalizador para el acceso a otros derechos fundamentales, las comunidades refugiadas y migrantes presentan inestabilidad y vulnerabilidad en cuanto al acceso a la vivienda como se presenta en las cifras a continuación.

De acuerdo a información del DTM 2020, la forma de tenencia más común es el arriendo, con un total de 79,95% de encuestados en Cúcuta y 74,56% en Villa del Rosario de personas que acceden a vivienda en arrendamiento. De ellas, el 69,53% en Cúcuta y 71,55% en Villa del Rosario viven en casa, mientras que el 17,51% en Cúcuta y 9,77% en Villa del Rosario viven en un apartamento. En menor medida, los encuestados acceden a vivienda en inquilinato (5,49 en Cúcuta y 5,31% en Villa del Rosario), casas de acogida (3,04% en Cúcuta), residencia (1,52% en Cúcuta y 1,49% en Villa del Rosario), albergue (0,64% en Cúcuta y 1,06% en Villa del Rosario), asentamientos (0,47% en Cúcuta y 1,08% en Villa del Rosario), hotel/ hostel (0,06% en Cúcuta), entre otros. Se presentan solo 13 personas en condición de calle que hayan llegado a Colombia hace más de 3 meses (de un total de 6.089 encuestados en Cúcuta y Villa del Rosario). No se considera la situación de alojamiento de personas recién llegadas al país en cuanto son más propensas a encontrarse en situación de calle mientras encuentran un medio de subsistencia y/o reciban ayuda humanitaria para poder estabilizarse.

Los datos de la población refugiada y migrantes se contrastan con la población de acogida, quienes según el CNPV 2018, en Cúcuta viven predominantemente en casas con un 71,81% de los hogares, mientras que 23,25% viven en apartamento, 4,88% en cuartos, 0,02% en vivienda étnica y 0,05% en otros tipos de vivienda. En el caso de Villa del Rosario, el 79,57% de hogares de población de acogida vive en casa, el 15,67% en apartamento, el 4,74% en cuarto y un 0,03% en otros tipos de vivienda.

Estas condiciones de tenencia de vivienda se suman a riesgo y vulnerabilidad por la calidad de la vivienda. En promedio, los encuestados reportan vivir con entre 5 (Villa del Rosario) y 6 (Cúcuta) personas, lo

que significa que por vivienda se ubican dos o más hogares (composición promedio del hogar 3,8 personas). El 40,09% en Cúcuta y 34,84% de encuestados en Villa del Rosario cuentan con más de una habitación para dormir para el/ella y su grupo familiar, el 58,56% en Cúcuta y 62,54% en Villa del Rosario cuentan con una habitación para dormir para el/ella y su grupo familiar, el 1,35% en Cúcuta y 2,61% en Villa del Rosario, no cuentan con una habitación exclusiva para dormir para el/ella y su grupo familiar.

Así mismo, el 18,33% de los encuestados en Cúcuta y 21,08% en Villa del Rosario indicaron que no cuentan con un lugar para cocinar independiente del espacio ocupado para dormir, el 18,33% en Cúcuta y 19,86% en Villa del Rosario no cuentan con acceso al servicio de agua potable, 2,27% en Cúcuta y 2,61% en Villa del Rosario no tienen acceso al ser-

vicio de electricidad, el 6,64% en Cúcuta y 12,37% en Villa del Rosario no tienen acceso al servicio de alcantarillado.

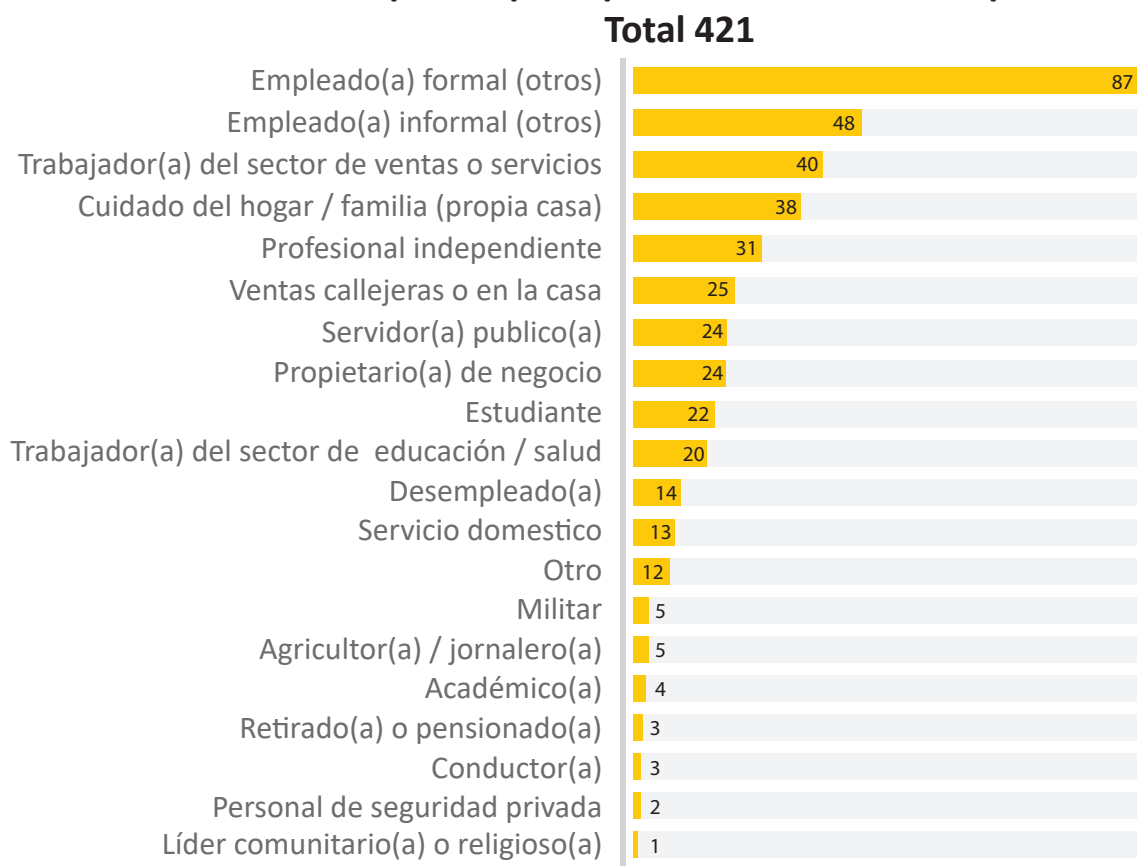
### f. Seguridad alimentaria

El 64,22% de los encuestados en Cúcuta y 65,51% en Villa del Rosario reportó que, en los últimos tres meses, en su hogar no han tenido qué desayunar, almorzar o cenar, debido a la falta de recursos para obtener los alimentos necesarios para todo el grupo familiar.

En cuanto a las fuentes de alimentación, el 90,95% de los encuestados en Cúcuta y 91,46% en Villa del Rosario compran los alimentos que consume él/ella y su grupo familiar, el 3,02% en Cúcuta y 3,31% en Villa del Rosario recibe alimentos donados, el 2% en Cúcuta y 0,87% en Villa del Rosario recibe alimen-

Gráfica 23. Ocupación principal antes de salir del país de origen

## ¿Cuál era su ocupación principal antes de salir de su país de origen?



Fuente: Protection Monitoring Tool (PMT), ACNUR 2020



tos a cambio de actividades de trabajo, el 1,30% en Cúcuta y 0,70% en Villa del Rosario recibe bono de alimentación y el 1,16% en Cúcuta y 0,17% en Villa del Rosario recibe alimentos en un comedor comunitario.

### g. Empleo y medios de vida

Según los resultados de las encuestas PMT de ACNUR, la principal ocupación en el país de origen de los encuestados era el trabajo en el sector formal (el 20,5%); solamente el 11% indicó que trabajaba en el sector informal y el 6% en ventas callejeras/en su casa. Adicionalmente, el 7,3% manifestaron ser profesionales independientes.

En contraste, la mayoría de los encuestados indicaron que su principal ocupación en el último mes, en Colombia, ha sido ventas callejeras/en la casa (el 52%) y el 17% trabajo en el sector informal; solamente el 4% indicó estar trabajando en el sector formal en el país y el 2% ser profesional independiente.

En cuanto a los ingresos, según el DTM el 96,66% de las personas encuestadas en Cúcuta y el 97,39% en Villa del Rosario vive con menos de un salario mínimo legal vigente, es decir, con menos de COP \$ 828.116 /mes, mientras que el 3,29% en Cúcuta

y 2,61% en Villa del Rosario tienen un ingreso promedio de entre 1 y 2 salarios mínimos. Sobre estos porcentajes, es importante considerar que el 71,97% de los encuestados en Cúcuta y el 64,81% en Villa del Rosario tiene dependientes económicos (entre 1 y 4 dependientes para el 85,17% en Cúcuta y 79,03% en Villa del Rosario), y que el 59,45% de los encuestados en Cúcuta y 55,11% en Villa del Rosario, envía dinero fuera de Colombia.

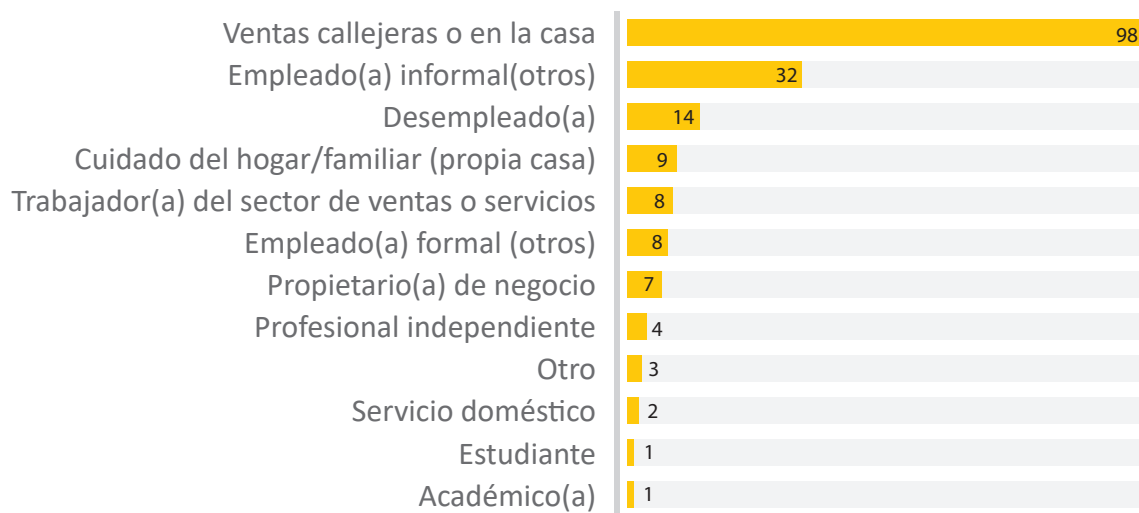
*Dependientes económicos.* El 64,81 % de los encuestados tiene dependientes económicos y el 35,19 % no. El 79,03 % de los encuestados tiene entre 1 y 4 dependientes económicos y el 20,97 % tiene más de 5. Estas estadísticas indican que es predominante que exista una persona proveedora para los hogares, situación que los pone en alto nivel de vulnerabilidad considerando el alto porcentaje de hogares que viven con menos de un salario mínimo legal vigente y el porcentaje de estos hogares que acceden a ingresos mensuales en el sector informal.

### h. Protección contra la discriminación y xenofobia

Las dinámicas sociales de percepción impactan considerablemente sobre los procesos de integración de comunidades refugiadas y migrantes con comunidades de acogida. Las acciones de xenofobia pueden

Gráfica 24. Ocupación principal en el último mes

## ¿Cuál ha sido su ocupación en el último mes? Total 187



Fuente: Protection Monitoring Tool (PMT), ACNUR 2020

afectar el acceso de la población refugiada y migrante a oportunidades de empleo y educación, así como a la satisfacción de derechos fundamentales como el acceso a la salud y vivienda.

De acuerdo con el informe “Estudio sobre las percepciones, frenos, motivaciones, prejuicios y sesgos asociados hacia contenidos, campañas y organizaciones; orientadas a mitigar el impacto de la xenofobia hacia venezolanos en Colombia” realizado en el 2019 por MSH Consulting para ACNUR, se reporta en la ciudad de Cúcuta una mayor afinidad con las preconcepciones negativas hacia las personas venezolanas, en comparación con otras ciudades como Bucaramanga, donde las dinámicas reportadas por el estudio fueron algo más favorables hacia el aporte de los venezolanos en la ciudad, sus derechos y la solidaridad. Esta condición es particularmente de interés considerando la larga tradición de intercambio

binacional que existe en esta ciudad fronteriza. Se puede inferir que estas condiciones de rechazo a la población proveniente de Venezuela pueden relacionarse con las condiciones precarias del territorio, donde el empleo formal adecuado es escaso (menos del 40%) y las comunidades de acogida pueden tener perder estas oportunidades frente a las personas provenientes de Venezuela.

Entre los encuestados en Cúcuta, resultó llamativa la alta proporción de personas que manifestó estar en desacuerdo con las siguientes afirmaciones presentadas en la tabla 4.

En Cúcuta, estos resultados evidencian que alrededor de cuatro de cada cinco personas encuestadas creen que la llegada de venezolanos a Colombia ha disparado la prostitución y la inseguridad. Por

Tabla 7. Mapeo xenofobia en Cúcuta

Afirmación	% de población local en Cúcuta que respondió <b>no estar de acuerdo con la afirmación</b>
Los venezolanos están aportando su mano de obra y conocimiento al desarrollo del país.	Más del 60%
Los venezolanos en Colombia tienen derecho a salud, educación y empleo.	Cerca del 50%
La migración de venezolanos a nuestro país significa oportunidades de enriquecimiento cultural y social.	Cerca del 70%
Nacionalizar niños venezolanos nacidos en Colombia es un deber de nuestro país.	Cerca del 40%
Los medios de comunicación de nuestro país deben promover la solidaridad con los venezolanos.	Más del 40%
Los colombianos tenemos el deber de acoger y dar refugio a los venezolanos.	Cerca del 60%

Fuente: “Estudio sobre las percepciones, frenos, motivaciones, prejuicios y sesgos asociados hacia contenidos, campañas y organizaciones; orientadas a mitigar el impacto de la xenofobia hacia venezolanos en Colombia”, realizado en el 2019 por MSH Consulting para ACNUR.

otro lado, entre el 60 y el 70% de los encuestados considera que los venezolanos le están quitando las oportunidades de salud, educación y trabajo a los colombianos. Así mismo, sobre el acceso a la satisfacción de necesidades fundamentales de la población venezolana: i) menos del 30% considera muy prioritaria la situación de las personas venezolanas sin acceso a medicina, atención médica, alimentación y documentación; ii) entre el 50 y el 60% considera nada prioritaria la situación de los venezolanos explotados laboralmente, desempleados o en situación de calle; y iii) menos del 40% considera muy prioritaria la situación de niños venezolanos sin acceso a educación y la atención a adultos mayores.

Debido a que existen diversos tipos de discriminación tipificados, no todos considerados como jurídicamente imputables, y a que no existe una metodología certera para establecer un nivel preciso de discriminación por origen, aparte de los estudios de percepción, el análisis de los aspectos identificados como facilitadores y limitantes se centra en el mencionado estudio de ACNUR, bajo la salvedad de que las cifras, contrastadas con las condiciones reales de la población refugiada y migrante en su diario vivir, y con los diferentes tipos de discriminación existente, podrían incrementarse de manera negativa.

### 3.6. Mapeo de OSC vinculadas a la integración de personas venezolanas en condición de movilidad humana

Cúcuta y Villa del Rosario cuentan con una participación activa de organizaciones de la sociedad civil (OSC) enfocada a la atención de necesidades e integración de población proveniente de Venezuela, donde el esfuerzo y el enfoque radica en mejorar las condiciones de vida dentro del territorio de acogida, brindando apoyo en salud, alimentación, empleo, educación y demás variables para todos y todas. Gracias al trabajo de las OSC, tanto los gobiernos locales y los actores de cooperación internacional generan grandes impactos dentro de las sociedades, ofreciendo a los territorios y a la población una transformación y un progreso favorables para su bienestar y un bien común. A continuación, se listan las organizaciones presentes en el territorio de estos municipios.

Tabla 8. Acceso de la comunidad refugiada y migrante a los derechos humanos en la ciudad

Organización	Principales actividades que desarrolla
<b>Corprodinco</b>	Atención en casas de acogida de sobrevivientes de violencia basada en género, madres gestantes y lactantes. Línea de atención psicosocial telefónica: 8 am a 5 pm.
<b>Capellanía</b>	Entregas a población migrante y priorizada de comida caliente y mercados. Atención en salud con consulta médica domiciliaria y entrega de preservativos apoyados por OIM. Capacitación de mujeres y hombres para acceso a planificación familiar con Profamilia. Articulación con IRC para la atención de madres gestantes.
<b>Fundación Halu</b>	Instalación de lavamanos a la comunidad Yukpa.
<b>Ponlsar</b>	Seguridad y apoyo a la Secretaría de Salud. Servicio a la comunidad yukpa aislada.
<b>Fundación Hablemos</b>	Proyectos enfocados en el desarrollo social y económico.
<b>Comparte Por Una Vida</b>	Orientación y kits alimenticios.
<b>Cámara de Comercio de Cúcuta</b>	Proceso de formación empresarial, asistencia técnica y entrega de equipos y suministros para fortalecer la unidad productiva en articulación con ACDI/VOCA.
<b>Coagronorte</b>	Asesoría en estudios de mercado para el posicionamiento de nuevos productos en las iniciativas de emprendimiento en articulación con GIZ.
<b>Corfas</b>	Implementación de un fondo de capital semilla para financiar iniciativas de emprendimientos para población de acogida y colombianos retornados en el área metropolitana de Cúcuta en articulación con GIZ.
<b>Corporación Minuto de Dios</b>	Proceso de formación empresarial, asistencia técnica y entrega de equipos y suministros para fortalecer la unidad productiva en articulación con ACDI/VOCA.
<b>Corposcal</b>	Entrega de comidas calientes y kits alimentarios en articulación con WFP.
<b>Cospas</b>	Trabajo conjunto para líderes y promotores comunitarios en articulación con ACNUR. Entrega de kits de aseo personal y provisión de servicios de agua y saneamiento. Fortalecimiento a juntas de acción comunal y estructuras de base comunitaria. Identificación y remisión de casos de personas con necesidades específicas de protección. Entrega de bonos y canastas alimentarias en articulación con WFP.
<b>Intersos</b>	Servicios de alojamiento y auxilios funerarios para refugiados y migrantes.
<b>Diócesis de Cúcuta</b>	Provisión de raciones alimentarias en articulación con WFP.
<b>Misioneros de San Carlos</b>	Provisión de raciones y bonos alimentarios en articulación con WFP.
<b>FINEF</b>	Desarrollo microempresarial para el apoyo a comunidades de acogida de flujos migratorias de Venezuela en articulación con GIZ.

Fuente: Elaboración propia equipo- Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias- 2020

## 4. ACCESO DE LA COMUNIDAD REFUGIADA Y MIGRANTE DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD

En el presente capítulo se hace referencia a los principales factores socioeconómicos, de gobernanza y espaciales que impactan la situación y el acceso a derechos fundamentales por parte de la población refugiada, migrante (incluidos los colombianos retornantes) y a las comunidades de acogida.

Generalmente, las personas que deciden trasladarse de su país de origen a otro lo hacen con el fin de mejorar su calidad de vida. Una vez ingresan al país de destino se encuentran con una realidad distinta, cambios en la moneda, en las costumbres, en la cultura, en la forma en la que funciona el sistema jurídico o en el idioma, por ejemplo.

El ingreso y/o permanencia irregular de la persona en un país distinto al de su origen, desde luego establece obstáculos aún mayores para su proceso migratorio y de integración en la comunidad receptora, pues eventualmente enfrentará en distintos escenarios desventajas o exclusiones que incrementan su situación de vulnerabilidad y que, por tanto, hacen necesaria la adopción de medidas especiales por parte de los Estados, encaminadas a protegerlos de cualquier posible violación a sus derechos humanos. En este contexto, la Corte Constitucional (Sentencias T-956 de 2013, T-295, T-210, T-500 de 2018, T-452 de 2019, entre otras) ha atribuido a los migrantes en situación irregular la calidad de sujetos de especial protección por parte del Estado colombiano.

En este contexto, la Corte Constitucional ha reiterado que: (i) el deber del Estado colombiano de garantizar algunos derechos fundamentales de los extranjeros con permanencia irregular en el territorio es limitado, pues deben ser tratados en condiciones de igualdad respecto de los nacionales colombianos dentro de ciertos límites de razonabilidad que permiten tratos diferenciados; (ii) todos los extranjeros tienen la obligación de cumplir la Constitución Política y las leyes establecidas para todos los residentes en Colombia; y (iii) los extranjeros con permanencia irregular en el territorio nacional tienen derecho a recibir atención básica y de urgencias con cargo al régimen subsidiado cuando, carezcan de recursos

económicos, en virtud de la protección de sus derechos a la vida digna y a la integridad física.

Así mismo, es de vital importancia considerar que el estado colombiano el pasado 8 de febrero de 2021 ha dado un paso histórico mediante la adopción de un Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos (ETPV) cuyos objetivos son el registro de la población migrante venezolana, la regularización de población sin estatus legal y facilitar la protección y acceso a derechos de esta población. Este marco jurídico beneficiará a todas las personas de origen venezolano en Colombia (1.729.537) con especial énfasis a aquellos que se encuentran en situación irregular (966.714 o 56%). El estatus legal a otorgarse tendrá una vigencia de 10 años o el tiempo que el gobierno lo designe. Este estatuto será implementado por Migración Colombia, será obligatorio para los migrantes que cumplen con las condiciones señaladas por el estatuto y no tendrá fines sancionatorios.

Los recursos para brindar atención a las personas refugiadas y migrantes, hasta el momento, han provenido de esfuerzos conjuntos de los gobiernos municipales, departamentales y nacional. Con la entrada de los nuevos gobiernos departamentales y municipales en enero de 2020, los temas relativos a la migración fueron incluidos en los planes de desarrollo municipales para mejorar la capacidad de gestión de las entidades territoriales en la materia. Así mismo, se ha recibido el apoyo de los organismos de cooperación internacional, de las agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), organizaciones de la sociedad civil, entre otras.

Para temas sobre los cuales los municipios cuentan con autonomía, como salud, educación, servicios públicos domiciliarios y demás ya mencionados, el municipio debe financiarlos con recursos propios. Ahora bien, si no les es posible cubrir las necesidades de dichos sectores, puede solicitar apoyo financiero de la nación.



## 4.1. Acceso al derecho a la ciudad

Si bien no cuenta con consagración constitucional ni normativa en muchos países, la noción del “derecho a la ciudad” es un referente para el análisis de los desafíos del acceso y disfrute de los derechos humanos en el contexto urbano considerado como un macro bien común. Es por ello que se retoma el marco conceptual y se presentan los principales hallazgos de la lectura territorial de las ciudades de Cúcuta y Villa del Rosario (acápite 4.2) en materia de retos y oportunidades desde el ámbito urbano para una ciudad próspera e integradora. Algunos de esos desafíos se mencionan a continuación efectuando consideraciones específicas a la situación de la población en condición de movilidad humana de origen venezolano.

Los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario se presentan como un territorio fragmentado, con grandes desafíos para generar más equidad y acceso igualitario a los derechos y oportunidades para el desarrollo por parte de todos sus habitantes. En efecto, estas ciudades históricamente han venido configurando territorios desiguales y desconectados, según las condiciones socioeconómicas de sus habitantes, uso y ocupación del suelo, formalidad/informalidad de las actividades económicas, déficit en el acceso a vivienda adecuada y asentamientos informales, cobertura y calidad de los servicios públicos, seguridad, transporte público facilitador de la conectividad, entre otras. A lo anterior se suma la jerarquización que determina el modelo de estratificación socioeconómica para fijar los subsidios a servicios básicos en las ciudades colombianas y el dominio territorial de grupos armados ilegales en zonas urbanas y rurales en condición de vulnerabilidad, que imponen su autoridad, generando las llamadas “fronteras invisibles”.

Las brechas sociales existentes se manifiestan en diferentes condiciones del territorio, entre ellas, los altos niveles de informalidad y desempleo juvenil en el territorio en un contexto en donde el número de Población Económicamente Activa (PEA) supera al número de puestos de empleo que se pueden generar desde el sector público y privado.

Los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario tienen como uno de los retos principales para la promoción de la equidad e inclusión, fortalecer su sistema productivo que permita generar mayor oferta de empleo adecuado, con acceso a seguridad social y que brinde a los habitantes al acceso a derechos fundamentales como vivienda adecuada, salud, educación y transporte. Lo anterior tomando en cuenta niveles de asequibilidad y el efecto facilitador desde la provisión de bienes públicos urbanos. En cuanto a las comunidades refugiadas y migrantes, se requiere considerar retos adicionales entre los que se encuentran los altos índices de informalidad (según el DTM, el 80,31 % no tienen un documento que acredite su estatus migratorio) que limita su acceso al empleo formal ni el reconocimiento de su nivel educativo para desempeñarse en actividades técnicas o profesionales, y las condiciones de xenofobia en empleadores y comunidad de acogida. Consecuentemente, el principal medio de subsistencia de estas comunidades es la informalidad, reportando que hasta el 97% subsiste con menos de un salario mínimo vital y entre el 79 y 85% cuentan con hasta 4 dependientes económicos.

Los municipios de Cúcuta y Villa del Rosario tienen como uno de los retos principales para la promoción de la equidad e inclusión, fortalecer sus políticas para desarrollo económico y social, así como su sistema productivo que permita generar mayor oferta de empleo adecuado, con acceso a seguridad social y que brinde a los habitantes asequibilidad al acceso a derechos fundamentales como vivienda adecuada, salud, educación y transporte, con un enfoque diferenciado hacia comunidades vulnerables (grupos étnicos, mujeres, extranjeros, personas en condición de discapacidad, LGTBIQ+, entre otros).

Desde el aspecto territorial y de justicia ambiental, uno de los principales retos para el acceso al derecho a la ciudad es el acceso a la vivienda adecuada. La vivienda en tugurios en los municipios alcanza al 32% de los hogares, con concentración sobre las zonas periféricas y zonas con riesgo no mitigable en la ciudad. La ocupación de estos territorios se genera, por la baja densidad residencial de los municipios,

la falta de control de los mercados de suelos y la especulación en zonas centrales y el crecimiento expansivo de las áreas urbanas de estos municipios. Los hogares más vulnerables se ven forzados a acceder a viviendas precarias y en zonas de tugurios por su condición socioeconómica. Para la población refugiada y migrante de origen venezolano, esta situación presenta dificultades adicionales en cuanto a la tenencia formal de la vivienda (arriendo) está limitado por su estatus legal y por posibles reacciones de xenofobia de la población de acogida. Según el DMT, entre el 74 y 79% de estos hogares acceden a vivienda arrendada, alrededor del 70% de ellos, pagando arriendo mensual, sin embargo, entre el 18 y 20% de ellos no presentan condiciones básicas de habitabilidad, como espacio vital suficiente, espacio para preparación de alimentos, acceso a agua potable, electricidad y saneamiento. Es importante considerar que, a mayor vulnerabilidad económica, estos hogares se ven forzados a acceder a vivienda de menor calidad, comprometiendo su acceso a otros derechos fundamentales.

Así mismo, en materia de distribución justa de recursos, se reconoce como un reto fundamental del territorio la descentralización de servicios, equipamientos y actividades productivas del centro del área metropolitana. Esto genera desigualdad en el acceso a los beneficios de la ciudad considerando que las viviendas en zonas periféricas requieren más recursos y tiempo para movilizarse hacia oportunidades de empleo y educación, así como para el acceso de servicios como salud, cultura, institucional o financieros. A esto se suma el déficit de transporte público masivo en los municipios que no permite la conectividad entre las zonas periféricas y la centralidad territorial. Esta situación impacta tanto a las comunidades de acogida como a las comunidades refugiadas y migrantes en condición de vulnerabilidad.

De la misma forma, en materia ambiental, se requiere fortalecer políticas en los municipios en materia de resiliencia frente al cambio climático, condición que evidencia dificultades para el acceso a un medio ambiente de calidad por el déficit de monitoreo de condiciones ambientales, como la calidad de aire y tratamiento de aguas residuales, y la falta de co-

bertura de recolección de residuos sólidos en áreas periféricas que se encuentran bajo condiciones de segregación. Esta condición impacta tanto a comunidades refugiada y migrante, como comunidades de acogida en cuanto pone en riesgo su salud por contaminación ambiental. Los grupos vulnerables (incluyente a refugiados y migrantes de origen venezolano) sin acceso a seguridad social, ven este mismo riesgo agravado por el déficit de acceso a sistemas de salud.

Finalmente, en cuanto a la gobernanza inclusiva, se evidencia como uno de los retos estratégicos de los municipios fortalecer su capacidad institucional, en particular, en lo relacionado a capacidad institucional para la gestión propia de recursos que permita focalizar la inversión de los municipios en programas estratégicos catalizadores de desarrollo. En particular, se considera necesario el fortalecimiento de políticas públicas de ordenamiento territorial, de acceso a los servicios públicos y de fomento de la cultura, deben tener como eje transversal la integración socioespacial y la superación de las distintas formas de segregación señaladas. Así mismo, el instrumento de la descentralización administrativa, política y fiscal, y el incremento de la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, es otro camino que Cúcuta y Villa del Rosario pueden robustecer para mejorar el acceso al derecho a la ciudad.

En cuanto a la población refugiada y migrante, se observa que los instrumentos de planeación y gestión territorial urbana los considera dentro de los grupos en condición de vulnerabilidad, incluyéndolos en procesos de construcción colectiva de los mismos en el caso particular del PD de Cúcuta y, en el caso de Villa del Rosario, la existencia del PMR que plantea una hoja de ruta para la implementación de acciones que permitan la promoción de la integración de población refugiada y migrante. Sin embargo, hasta la fecha, no se incluyen acciones concretas dirigidas a esta población, en parte por la situación de vulnerabilidad de un considerable porcentaje de población de acogida (con una tasa de pobreza que alcanza al 36% de la población) y, por otro lado, por los bajos ingresos propios de los gobiernos locales que limita la inversión en acciones para la promoción de la in-

tegración y el fortalecimiento de los sistemas de soporte social que permitan incrementar la capacidad de carga del territorio para la recepción de población en condición de movilidad humana.

Para promover el acceso al derecho a la ciudad para las comunidades refugiadas y migrantes, se requiere estructurar e implementar mecanismos de financiación sostenibles para el nivel. Estos mecanismos requieren contar con el apoyo de diversos actores territoriales y gobierno nacional que permita ampliar la capacidad de sistemas de soporte social que faciliten la provisión y acceso a servicios por parte de la población refugiada y migrante.

## 4.2. Acceso a la educación

Teniendo en cuenta los aspectos anteriormente expuestos, y con el fin de aportar para una caracterización integral de las condiciones actuales sobre el cumplimiento del derecho constitucional de facilitar el acceso a la educación pública a la población refugiada y migrante por parte del municipio, es importante resaltar algunos aspectos facilitadores y limitantes que actualmente existen en Cúcuta y Villa del Rosario como insumo para la toma de decisiones del gobierno local orientadas, no sólo al cumplimiento de las metas establecidas en el PDM, sino a la implementación de estrategias para la mejora de los aspectos limitantes en el periodo de corto plazo, en pro de la satisfacción de los derechos constitucionales.

Con respecto a la educación es importante reconocer que tanto el Gobierno Nacional como el gobierno local de Cúcuta y Villa del Rosario han realizado un esfuerzo para incluir a la población refugiada y migrante en los instrumentos de política pública para promover su acceso al derecho a la educación, lo cual, se constituye como una garantía que facilita su integración en la comunidad de acogida y en el sistema educativo.

Un ejemplo de esto es el proyecto en curso liderado por el Ministerio de Educación sobre el PEP-E,

que brinda la oportunidad de contar con un permiso especial educativo para la población refugiada y migrante de Venezuela que no cuenta con permiso especial de permanencia PEP para acceder a educación pública preescolar, básica y media en todo el país. Igualmente, el CONPES 3950 reafirma que “gracias a las circulares expedidas por el Ministerio de Educación Nacional entre 2015 y 2018, los niños y adolescentes procedentes de Venezuela que no cuentan con un estatus migratorio regular, pueden asistir a instituciones educativas” y establece que se debe realizar la identificación y movilidad de la oferta educativa, mejorar los procesos de convalidación de grados y títulos, y tener una estrategia para la adaptación académica y socioemocional de los estudiantes migrantes.

Por su parte, el gobierno local ha planteado iniciativas para mejorar el acceso a la educación pública por parte de extranjeros, dentro de las que se destaca el programa “Colegios como territorios de paz, inclusión y cultura ciudadana” que prioriza y brinda condiciones diferenciales a la población migrante. Así mismo, en agosto de 2018, a través de la Circular 156, la Secretaría de Educación del Departamento de Norte de Santander emitió orientaciones para los directores de los establecimientos educativos públicos y privados de Cúcuta sobre la validación de estudios de la educación básica y media de los estudiantes venezolanos de forma gratuita y expedición de certificados de terminación de estudios de forma anual.

Sin embargo, es importante considerar que la ciudad de Cúcuta y el municipio de Villa del Rosario tienen una limitada capacidad para atender la demanda educativa en términos de infraestructura y de cobertura de centros de educación, así como de número de cupos, generando una sobrecarga del sistema escolar (la ocupación del sistema sobrepasa con 8% su capacidad), que impacta el acceso de la población refugiada y migrante de manera significativa.

Otro factor para considerar en el caso de Cúcuta y Villa del Rosario es que debido a la situación fronteriza de los municipios y la histórica movilidad humana en la región existen planes y programas por parte

del gobierno local y de cooperantes internacionales que brindan apoyo para el acceso a la educación (transporte, alimentación, útiles escolares, etc.) y la prevención de la deserción escolar, especialmente en la situación de pandemia. Por ejemplo, el gobierno local de Cúcuta en el 2020 garantizó el transporte escolar diario a 2.468, además de una importante parte de la alimentación escolar que promovió el acceso a este derecho por parte de los refugiados y migrantes venezolanos. A pesar de estos esfuerzos, existe población refugiada y migrante que aún presenta dificultades para acceder al sistema educativo por desconocimiento de los requerimientos: documentación, procesos de inscripción, matrícula, etc. Así como la dificultad para adquirir útiles escolares, uniformes y/o utilizar medios de transporte por limitados recursos económicos.

Durante la pandemia COVID-19, el gobierno local ha priorizado evitar la deserción de NNA a la educación y continuamente formula estrategias para incentivar el estudio para todos y todas, y en especial de refugiados y migrantes. Sin embargo, las medidas de aislamiento promovidas por el gobierno nacional y local evidenciaron la falta de conectividad a internet y de tecnologías que facilitan el acceso a oportunidades educativas, siendo más crítico para niñas, niños y adolescentes refugiados y migrantes que no cuentan con la capacidad de tener estas herramientas en casa, y se han visto en situación de vulnerabilidad frente al derecho de tener una educación.

Finalmente, es importante considerar que la falta de programas que fomenten la cohesión social, la integración y la inclusión de las poblaciones vulnerables en el sistema educativo, conlleva a un alza en las problemáticas de discriminación y xenofobia en los territorios que limitan el acceso de NNA refugiados y migrantes a las escuelas.

### 4.3. Acceso a empleo y emprendimiento

El acceso al empleo y las oportunidades para desarrollar emprendimientos laborales, son una de las principales necesidades para la población refugiada y migrante, y, de acuerdo con las condiciones de

informalidad existentes en el departamento y la región, este es un aspecto sobre el que se debe prestar especial atención para potenciar oportunidades de mejora para las políticas, planes y proyectos del gobierno local, regional y nacional.

Cúcuta y Villa del Rosario como ciudades fronterizas con Venezuela cuentan con una importante actividad económica común que facilita el ingreso laboral de la población refugiada y migrante regularizada y que históricamente ha estado ligada a la constante entrada y salida de flujos migratorios mixtos. Sin embargo, teniendo en cuenta los datos enunciados en el capítulo anterior, es evidente la falta de capacidad laboral y la inequidad salarial que se presenta, promoviendo la alta informalidad (el Área Metropolitana de Cúcuta tiene el mayor nivel de informalidad en Colombia, con una tasa del 70,7% para el trimestre de noviembre 2019 a enero 2020) y las condiciones laborales inadecuadas, siendo la población refugiada y migrante la más impactada por dichas condiciones.

Desde el nivel nacional se presentan barreras normativas y administrativas que impactan el acceso al empleo de la población refugiada y migrante de origen venezolano. Entre ellas, la dificultad para homologar y validar títulos técnicos/universitarios como el mecanismo principal a la hora de acceder a empleos formales. Esta situación se reafirma con la caracterización realizada, donde el 20,5% de los refugiados y migrantes que se encuentran en Cúcuta manifestaron que en su país de origen tenían un empleo formal y actualmente, sólo el 4% hace parte de este sector.

Así mismo, se deben reconocer los esfuerzos del gobierno nacional para promover la regularización de la población venezolana con el objetivo de facilitar el acceso a derechos, entre ellos, el acceso a empleo. Entre estos esfuerzos se resaltan el Permiso Especial de Permanencia (PEP) como un documento de identificación para el acceso a contratación y servicios financieros, Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF) que otorga a sus beneficiarios permiso de permanencia para el desarrollo de contratos laborales o de prestación de servicios en condiciones formales y recientemente,

el Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos como una medida para promover la regularización de migrantes en el país y brindarles un periodo de 10 años para la obtención de la residencia. Esta histórica medida beneficia a más de 1.7 millones de migrantes provenientes de Venezuela en Colombia y promueve su acceso a derechos fundamentales como es el empleo adecuado.

Por otro lado, entre la acción de los gobiernos locales se identifican las siguientes iniciativas para apoyar la integración laboral de comunidades venezolanas:

- Plan de Desarrollo Municipal (PDM) de Cúcuta 2020-2023:
  - o Creación de un “Servicio de apoyo laboral para la población migrante” como parte del Programa Cúcuta Incluyente.
  - o Creación del plan de acción sobre la migración llamado “Cúcuta Siembra La Migración” para aprovechar los potenciales productivos y sociales que trae la migración en el sector agrícola. El plan cuenta con una dimensión que contempla el bienestar socioeconómico de las mujeres a través del componente “Cúcuta promueve la equidad de género”.
- El Plan Municipal de Respuesta (PMR) 2020 de Villa del Rosario:
  - o Creación de un Centro de Desarrollo Empresarial del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Villa del Rosario para la promoción de la formación complementaria, orientación a migrantes para el acceso al mercado laboral, orientación a empleadores para la contratación de población migrante y generación de estrategias en alianza con entidades financieras para la oferta de incentivos de crédito productivo.
  - o Identificación e implementación de medidas para mitigar las barreras para el acceso al empleo, realización de campañas informativas a emplea-

dores y al sistema bancario, creación de estímulos para empresas por contratación de personas migrantes y retornadas.

o Apoyo a emprendimientos de población migrante (apoyo psicosocial, capacitación, asociatividad, formalización, liderazgo, plan de negocios, capital semilla, acompañamiento, articulación con mercados, seguimiento) y generación de emprendimientos para la recuperación de la memoria histórica de una región azotada por el conflicto y la dignificación de la historia de la migración.

A pesar de esto los esfuerzos no son suficientes, pues se presenta una falta de programas gubernamentales sobre todo a nivel local, que promuevan la inclusión financiera, la protección contractual y combatir la explotación laboral con respecto a la población refugiada y migrante en los territorios, sobre todo considerando que el grupo etario predominante se encuentra en edad productiva.

Finalmente, organismos de cooperación internacional y la empresa privada promueven en Cúcuta y Villa del Rosario programas y proyectos relacionados con emprendimiento y formación empresarial a población refugiada y migrante, fortaleciendo el desarrollo de capacidades y competencias para facilitar su acceso al mercado laboral. Entre estos proyectos figuran “Ciudades, Incluyentes y Comunidades Solidarias”, “Ciudades Integradoras”, y programas de emprendimiento de la Cámara de Comercio de Cúcuta. Además, el ACNUR, la OIM y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el apoyo de Fedesarrollo, se encuentran desarrollando en Cúcuta y otros 6 municipios colombianos, un estudio del mercado laboral local, con focalización en la población migrante venezolana y colombianos retornados que permitirá identificar la oferta de capital humano que esta población representa. Esta información será de alto valor para los gobiernos locales para la formulación de estrategias que permitan aprovechar el capital humano de migrantes venezolanos en su territorio.

#### 4.4. Acceso a salud y seguridad social

En Colombia la atención de salud es considerada un servicio público esencial obligatorio a cargo del Es-



tado, donde todas las personas tienen derecho a la atención en salud, y el gobierno deberá garantizar el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación. La población refugiada y migrante tiene barreras de acceso importantes que se han evidenciado aún más en el contexto de la pandemia COVID-19.

El Gobierno nacional y los gobiernos locales han realizado un esfuerzo importante en incluir a la población refugiada y migrante en los instrumentos de política pública referentes al acceso a salud de la población. El gobierno nacional a partir del 2017 a través de los Permisos Especiales de Permanencia- PEP permite acceder a la oferta institucional en materia de salud por parte de la población refugiada y migrante, y en el CONPES 3950 de 2018, establece tres líneas de acción para mejorar la atención en salud de los migrantes venezolanos: (i) Identificar las necesidades de oferta para prestación de servicios en territorios afectados por el fenómeno migratorio; (ii) Brindar asistencia técnica para aumentar la afiliación al sistema de salud de las personas migrantes regulares y retornados, y el seguimiento de las atenciones a personas migrantes irregulares; y (iii) Mejorar la capacidad de respuesta en salud pública de los territorios de acogida.

Dando cumplimiento a la normatividad vigente a nivel nacional, la administración municipal debe asegurar que se brinde la atención básica en salud a todos los habitantes del territorio sin discriminación por razones de origen. En este sentido, a través de la Secretaría de Salud de San José de Cúcuta se brinda atención a la población sin distinción de procedencia en las Unidades Básicas de Atención, en el E.S.E. (Empresa Social del Estado) Hospital Público Erasmo Meoz y la E.S.E. IMSalud. El hospital e IMSalud son entidades públicas descentralizadas conocidas de acuerdo con la regulación colombiana como Empresas Públicas del Estado E.S.E.

A pesar de lo anterior, la condición de emergencia actual en las ciudades causada por el COVID-19 ha traído consigo una crisis sanitaria, aún más latente para la población refugiada y migrante que cuenta con limitaciones adicionales para acceder a los servicios. Sin contar que las medidas de aislamiento llevaron al cierre de atención presencial al público y el

apoyo de las oficinas del SISBÉN, causando retrasos adicionales en las asignaciones a las EPS subsidiadas de solicitudes previas a la pandemia, y promoviendo el uso de canales de comunicación telefónicos y virtuales que pueden no ser de fácil acceso para la población venezolana por carencias económicas y desconocimiento de herramientas virtuales. A esto se suman casos de refugiados y migrantes con asignación de puntaje por encuesta SISBÉN previos a la declaración de pandemia que aún no han logrado la asignación de EPS subsidiada, esto debido a no contar con cupos para ingreso, deudas de los entes territoriales hacia las entidades de salud, desconocimiento de documentos como salvoconducto o PEP.

De esta manera, existe una falta de capacidad y cobertura del sistema de salud presente en el territorio que impacta el acceso a la salud por parte de la población refugiada y migrante, contando igualmente, con limitaciones en la atención de medicina especializada que, en muchos casos, es requerida por esta comunidad.

Sin embargo, es importante reconocer que en Cúcuta y Villa del Rosario existe una significativa financiación desde el Gobierno Nacional para el sector salud, y se cuenta con alta presencia de cooperación internacional que facilitan puntos de atención para brindar servicios básicos como especializados en salud, contribuyendo así a reducir de cierta manera la vulnerabilidad de la población refugiada y migrante en situación de movilidad y con vocación de permanencia.

#### 4.5. Acceso a la protección en contra de la discriminación

La Constitución en su artículo 5 establece que el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y en el artículo 13 consagra que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, 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”. Todas las autoridades deben proteger este derecho, pero son la Personería municipal, la Defensoría del Pueblo,

la Policía Nacional y la Procuraduría General de la Nación, las autoridades que deben liderar que estos derechos se cumplan, y que se prevenga cualquier forma de discriminación de nacionales y migrantes.

La discriminación, independientemente de su enfoque, causa graves perjuicios para las personas de las cuales es objeto, sin embargo, las ciudades y los actores locales son promotores y multiplicadores para la protección en contra de las manifestaciones de discriminación, y la promoción de la integración y el respeto en la comunidad, y en especial, de los refugiados y migrantes que habitan los territorios.

En Cúcuta y Villa del Rosario existe una historia de convivencia entre las comunidades venezolanas y colombianas, la condición de nodo binacional del área metropolitana de Cúcuta, los nexos familiares y el estatus que se presenta para la población en los territorios fronterizos que facilita los procesos de integración y desarrollo de la población refugiada y migrante.

Así mismo, existen importantes esfuerzos desde el Gobierno local y nacional para promover campañas contra la discriminación y la xenofobia, la promoción de políticas de seguridad y convivencia ciudadana para todos y todas, y el acompañamiento de organismos de cooperación internacional que promueven estrategias y proyectos relacionados con la integración y prevención de conflictos entre la comunidad de acogida y en situación de movilidad.

Sin embargo, debido a los altos flujos de población refugiada y migrante que ha llegado en los últimos años y la exposición en los medios de comunicación, la percepción de seguridad se ha visto afectada, y ha generado preconcepciones negativas en la población de acogida. De acuerdo al estudio<sup>30</sup> desarrollado por el ACNUR en 2019 a través de una firma consultora,

se evidenció que en la ciudad de Cúcuta existe una mayor afinidad con las preconcepciones negativas hacia las personas venezolanas en comparación con otras ciudades y de facto la mayoría de resultados reflejan que más del 40% de la población se encuentran en desacuerdo con afirmaciones positivas. Otro aspecto a resaltar en Cúcuta es que alrededor de cuatro de cada cinco personas encuestadas creen que la llegada de venezolanos a Colombia ha disparado la prostitución y la inseguridad.

Igualmente, no se evidencia el desarrollo de una política local puntual para combatir crímenes de odio, violencia, xenofobia o discriminación contra refugiados y migrantes, y estos últimos factores limitan el acceso a la protección contra la discriminación, así como dificultan la integración efectiva de los refugiados y migrantes en las ciudades.

Sin embargo, el PDM 2020-2023 del municipio de Cúcuta estipula la implementación del Programa “Cúcuta: territorio garante y protector de los DD.HH.” que busca “implementar acciones que apunten hacia la educación y concientización de personas que estén en la cadena de atención a población que haya sufrido alguna violación de sus DD.HH. o se encuentre en peligro de tal situación en el municipio”<sup>31</sup>.

Por su parte, la Metodología de la OIM índice de Gobernanza Migratoria o MGI, implementada en de Villa del Rosario reportan que cuentan con una política o estrategia para combatir crímenes de odio, violencia, xenofobia y discriminación contra las personas migrantes en el PMR, donde la administración local identificó el problema de la xenofobia y propone una estrategia comunicacional para la integración socioeconómica de personas migrantes y retornadas dirigida al público general y enfocándose en mensajes sobre la convivencia, la no discriminación y las oportunidades que brinda la migración para el desarrollo local. El PMR además propone programas para

<sup>30</sup> “Estudio sobre las percepciones, frenos, motivaciones, prejuicios y sesgos asociados hacia contenidos, campañas y organizaciones; orientadas a mitigar el impacto de la xenofobia hacia venezolanos en Colombia”, realizado en el 2019 por MSH Consulting para el ACNUR.

<sup>31</sup> Plan de Desarrollo Municipal de San José de Cúcuta 2020-2023. “Cúcuta 2050, Estrategia de todos” (págs. 42 y 254) [https://cucutanortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/cucutanortedesantander/content/files/000748/37382\\_1--pdm-san-jose-de-cucuta-2020--2023-v1-30042020.pdf](https://cucutanortedesantander.micolombiadigital.gov.co/sites/cucutanortedesantander/content/files/000748/37382_1--pdm-san-jose-de-cucuta-2020--2023-v1-30042020.pdf)

<sup>32</sup> Plataforma disponible en: <https://estoyenlafrontera.com/>

la creación de proyectos de infraestructura social en donde receptores y personas migrantes convivan en ciudadanía.

Una gran parte de las acciones para la prevención de la xenofobia que se han realizado en Cúcuta y Villa del Rosario para las personas migrantes se han hecho de la mano de agencias de cooperación internacional, fundaciones y la empresa privada. Por ejemplo, la plataforma “Estoy en la Frontera”<sup>32</sup> ha permitido la articulación de la asistencia humanitaria a la población, de campañas antidiscriminación y orientación para el acceso a servicios públicos.

#### 4.6. Acceso a la vivienda adecuada y servicios básicos

El artículo 51 de la Constitución establece el derecho de todas las personas a una vivienda digna y la obligación del Estado de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, a través de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo, programas de vivienda, y otros. Para el caso de refugiados y migrantes en Colombia, por medio de la ley 2079 del 14 de enero de 2021 se provee de un marco legislativo que promueve el acceso a la vivienda de estas comunidades mediante programas y proyectos del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio que contemplen la generación de la oferta necesaria para satisfacer los requerimientos del país para adquisición y/o construcción de vivienda de interés social y prioritaria y mejoramiento de vivienda y entornos rurales dignos. Igualmente, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia expidió el Decreto 0057 del 19 de enero del 2021, para ampliar la cobertura del programa “Semillero de Propietarios” para que los hogares migrantes puedan acceder a arriendo social, incluida la opción de arriendo con opción de compra, facilitando el acceso al derecho de vivienda adecuada para todos y todas.

Por otra parte, el municipio de Cúcuta dentro de su política pública municipal, contempla la regularización y legalización de asentamientos informales, acción requerida y prioritaria para dar continuidad

al mejoramiento de las condiciones de los barrios y su población, sin embargo, es de resaltar que existe un vacío jurídico para la población refugiada y migrante en cuanto al acceso a vivienda digna, ya que no pueden acceder a programas sociales de vivienda y solo podrían adquirir bienes inmuebles aquellas personas que estén regulares en el país y cuenten con pasaporte vigente. En el PDM de Cúcuta 2020 se incluyó en la Línea estratégica 5: territorio sostenible y hábitat saludable para todos, el componente de Vivienda, y allí se mencionan programas de acceso a vivienda, pero no se hace referencia a la población refugiada y migrante para esta medida.

De la misma forma, tanto el municipio de Cúcuta como de Villa del Rosario, dentro de sus políticas públicas municipales contemplan la regularización y legalización de asentamientos informales, siendo esta una acción requerida y prioritaria para dar continuidad al mejoramiento de las condiciones de los barrios y la población que los habita. En especial, este tipo de acciones favorecen el acceso de los refugiados y migrantes a vivienda adecuada y al acceso a servicios básicos, teniendo en cuenta que en su mayoría se establecen en asentamientos ilegales que se benefician de este tipo de intervenciones. Por ejemplo, el proyecto de mejoramiento integral de barrios de la Alcaldía de Cúcuta impactará 6 barrios de la comuna 9, los cuales comprenden en un 50% población refugiada y migrante.

Así mismo, hay presencia de cooperación internacional en Cúcuta y Villa del Rosario que trabajan en el fortalecimiento de soluciones de vivienda y el mejoramiento de condiciones urbanas para los refugiados y migrantes, como el programa de integración socio urbana del BID, y el proyecto objeto de este perfil “Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias”.

A pesar de todo lo anterior, la oferta de vivienda en la región es insuficiente, se evidencia una baja densidad de la ciudad, que lleva a la expansión no controlada y con alta exposición de riesgo para la población refugiada y migrante. De igual forma, no existe una debida capacidad institucional para ejercer control urbano y prevenir la ocupación de suelo que no es apto para ser urbanizado, y dar seguimien-

to adecuado al mercado del suelo, limitando así el acceso a vivienda asequible por parte de la comunidad venezolana con vocación de permanencia en el territorio.

En Cúcuta, alrededor de un 55% de refugiados y migrantes se encuentran viviendo en una casa o apartamento en arriendo, y el 22,5% en una única habitación, una tasa alta de personas provenientes de Venezuela en situación de calle, y que en promedio un refugiado/migrante vive con seis personas en el mismo lugar.

Lo anterior se sustenta en algunas de las cifras presentadas en el capítulo anterior que permiten establecer que existen déficit en cantidad y calidad de vivienda para la población refugiada y migrante:

En Villa del Rosario, alrededor del 71% de refugiados y migrantes se encuentran viviendo en una casa o apartamento en arriendo, y el 5.31% vive en un inquilinato (cuarto / habitación), y en promedio un refugiado/migrante vive con 5 personas en el mismo lugar.

#### 4.7. Acceso a participación política, inclusión en toma de decisiones locales y vigencia de las libertades públicas

Existen mecanismos de política pública por parte del gobierno nacional que garantizan la participación, la transparencia y las libertades públicas de la población colombiana. Si bien esta reglamentación se aplica de manera general, el gobierno nacional no facilita orientaciones dirigidas específicamente para orientar la participación de la población refugiada y migrante que no ha resuelto su estatus migratorio, y a través de esta, identificar las necesidades diferenciales a incorporar en las políticas, planes, programas y proyectos desarrollados por los gobiernos locales.

A pesar de esto, para la formulación de los Planes de Desarrollo 2020-2023, las Alcaldías de Cúcuta y Villa del Rosario y el gobierno local diseñaron una estrategia de participación que incluyó la realización de grupos focales con población refugiada y migrante proveniente de Venezuela, y transversalizó el enfoque diferencial y poblacional en todo el proceso de análisis y definición de programas y/o proyectos sectoriales.

Existen retos importantes para garantizar la participación de personas refugiadas y migrantes en los diferentes escenarios de participación, coordinación y toma de decisiones a nivel municipal y departamental, pero el ejercicio que se realizó en el marco de la formulación de los Planes de Desarrollo es

un primer esfuerzo prometedor para promover su participación. Importante resaltar que, en línea con lo anterior y con lo contemplado en los Planes de Desarrollo, desde las dos Alcaldías se han conformado oficinas, dependencias o cargos específicos para asesorar y garantizar la inclusión de la población refugiada y migrante en todas las acciones de las alcaldías.

Por ejemplo, los extranjeros con cédula de extranjería de residentes, mayores de 18 años, que viven en Colombia pueden inscribirse para votar en las elecciones locales, de acuerdo a la Ley 1070 de 2006: “Artículo. 2: las elecciones en las que pueden participar los extranjeros residentes en Colombia serán las de Alcaldes Distritales y municipales, Concejos Distritales y municipales, y Juntas Administradoras Locales Distritales y municipales en todo el territorio nacional”, pero la legalización del estatus de migración, en este caso, se convierte en requisito para participar activamente en la toma de decisiones.

Es importante resaltar la presencia de organizaciones de sociedad civil en la región, tanto de venezolanos como organizaciones enfocadas en la abogacía hacia sus derechos, que fortalecen su participación e incidencia en la toma de decisiones a nivel local.

Sin embargo, son escasos los órganos o mecanismos consultivos que incluyen representantes de comunidades refugiadas y migrantes de manera formal, por lo cual, no hay una garantía expresa para su ejercicio.

#### 4.8. Acceso a la integración social y cultural

La integración social y cultural de la población refugiada y migrante en las comunidades que los acogen es un derecho social primordial para la buena convivencia, el sentido de identidad y pertenencia, y la afinidad para llevar a cabo acciones sociales comunes y apropiación del territorio que se habita. En este sentido, la integración es una dinámica natural que debe darse en todos los aspectos y que, de manera ideal, debe incluir a todos los actores (público, privado y comunitario), sin distinción de origen, y en donde debe primar el interés general sobre el particular, pero en el marco del reconocimiento de las diferencias socioculturales de cada individuo que, en un sentido comunitario, hacen parte de la construcción de un todo armónico y propio en un contexto territorial del hábitat delimitado.

Cúcuta y Villa del Rosario cuentan con una fuerte historia de arraigo y convivencia entre ambas poblaciones por ser ciudades fronterizas, que puede facilitar su integración social y cultural. Como punto de partida para fomentar la integración, el Departamento de Bienestar Social de la Alcaldía de Cúcuta presentó, dentro del PDM, un programa orientado a “materializar la garantía, protección y restablecimiento de derechos, los cuales se evidenciarán en la implementación de políticas públicas sociales, modelos de atención y servicios y acciones de transformación social, teniendo en cuenta las diferencias étnicas, culturales, de condición de discapacidad, de orientación sexual e identidad de género, así como las de cada territorio propiamente dicho”.

Bajo esta premisa, la integración se dirige a “la identificación de las poblaciones segregadas y excluidas, reconociendo sus diferencias, intereses, necesidades

y expectativas, así como la realidad familiar que viven, con el objetivo de integrarlas a los servicios sociales y a las acciones específicas o para remitirlas de manera adecuada a la oferta institucional dispuesta por el municipio. La reducción de todas las formas de segregación social y las desigualdades económicas, espaciales y culturales, constituyen el eje que orientará y articulará los servicios sociales como una ruta a la garantía de derechos de todos y todas”.

En cuanto a la prospectiva del PDM de Cúcuta, se promueve la vinculación de organizaciones de mujeres, asociaciones, lideresas y representantes de la ciudad, y de la ciudadanía en general, a los tres programas estratégicos que incluyen nuevos abordajes en promoción de los derechos humanos de las mujeres; prevención, atención y protección dirigido a las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres en riesgo o víctimas de Violencia Basada en Género; así como las potencialidades de las mujeres como fuerza de creatividad y emprendimiento; las capacidades productivas de las mujeres del área rural, y la respuesta en desarrollo para las mujeres migrantes con potencial humano asentadas en la ciudad.

Específicamente, sobre la condición de integración económica de la población refugiada y migrante en la región, en el PDM de Cúcuta se reconoce esta población como un factor dinamizador en el desarrollo humano en un sentido de integración social y económica, a pesar de que el DANE<sup>33</sup> señala que, en el caso de la llegada de la población proveniente de Venezuela de corto plazo (últimos 12 meses) ubicada en el municipio de Cúcuta, la incidencia de la pobreza monetaria en 2018 fue 1,7 veces mayor que la incidencia en la población total de Cúcuta. Adicionalmente, el porcentaje de aporte a los índices de pobreza monetaria de la población refugiada y migrante venezolana ha aumentado entre 2016 y 2018. En 2016 correspondía al 6,6% del total de la población en situación de pobreza monetaria, mientras que en 2018 subió a 7,9%<sup>34</sup>. Estos valores indican un aumento de población de origen venezolana en condición de vulnerabilidad al 2018.

<sup>33</sup> DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2018.

<sup>34</sup> Ibidem



En el mencionado PDM se establece que “diversos análisis han señalado que la capacidad institucional que demuestre el país para atender las ventajas de la llegada de refugiados y migrantes, podría valerle beneficios a la economía en el mediano plazo en áreas como el consumo, la expansión del factor trabajo o incluso la productividad y la creación de nuevas empresas”. De acuerdo a esto, en el plan de desarrollo se busca potenciar las habilidades sociales, capacidades económicas y los procesos de integración social, para reconocer la migración como un catalizador de progreso colectivo, integrando a la población no sólo desde el punto de vista económico como parte del desarrollo social y cultural, sino también integrando a esta población como objeto de estudio, intervención y acción, incorporándolos bajo la lógica de habitantes del territorio sin distinción de origen.

En este sentido, procesos de inclusión laboral y creación de empresas basados en la cocreación de soluciones a problemas y necesidades locales que incluyan la población refugiada y migrante en comunidades de acogida, podrían producir resultados interesantes desde el punto de vista del desarrollo económico, integración y cohesión social.

Por otro lado, la integración cultural se aborda desde las iniciativas relacionadas con la creación y difusión de contenidos y productos artísticos y culturales, la cual es limitada, debido en parte al mercado contraído de la ciudad, y que los creadores cucuteños tienen una limitada experiencia en su promoción, como se expresa en el PDM. Sin embargo, existen iniciativas de cooperación internacional que buscan apoyar al gobierno local en iniciativas que promuevan la integración y desarrollo de los refugiados y migrantes provenientes de Venezuela.

## 4.9. Síntesis de aspectos que facilitan y limitan el acceso a derechos para comunidades refugiadas y migrantes

En resumen...		
Aspectos facilitadores para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Aspectos limitantes para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Condiciones territoriales que limita/facilitan el acceso a derechos de la población refugiada y migrante
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Acceso al derecho a la ciudad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Refugiados y migrantes reconocidos como grupos vulnerables en el territorio.</li> <li>- Municipios con un alto porcentaje de PEA que tiene capacidad de contribuir al desarrollo de su productividad, su desarrollo y potencial de inclusión.</li> <li>- Existencia de proyectos estratégicos locales con capacidad de inclusión e impacto para R&amp;M, como: Mejoramiento Integral de Barrios, Corazones de Barrio (dotación de equipamientos de soporte social en barrios periféricos), sistema de transporte público masivo en el área metropolitana.</li> <li>- Arquitectura institucional que prevé la descentralización administrativa, política y fiscal de la ciudad para responder a los retos territoriales desde el gobierno local.</li> <li>- Diversos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, potencialmente abiertos a la participación de R&amp;M</li> <li>- Cooperación internacional en el territorio para el fortalecimiento de capacidades de gobiernos locales hacia el desarrollo inclusivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Débil capacidad de los municipios de generar empleo adecuado para todos.</li> <li>- Alta centralización de oportunidades y servicios en el núcleo del AMC.</li> <li>- Condiciones de inseguridad que impactan la calidad de vida de sus habitantes.</li> <li>- Percepciones negativas y xenofobia constituyen barreras en el acceso a oportunidades, así como a vivienda y servicios básicos</li> <li>- Déficit de instrumentos para la medición y monitoreo de calidad ambiental: brecha de información en condiciones de calidad ambiental.</li> <li>- Baja capacidad del municipio de gestión propia: recaudo de recursos propios e implementación.</li> <li>- Débil incidencia efectiva de los mecanismos de participación en la orientación del presupuesto y de otras acciones del gobierno</li> <li>- Presencia de conflictos sociales, económicos, políticos y culturales históricamente no resueltos, que se expresan violentamente generando víctimas.</li> </ul>	<p>Limitan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Problemas en la legalidad en la tenencia de predios y de las viviendas.</li> <li>- Débil capacidad técnica y financiera del área metropolitana, para gestionar la integración urbana de los "bordes" de jurisdicción política administrativa de los municipios.</li> <li>- Territorio con fuertes brechas sociales por inequidad socioeconómica que se visibilizan en asentamientos informales sin condiciones básicas de habitabilidad y otras formas de segregación.</li> <li>- Déficit localizado de equipamiento, infraestructura de transporte público, espacios públicos y áreas verdes, conectividad digital, vivienda adecuada y servicios básicos.</li> </ul> <p>Facilitan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de ordenamiento territorial como instrumento para el buen uso y gestión óptima de suelo.</li> <li>- Fortalezas territoriales como accesibilidad a equipamientos de salud y educación existentes y condiciones de "caminabilidad" adecuadas.</li> <li>- Alta inversión de municipios en infraestructura para el desarrollo: infraestructura vial, dotación de equipamientos de salud, educación, cultura, espacio público, alumbrado público y servicios básicos.</li> </ul>

En resumen...

	Aspectos facilitadores para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Aspectos limitantes para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Condiciones territoriales que limita/facilitan el acceso a derechos de la población refugiada y migrante
Acceso a la educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento e inclusión de niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados en políticas públicas, estrategias, programas y proyectos del ámbito nacional y local.</li> <li>- Fuertes lazos históricos de convivencia fronteriza reflejados en programas de cooperación y apoyo a la comunidad refugiada y migrante para contar con recursos para el estudio.</li> <li>- La buena voluntad y priorización del gobierno local para promover estrategias y evitar la deserción escolar de refugiados y migrantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La limitación de recursos económicos por parte de refugiados y migrantes para adquirir bienes escolares y cubrir los gastos relacionado al acceso a la educación.</li> <li>- Información insuficiente sobre el proceso de matrícula, documentación y/o diferencias de tiempos escolares que dificultan el acceso de NNA refugiados y migrantes.</li> <li>- Medios insuficientes para acceder a herramientas como aulas de cómputo e internet, fundamentales para el desarrollo educativo de las poblaciones vulnerables en los territorios en época de pandemia.</li> <li>- Discriminación y brotes de xenofobia en los colegios hacia la población refugiada y migrante.</li> </ul>	<p>Limitan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La capacidad limitada en infraestructura, cobertura y cupos para atender la demanda educativa en los territorios con respecto a los NNA en edad escolar (nacionales, refugiados y migrantes).</li> <li>- Presencia centralizada de establecimientos de educación técnica intermedia como el SENA.</li> <li>- Gerencia pública del sector educativo por descentralizar y desconcentrar.</li> </ul>
Acceso a empleo y emprendimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actividad económica común al ser ciudades fronterizas, facilitando el ingreso laboral de la población refugiada y migrante regularizada.</li> <li>- Existen programas, proyectos y estrategias de cooperación internacional y sector privado para promover el emprendimiento y formación empresarial con enfoque especial a la población refugiada y migrante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La dificultad para homologar y validar títulos técnicos / universitarios a la hora de acceder a empleos formales.</li> <li>- La falta de capacidad laboral en los territorios para cubrir la demanda de la población laboralmente activa, y el aumento del desempleo causado por las medidas de aislamiento durante el COVID-19.</li> <li>- La alta informalidad laboral en estas ciudades, y la inequidad salarial con respecto a la población refugiada y migrante.</li> <li>- Brotes de xenofobia y discriminación aún más comunes en la época de pandemia.</li> <li>- Son insuficientes los programas gubernamentales para promover la inclusión financiera y la protección contractual de la población refugiada y migrante en los territorios.</li> <li>- Hacen falta programas que establezcan acciones puntuales para las mujeres refugiadas y migrantes y/o para miembros de la comunidad LGBTI migrante.</li> <li>- No se han desarrollado medidas para proteger y combatir la explotación laboral de personas refugiadas y migrantes a nivel local.</li> </ul>	<p>Limitan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centralización de actividades productivas en comunas 1, 2 y 5 en Cúcuta, forzando a los habitantes de zonas periféricas y municipios conurbados a desplazarse a centralidad para acceder a empleo y medios de vida.</li> <li>- Déficit de sistemas de transporte masivo que impacta el acceso a centralidad productiva del área metropolitana de Cúcuta.</li> <li>- Falta de centros de información y de gestión para el acceso al empleo y los emprendimientos, ubicados en las comunas.</li> </ul>

En resumen...			
Acceso a salud y seguridad social	<p>Aspectos facilitadores para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento e inclusión de migrantes y refugiados en políticas públicas, estrategias, programas y proyectos del ámbito nacional y local.</li> <li>- Existen centros de atención para la población refugiada y migrante por parte de los diferentes entes de cooperación internacional que actúan en los territorios, brindando tanto servicios básicos como especializados en salud.</li> <li>- El sector salud es financiado desde el Gobierno Nacional y ha sido uno de los sectores con mayor presupuesto para el fortalecimiento del sistema en los últimos periodos de gobierno.</li> </ul>	<p>Aspectos limitantes para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe una falta de acceso a la atención médica especializada para la población refugiada y migrante.</li> <li>- Existen barreras de acceso al sistema de salud de la población refugiada y migrante por condiciones de informalidad en su estatus.</li> <li>- Existe alta exposición y vulnerabilidad de la población refugiada y migrante por la situación de movilidad frente a la pandemia de COVID-19.</li> <li>- Se presentan casos de xenofobia hacia la población refugiada y migrante, y más aún, en la situación de COVID-19 y su inclusión en el programa de vacunación correspondiente.</li> </ul>	<p>Condiciones territoriales que limita/facilitan el acceso a derechos de la población refugiada y migrante</p> <p>Limitan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe una falta de capacidad y cobertura a lo largo del territorio del sistema de salud, siendo más fuerte y evidente en la coyuntura actual de emergencia por el COVID-19.</li> <li>- Gerencia pública del sector salud por desconcentrar.</li> <li>- Falta de planeación sanitaria en el desarrollo urbano.</li> </ul>
	<p>Acceso a la protección contra la discriminación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La historia de convivencia entre ambas poblaciones y la existencia de fuertes nexos familiares entre la población por la condición de nodo binacional del área metropolitana de Cúcuta.</li> <li>- La existencia de campañas y estrategias de comunicaciones contra la discriminación y la xenofobia lideradas por el gobierno local y el gobierno nacional.</li> <li>- Esfuerzos en la promoción de políticas de seguridad y convivencia ciudadana para todos y todas.</li> <li>- Presencia de cooperación internacional y organizaciones de sociedad civil que promueven actividades y acciones para la integración y la prevención de conflictos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baja percepción de seguridad y la existencia de preconcepciones negativas en la población de acogida hacia los y las refugiadas y migrantes.</li> <li>- No se evidencia el desarrollo de una política local puntual para combatir crímenes de odio, violencia, xenofobia o discriminación contra refugiados y migrantes.</li> </ul>	<p>Limitan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concentración de hurtos en aglomeraciones productivas con altos niveles de empleo informal que impacta a la integración de comunidades refugiadas y migrantes en cuanto la informalidad es su principal medio de vida y a la promoción de la xenofobia.</li> <li>- Débil institucionalidad local para la defensa, protección y promoción de los derechos humanos (Personería municipal y Defensoría Regional del Pueblo).</li> <li>- Falta de más “Casas de la justicia” en las comunas, para facilitar el acceso a la justicia y a los medios alternativos de trámite de conflictos.</li> </ul>

## En resumen...

	Aspectos facilitadores para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Aspectos limitantes para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante	Condiciones territoriales que limita/facilitan el acceso a derechos de la población refugiada y migrante
Acceso a vivienda adecuada y servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La expedición del Decreto 0057 del 19 de enero del 2021 por parte del MVCT para ampliar la cobertura del programa de semilleros propietarios para que los hogares migrantes puedan acceder a arriendo social.</li> <li>- Implementación del catastro multipropósito, como instrumento ordenador de la propiedad, habilitación de operaciones inmobiliarias y de mejoramiento de las finanzas municipales</li> <li>- Cooperación internacional con presencia en el territorio para fortalecer las soluciones de vivienda y desarrollo del hábitat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Controles inadecuados del mercado del suelo que limita la vivienda asequible.</li> <li>- Desalojos de sus viviendas, sin que medie el debido proceso.</li> <li>- No existen programas de Vivienda de Interés Social, propiedad o alquiler, diseñados para las necesidades de población refugiada y migrante.</li> </ul>	<p>Limitan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La oferta de vivienda es insuficiente.</li> <li>- Baja capacidad institucional para ejercer control urbano y prevenir la ocupación de suelo que no es apto para ser urbanizado y con poco acceso a servicios básicos.</li> <li>- Baja densidad de la ciudad, que lleva a la expansión no controlada y la exposición de riesgo para la población refugiada y migrante que se asienta en los territorios.</li> </ul> <p>Facilitan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tanto el municipio de Cúcuta como de Villa del Rosario, dentro de sus políticas públicas municipales contemplan la regularización y legalización de asentamientos informales, donde habitan también refugiados y migrantes.</li> <li>- El proyecto de mejoramiento integral de barrios de la Alcaldía de Cúcuta, impactará 6 barrios de la comuna 9, los cuales comprenden en un 50% población refugiada y migrante.</li> </ul>
Acceso a participación política e inclusión en toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La población con cédula de extranjería de residentes, mayores de 18 años que viven en Colombia, pueden inscribirse para votar en las elecciones locales, de acuerdo con la Ley 1070 de 2006.</li> <li>- Existe presencia de Organizaciones de sociedad civil de refugiados y migrantes venezolanos en Cúcuta.</li> <li>- Arquitectura institucional que prevé la descentralización administrativa, política y fiscal de la ciudad, y que debe fortalecerse.</li> <li>- Diversos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Son escasos los órganos o mecanismos consultivos que incluyen representantes de comunidades refugiadas y migrantes de manera formal.</li> <li>- No existen lineamientos normativos claros dirigidos a la inclusión de la población refugiada y migrante como población objeto de escenarios de participación.</li> <li>- En Villa del Rosario no existen constituidas formalmente organizaciones de sociedad civil, de refugiados y migrantes venezolanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El gobierno local de Cúcuta involucró a los refugiados y migrantes en las mesas de participación para la construcción del Plan de Desarrollo.</li> <li>- Existen disposiciones legales que permiten la congestión del desarrollo de los asentamientos, por parte de organizaciones de la sociedad civil, cuyo uso debe profundizarse.</li> </ul>



En resumen...

Acceso a la integración social y cultural

Aspectos facilitadores para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante

- Existen usos y costumbres ancestrales que son comunes a las dos naciones. Se complementa con diversidad de expresiones artísticas y culturales autónomas de las comunidades.
- Los territorios cuentan con una fuerte historia de arraigo y convivencia entre ambas poblaciones que facilita su integración social y cultural.
- El PDM de Cúcuta considera a la población refugiada y migrante como grupo vulnerable en el territorio, siendo parte del grupo priorizado en las estrategias del Gobierno local.
- La cooperación internacional en los territorios cuenta con proyectos relacionados a la integración, como “Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias” de Naciones Unidas y “Ciudades Integradoras” del BID.
- El PDM de Cúcuta cuenta con programas de integración enfocados en el fomento de la integración comunitaria, por medio de actividades creativas en arte y cultura, uso activo de las bibliotecas y el cuidado y goce del patrimonio de la ciudad, como “Cúcuta Incluyente”.

Aspectos limitantes para el acceso a derechos de la población refugiada y migrante

- A pesar de los esfuerzos del PDM de Cúcuta, no se hace una referencia puntual a la equidad de género y a evitar la violencia contra las mujeres refugiadas y migrantes. Por su parte, el PMR, no priorizó entre sus sectores un eje de género.
- No existe un departamento dedicado al diseño, coordinación, implementación de mecanismos de políticas municipales en temas de migración.
- Falta de recursos financieros para el desarrollo de actividades culturales comunitarias.

Condiciones territoriales que limita/facilitan el acceso a derechos de la población refugiada y migrante

- Limitan:
- Falta de casas de la cultura que permitan la creación, el aprendizaje y el intercambio cultural en las comunas.
  - El nivel local no cuenta con una oficina (a manera de mostrador único) para optimizar los servicios de orientación para las personas refugiadas y migrantes.

## 5. CONCLUSIONES

La caracterización de los desafíos y oportunidades de las ciudades de Cúcuta y Villa del Rosario para llevar a cabo la integración de refugiados y migrantes con comunidades de acogida, quienes también anhelan acciones para mejorar sus condiciones de vida, ha permitido encontrar rutas y prioridades para la acción. Estas rutas se presentan de manera esquemática organizadas en tres dimensiones:

- i) Gobernanza urbana para la integración.
- ii) Acceso a derechos y servicios urbanos para migrantes y comunidades de acogida.
- iii) Integración espacial en el territorio.

Atender la integración de los migrantes y refugiados es una oportunidad clave para atender las demandas preexistentes de las comunidades de acogida y para dinamizar el desarrollo de las ciudades. Es por ello que se constituye como un desafío capitalizar el rédito de la fuerza creadora de los saberes, experiencias, usos y costumbres de la interculturalidad, para forjar dinámicas socioeconómicas y culturales transformadoras y generadoras de bienestar colectivo. Lo anterior cobra especial relevancia con la puesta en marcha del Estatuto Temporal para Migrantes Venezolanos (ETPMV), que formalizará el estatus migratorio de cerca de un millón de venezolanos que se encuentran en Colombia, de los cuales cerca de ciento cincuenta mil se ubican en Cúcuta y Villa del Rosario.

A continuación, se presentan de manera esquemática algunas conclusiones del ejercicio de caracterización de los desafíos y oportunidades de estas dos ciudades, para llevar a cabo la integración de migrantes y refugiados.

### 5.1. Gobernanza urbana inclusiva

El país cuenta con una sólida política pública nacional de integración de los refugiados y migrantes, que es conveniente reforzar a nivel de las ciudades.

Colombia es un país ejemplar en el ejercicio de la solidaridad y la atención integral a los refugiados y migrantes. Cuenta con legislación nacional e internacional que fundamenta la atención a los migrantes y refugiados con enfoques de derechos humanos y diferencial, enriquecida por el bloque de constitucionalidad, y que enmarca todas las acciones desde los distintos niveles de gobierno en torno a la atención integral de esta población. Así mismo, el documento CONPES 3950 de 2018, el Decreto 216 del 2021 y una serie de disposiciones sectoriales (en educación, salud, empleo, vivienda, etc.) complementan los lineamientos para la acción nacional. El “Kit territorial” liderado por el DNP, dio el primer paso para incorporar la atención a los migrantes en los planes de desarrollo de las entidades territoriales con un énfasis en la atención humanitaria, y conviene ahora fortalecer el enfoque de desarrollo y de integración, para lo cual es relevante mejorar la asignación o acceso a nuevos recursos económicos y financieros, el empoderamiento de los servidores públicos y organizaciones de la sociedad civil y el estímulo a la participación de la empresa privada vinculada al desarrollo económico y social de las ciudades. También es recomendable la rendición pública de cuentas de los programas que se gestionen en esta materia, de cara a mejorar la transparencia de la gestión pública y el control social. Estas acciones podrían contar con la cooperación y acompañamiento de instancias nacionales como el DNP, ASOCAPITALES, ASOAREAS y FEDEMUNICIPIOS, así como de la cooperación internacional.

*Necesidad de fortalecimiento de la planeación metropolitana y de otros esquemas asociativos.*

Los migrantes se ubican de manera voluntaria y en su mayoría, en los asentamientos informales ubicados en los bordes urbanos, casi siempre en situación de conurbación. Las leyes 1625 y 2082, prevén instrumentos con el fin de atender la integración de territorios y comunidades que habitan estos “bordes” de jurisdicción político-administrativas, así como la provisión de servicios y la atención de asentamientos ubicados en zonas de alto riesgo. En este sentido,

se requiere actualizar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (para que la atención a la migración sea un “hecho metropolitano”, según la Ley 1625) y la formulación del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, e incorporar la atención integral a migrantes dentro de los Planes de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del área metropolitana. Estas acciones requieren de la cooperación y acompañamiento de instancias nacionales y de la cooperación técnica internacional y de instituciones como la Asociación de Áreas Metropolitanas de Colombia (ASOAREAS) entre otras.

#### *Apoyo a la gobernanza metropolitana para la integración.*

La atención a la integración de migrantes se encuentra distribuida entre distintas dependencias del gobierno de Cúcuta, Villa del Rosario y los municipios del área metropolitana (Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander), dificultando la adecuada y oportuna gestión coordinada y enfocada a resultados, y en muchas oportunidades, desaprovechando recursos disponibles. Villa del Rosario creó y puso en marcha la Oficina de Frontera y Cooperación Internacional que no cuenta con los recursos suficientes para operar adecuadamente. Por tanto, se podría considerar la creación y puesta en marcha de una oficina metropolitana que preste los servicios a todos los municipios que la conforman, en materia de coordinación y articulación de la oferta y la demanda de la cooperación nacional e internacional multisector y multinivel, tanto de entidades públicas, como de las distintas fuentes de cooperación para adelantar la integración de los migrantes. También es importante fortalecer la participación y liderazgo de los gobiernos locales en los Puestos de Mando Unificado (PMU de frontera) y las Mesas Migratorias y apoyar la mejora de sus recursos técnicos y operativos, como espacios de articulación, complementación y generación de acciones conjuntas a favor de la integración de los migrantes, que complemente la atención humanitaria.

*El mejoramiento de las finanzas públicas de las ciudades para aumentar la inversión pública en la integración social.*

El presupuesto de las ciudades para inversiones sociales y de integración de los migrantes, es insuficiente. Por ello, es recomendable que las administraciones de las dos ciudades optimicen o aceleren los procesos de mejoramiento de sus finanzas, para lo cual es clave la actualización catastral, la mejora de la tasación y recaudo del impuesto predial, la regulación y captura de la contribución de valorización y de las plusvalías de la actividad urbanística, el control a la evasión y la elusión fiscal, etc. De esta manera se mejora la eficiencia fiscal, y con ello, su participación en el sistema general de participaciones. De la misma manera, se requiere mejorar la capacidad técnica para la formulación de proyectos de inversión, en los términos que exigen entidades como el Fondo Nacional de Regalías, la Banca nacional e internacional y la propia cooperación internacional. Es importante señalar que, con la formalización del estatus de los migrantes, los recursos tributarios de los municipios se verán favorecidos, ya que ellos entrarán a aportar con impuestos, tasas y contribuciones tal como lo hacen los nacionales colombianos.

#### *Gestión de conocimiento para la integración.*

A pesar de las buenas prácticas en la atención a los desplazados internos, estas ciudades tienen necesidades de potenciar el talento humano que se encarga del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de integración socioespacial de pobladores. El intercambio de mejores prácticas e implementación de programas de capacitación a funcionarios públicos y líderes sociales con énfasis en programas de atención e integración socioeconómica a migrantes y en sus derechos particulares, son otras de las acciones que se recomienda implementar. En este sentido, se recomienda mejorar la capa digital urbana (conectividad y el acceso a las TICs) para facilitar a los ciudadanos el acceso a la información, las comunicaciones, el teletrabajo y el telestudio, así como el acceso a bienes y servicios para su bienestar.

*Fomento de la participación ciudadana en la co-creación del hábitat y la cogestión de los procesos de integración.*

Existen múltiples mecanismos de participación ciudadana y una gran cantidad de organizaciones sociales que aún no han sido convocadas adecuadamente para favorecer la construcción del derecho a la ciudad. Para las dos ciudades (incluyendo los distintos niveles de gobierno y las organizaciones cooperantes), cabría considerar mayores estímulos y vinculación de con las OSC, en los procesos de diseño e implementación de los planes y programas de integración socioespacial y socioeconómica de migrantes y comunidades de acogida. Para los anteriores efectos, es pertinente simplificar o flexibilizar los trámites y permisos exigidos para adelantar emprendimientos y la formalización de las OSC. También es recomendable dinamizar el control social sobre los resultados de la gestión pública local usando datos abiertos y las tecnologías de la información y la comunicación; mejorar la rendición pública de cuentas centrada en la solución de las demandas sociales y la probidad de las decisiones públicas; diseñar e implementar mapas de riesgo para la prevención de la corrupción en la implementación de las políticas públicas de atención a la integración de los migrantes.

## 5.2. Diversidad y equidad social, económica y cultural

*La prosperidad urbana de Cúcuta se encuentra en un nivel medio, pero puede mejorar con una adecuada estrategia para la equidad y la integración de los migrantes.*

En Cúcuta todas las dimensiones de la prosperidad (menos medio ambiente y oportunidades) alcanzan al menos valores moderados para toda la ciudad que podrían mejorar si se trabaja en superar las brechas que separan a los asentamientos informales y algunas otras áreas, indicando que en general la ciudad requiere reforzar políticas urbanas que apunten a la sostenibilidad del desarrollo de la ciudad y la solidez de la economía para que la ciudad alcance mejores valores en todas las dimensiones de la prosperidad y equidad, jalonando a la vez, la integración de los migrantes. Su nivel de prosperidad se encuentra al nivel de otras ciudades del mundo como Quito, Monterrey y Nairobi, por lo cual es aconsejable conocer las experiencias de mejoramiento de la prosperidad en estas ciudades, para aprender de las mejores prácticas.

*El desarrollo urbano como fuente de trabajo decente y elemento dinamizador de la integración.*

El principal reto de la ciudad se encuentra en su capacidad de generar oportunidades para que sus habitantes tengan acceso a trabajo decente, que les permitan contribuir a la generación de valor agregado de la ciudad. Los sectores de la vivienda e infraestructura y del comercio y los servicios, se ubican en primeros lugares como actividades generadoras de empleo directos e indirectos, por lo cual es recomendable su dinamización. En este sentido, la conformación de nuevas centralidades y la puesta en marcha de operaciones urbanas integrales, así como la construcción de vivienda e infraestructura, pueden ser acciones de reactivación equitativa de las ciudades aprovechando la fuerza transformadora y los aportes de los flujos migratorios mixtos. En este sentido, la ejecución de proyectos de inversión pública en estos ámbitos, puede prever en las licitaciones un componente de acceso al empleo para migrantes y comunidades de acogida. Esta consideración también es válida para las alianzas público-privadas.

*Fortalecimiento de las capacidades para ofertar el acceso a servicios de salud, educación, cultura, recreación, deporte y uso del tiempo libre.*

La regularización del estatus de permanencia previsto en el decreto nacional 216 de 2021, incrementará la demanda de los servicios mencionados que están a cargo de los municipios. Estos servicios son fundamentales para el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales por lo cual se recomienda al gobierno nacional adelantar las acciones para flexibilizar el incremento y destinación del sistema general de participaciones y del sistema general de regalías, así como de otras fuentes de recursos para financiar la ampliación de su cobertura y mejorar su calidad, por ejemplo en materia de equipamientos de salud en las comunas 6, 7 y 8; asistencia social en la comuna 10, etc. De la misma manera, es importante mejorar los sistemas de información ciudadana, en particular a los migrantes, sobre las rutas de acceso y las fuentes de subsidios y otras ayudas para gozar de estos servicios, así como sobre las instancias

donde pueden acudir para interponer las quejas y reclamos cuando consideren que ha sido deficiente su adecuada prestación. Una acción complementaria es la sensibilización y empoderamiento de los servidores públicos y de los organismos operadores, para que mejoren el trato y la atención.

#### *Protección de los derechos y acceso a la justicia.*

Las instituciones locales encargadas de la defensa, protección y promoción de los derechos de los migrantes y de pobladores vulnerables o en riesgo, no cuentan con los recursos humanos, técnicos, financieros y organizacionales adecuados. Por tanto, es importante fortalecer las instituciones municipales encargadas del trámite de las tensiones sociales y de la defensa y protección de los derechos humanos, tales como las Inspecciones de Policía (para atender las querrelas por “pequeñas causas”), las Comisarías de Familia (para atender los casos de violencia basada en género), los Jueces de Paz y las Juntas de Acción Comunal (para atender la conciliación y la amigable composición) y la Personería municipal, como agente del Ministerio Público, los Centros de Convivencia Ciudadana y Casas de Justicia como espacios integrales de acceso a la justicia. De la misma manera, se recomienda extremar las acciones de vigilancia y control a los empleadores para que respeten los derechos laborales de los migrantes, haciendo énfasis en la prevención de los abusos y su explotación. Las alianzas con los Consultorios Jurídicos de las universidades y con la cooperación internacional, pueden orientarse a mejorar la atención de casos específicos, el empoderamiento de servidores públicos y líderes sociales, y en el reordenamiento institucional cuando así se requiera.

*Acciones en materia de seguridad, convivencia pacífica y cohesión social.* Es conveniente incrementar los espacios públicos seguros y de calidad en las comunas 1, 2 y 5 (donde son más escasos y se presentan las más altas tasas de delitos), para favorecer la integración y la construcción de confianza social, así como el fomento de oportunidades para los jóvenes que ni estudian ni trabajan, tanto migrantes, como de las comunidades de acogida. En este sentido, también es recomendable adelantar acciones de fomento y empoderamiento de las organizaciones sociales tanto de migrantes, como de

comunidades de acogida y estimular la realización de acciones conjuntas de beneficio a toda la ciudad y de los asentamientos que habitan. De la misma manera, se recomienda fortalecer la capacitación de la policía en el tema de movilidad humana, convivencia y acceso a derechos por parte de los migrantes y prevención de la xenofobia.

*El papel dinamizador de la integración de la empresa privada.* Cuando se les ha sabido convocar, la empresa privada ha cooperado en la integración de migrantes y comunidades vulnerables nacionales como lo son las víctimas del conflicto, desplegando sus programas de responsabilidad social empresarial. Se recomienda a las autoridades locales generar estímulos a la participación de la empresa privada en la reactivación económica, siguiendo las pautas de los Documentos CONPES 3099 de 2020 y 4023 de 2021, para lo cual hay que acelerar la puesta en marcha de la Zona Económica Especial (ZESE), la cual prevé un régimen especial en materia tributaria y económica para atraer inversión nacional y extranjera, contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y generar empleo en el área metropolitana. Sin embargo, un primer paso es que las autoridades locales insistan ante las instancias nacionales, para la facilitación a la homologación de formación académica, de las artes y de los oficios, así como acreditación de experiencias laborales de los migrantes. También es recomendable que la empresa privada y los gobiernos locales se vinculen al patrocinio de acciones de urbanismo táctico gestionada por migrantes y comunidades de acogida, que no solo mejoran espacios públicos y equipamientos urbanos, sino que generan ingresos y previenen la xenofobia. De la misma manera, el sistema financiero podría flexibilizar los requisitos para la bancarización de los migrantes, y de esta manera facilitar su capacidad de ahorro y financiamiento de emprendimientos (y créditos hipotecarios), y de incorporación a las dinámicas económicas urbanas.

*El cuidado del medio ambiente favorece la integración.* El deterioro del medio ambiente en ciertos lugares de la ciudad dificulta y encarece los procesos de integración. Es por ello que se recomienda acelerar y ampliar los proyectos ambientales previstos en el plan de desarrollo de cara a mejorar los servi-



cios ecosistémicos, pero también, para vincular a los migrantes en su implementación, por ejemplo, en los programas de arborización y cuidado del recurso agua y de la capa vegetal urbana. También es recomendable mejorar la calidad y cantidad de equipos de monitoreo e información, para poder mejorar las políticas de prevención, control y vigilancia de los agentes contaminantes, e incrementar la resiliencia frente al cambio climático y de atención a la salud de los habitantes, tanto en sus lugares de residencia, como en los sitios de trabajo.

*El papel dinamizador y facilitador de la integración a cargo de las universidades y de la sociedad civil.* Para estimular la participación de los distintos estamentos de la sociedad en la integración de los migrantes en un entorno urbano de prosperidad, es conveniente estimular el vínculo de universidades mediante actividades de fomento de la innovación económica, social y cultural, pasantías de estudiantes, estudios y tesis de grado que documenten los desafíos y las recomendaciones para que la ciudad se beneficie de los flujos migratorios, debates técnicos para cualificar la reflexión y la acción de integración, etc.). De la misma manera, fortalecer las OSC de migrantes mediante capacitación, flexibilización de los requisitos de su formalización, mecanismos de contratación de la prestación de determinados servicios o la ejecución de determinadas obras, mejoramiento de los espacios de diálogo social, etc., y generar algunos estímulos. Es recomendable el vínculo de las universidades a la creación o habilitación de espacios o centros para la integración, en las propias comunidades que padecen la segregación, así como a la convalidación de certificaciones académicas de los migrantes a lo cual puede concurrir también el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

### 5.3. Distribución espacial justa

*Priorizar el enfoque espacial para la integración para “cerrar brechas”.* Se observa una tendencia en la atención de integración de los migrantes y de las comunidades de acogida, desde una perspectiva sectorial. Es decir, en materia de provisión específica de servicios como salud, educación, vivienda, empleo, etc., sin contemplar de manera integral las

dinámicas sociales, económicas, culturales, físicas e históricas de los territorios. Con el enfoque de desarrollo territorial no solo se atiende a los migrantes, sino también a las comunidades de acogida y se ofrecen respuestas y soluciones a demandas sociales preexistentes, a la vez que se promueve la construcción de equidad y la reducción de las distintas formas de segregación. En este sentido, habría que concentrar las acciones de integración en las Comunas 2, 5, 6 y 9 que son las que tienen mayor cantidad de habitantes de origen venezolano. En Villa del Rosario la concentración más clara es en el barrio La Parada colindante con el paso Fronterizo Puente Simón Bolívar, con tres manzanas con entre 78 y 205 habitantes de nacionalidad venezolana. Se recomienda el diseño expedito de rutas de acceso a servicios urbanos para los migrantes, incluyendo acciones para la desconcentración y la acción coordinada de la gestión pública, acompañada de programas (virtuales y presenciales) de capacitación de servidores públicos y fortalecimiento de las redes de usuarios-beneficiarios, y la defensa y protección de los derechos de los migrantes. En este contexto, es importante fortalecer o complementar la gestión que adelantan los Centros de Atención cercanos a los territorios que habitan los migrantes, siguiendo las buenas prácticas de la Casa del Migrante de Bogotá, el Centro de Atención Integral a los Migrantes de Barranquilla, los puestos de atención y orientación, PAO de ACNUR y los Puntos de referenciación y orientación, PRO, de la OIM.

*Información georreferenciada para la toma de decisiones.* La información georreferenciada sobre las dinámicas poblacionales y sobre los activos territoriales y comunitarios es muy deficiente. Se recomienda georreferenciar las altas densidades de migrantes en el territorio urbano, ya sea por efectos de residencia o de lugares de trabajo, tomando todas las previsiones de confidencialidad y protección de la intimidad y de los demás derechos asociados a la protección de los derechos humanos. Esta georreferenciación permitirá contar con información fehaciente para el diseño de políticas públicas de desarrollo territorial para la integración, focalizar la cooperación internacional de manera armónica, así como la puesta en marcha de líneas de base e indicadores de integración socioespacial para la rendición pública de cuentas.

*La revisión y actualización de los planes de ordenamiento territorial.* Es conocido el rezago en la actualización reglamentaria de los POT, y el limitado uso de instrumentos de planificación intermedia y gestión del suelo, como los planes parciales. Estos instrumentos son esenciales para habilitar usos de suelos y otras acciones, que viabilicen el acceso a vivienda adecuada y la superación de la segregación socioespacial, el incremento de la densidad y control de la expansión de la mancha urbana, así como para la provisión de espacios públicos aptos para la integración y para el tránsito de actividades económicas informales (pero generadoras de ingresos a las personas más pobres, entre ellas los migrantes), a actividades formales. Estas acciones se adelantarán a la luz de la normativa vigente, en particular de la ley 2079 de 2021 y podrían contar con la cooperación y acompañamiento de instancias nacionales como el MVCT, el DNP y de la cooperación técnica internacional.

*Inventario y formalización de asentamientos precarios.* En las dos ciudades existen una serie de asentamientos informales que, por la dinámica del crecimiento de las ciudades, se han venido configurando, generando situaciones de segregación socioespacial. Es recomendable actualizar la información detallada de este tipo de asentamientos y sus características particulares, así como fortalecer las importantes acciones de mejoramiento integral de barrios que adelanta Cúcuta, procesos de legalización de asentamientos y de mejoramiento de la oferta de vivienda nueva y de la calidad de las existentes, es pertinente que se desarrollen con prioridad en las comunas 6, 7, 8 y 9 donde se presentan los mayores niveles de pobreza multidimensional y donde se concentran los migrantes. Estas acciones deberían contemplar la mixticidad de los usos del suelo y la reubicación de asentamientos en alto riesgo donde habitan los migrantes.

*Mejora de los equipamientos para la inclusión social.* En materia de infraestructura para la inclusión social, la comuna 9 en Cúcuta presenta un importante déficit de cobertura de equipamientos de salud, educación y servicios públicos en sus áreas periféricas, así como alta ocupación de vivienda no adecuada e informal. Esta comuna requiere de especial atención.

*La movilidad, el transporte público y la integración urbana.* El sistema de transporte es importante para fomentar la integración y el acceso a los servicios y bienes de los migrantes y las comunidades de acogida. Es recomendable acelerar la implementación por parte del Área Metropolitana de Cúcuta, del Plan de Movilidad Sostenible. Este es el instrumento idóneo para la definición y reestructuración del 100% el transporte del área metropolitana, tanto entre municipios como en el interior de estos. Es importante considerar que, por el momento, el transporte en el área metropolitana se realiza mediante la prestación de servicios de empresas de transporte. A las mismas se les designa rutas de transporte y una frecuencia para las mismas. El sistema no se encuentra integrado, por lo que este plan tendrá como objetivo evaluar la demanda de rutas y definir una estructura de transporte integrado con diferentes modalidades. Esto incluye la definición de paraderos, estaciones y terminales de transporte y definición de condiciones mecánicas y tecnológicas de los vehículos del sistema, así como su articulación con los instrumentos de ordenamiento territorial de cada uno de los municipios. Así mismo, es importante que el plan promueva intervenciones de movilidad no motorizada (peatonal y bicicletas) que contribuyan a la sostenibilidad ambiental, el uso más integral y eficiente de los espacios públicos y a la economía de los hogares.

## 6. REFERENCIAS

**Alcaldía de San José de Cúcuta.** (s.f.). Obtenido de <http://www.cucuta-nortedesantander.gov.co/>

**Alcaldía de San José de Cúcuta.** (2019). Plan de Ordenamiento Territorial.

**Alcaldía de Villa del Rosario.** (2015). Plan Básico de Ordenamiento Territorial.

**Alcaldía de Villa del Rosario. (2020). Plan de Desarrollo Municipal de Villa del Rosario 2023:** Es momento de crecer dejando huella.

**Alcaldía de Villa del Rosario.** (s.f.). Obtenido de <http://www.villadelrosario-nortedesantander.gov.co/>

**Alcaldía San José de Cúcuta.** (2020). Plan de Desarrollo Municipal: Cúcuta 2050, estrategia de todos.

**Arango, M.** (2004). El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia.

**Área Metropolitana de Cúcuta.** (2017). Plan Integral de desarrollo metropolitano 2017 - 2028: Nuestra área, nuestro compromiso.

**Banco Mundial.** (12 de mayo de 2020). Colombia: Panorama General. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/country/colombia/overview#:~:text=Despu%C3%A9s%20de%20acelerarse%20al%203,recesi%C3%B3n%20en%20casi%20medio%20siglo.&text=Se%20prev%C3%A9%20que%20estas%20medidas,la%20econom%C3%ADa%20del%20COVID%2D19.>

**CEPAL. (2020).** El desafío social en tiempos del COVID-19. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>

**DANE. (2015).** Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia.

**DANE. (2020).** Empleo informal y seguridad social.

**DNP. (2018).** Bases del plan nacional de desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.

**DNP. (2018).** CONPES 3950 ESTRATEGIA PARA LA ATENCIÓN DE LA MIGRACIÓN DESDE VENEZUELA. Bogotá.

**Fondo Monetario Internacional.** (febrero de 2020). Fondo Monetario internacional. Obtenido de Colombia: Declaración al término de la misión sobre la Consulta del Artículo IV de 2020: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/02/21/mcs-022120-colombia-staff-concluding-statement-of-the-2020-article-iv-mission>

**GIFMM Nacional.** (2020). Reunión GIFMM Nacional: Movimientos de Reingresos de Venezolanos: Actualización. Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos.

**Gobernación Norte de Santander.** (s.f.). Obtenido de <https://ids.gov.co/web/>

**IGAC.** (2020 de mayo de 2020). Instituto Nacional Agustín Codazzi. Obtenido de Notas geográficas: [http://www2.igac.gov.co/ninos/faqs\\_user/faqs.jsp?id\\_categoria=2](http://www2.igac.gov.co/ninos/faqs_user/faqs.jsp?id_categoria=2)

**Mejía, F.** (2020). Choque dual y posibles efectos sobre la economía colombiana. Bogotá: Fedesarrollo. Obtenido de <http://dams.fedesarrollo.org.co/tendenciaeconomica/publicaciones/204/>

**Migración Colombia.** (11 de febrero de 2021). Permiso Especial de Permanencia. Obtenido de Migración Colombia: <https://www.gov.co/ficha-tramites-y-servicios/T53794>

**Migración Colombia.** (s.f.). Venezolanos en Colombia. Bogotá: 2020. Obtenido de <https://www.migracioncolombia.gov.co/historico-estadisticas/tag/Radiograf%C3%8Da%20de%20venezolanos>

**Mundial, B.** (12 de mayo de 2020). Banco mundial. Obtenido de Densidad poblacional: <https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.POP.DNST>

**OIT, & PNUD.** (2021). Estrategia Regional de Integración Socioeconómica, marzo 2021. Obtenido de <https://r4v.info/es/documents/download/85347>

**ONU.** (12 de mayo de 2020). Marco de cooperación - Colombia. Obtenido de <https://nacionesunidas.org.co/somos-onu/marco-de-cooperacion/>

**Ortiz D., D. J.** (27 de mayo de 2019). Universidad Externado de Colombia. Obtenido de Migrantes venezolanos: costos, retos y oportunidades: <https://razonpublica.com/migrantes-venezolanos-costos-retos-y-oportunidades/>

**PNUD.** (2020). Análisis de impacto socioeconómico en la crisis COVID-19. Obtenido de [https://fscluster.org/sites/default/files/documents/resumen\\_ejecutivo\\_analisis\\_de\\_impacto\\_socio-economico\\_en\\_la\\_crisis\\_covid-19\\_sin\\_prologo\\_compressed.pdf](https://fscluster.org/sites/default/files/documents/resumen_ejecutivo_analisis_de_impacto_socio-economico_en_la_crisis_covid-19_sin_prologo_compressed.pdf)

**R4V.** (s.f.). Obtenido de <https://r4v.info/es/situations/platform>

**R4V.** (2020). Reporte situacional regional octubre – diciembre 2020. Obtenido de <https://r4v.info/es/documents/details/85598>

**R4V.** (2021). Encuesta regional de desalojos de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela. Obtenido de <https://r4v.info/es/documents/details/84958>

**Tribín-Uribe, A. M.** (2020). Migración desde Venezuela en Colombia: caracterización del fenómeno y análisis de los efectos macroeconómicos. Banco de la República de Colombia. Obtenido de <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.50>

**Wabgou, M., Vargas, D., & Carabalí, J. A.** (2012). Las migraciones internacionales en Colombia. Investigación y desarrollo, vol. 20, N° 1- ISSN 2011-7574 (online).

## 7. ANEXOS

### Anexo 1. Marco Normativo Nacional General sobre Migración

Normatividad	Institución	Disposición
Ley 100 de 1993	Congreso de la República	Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones (1993).
Ley 76 de 1993	Congreso de la República	Por medio de la cual se adoptan medidas de protección a los colombianos en el exterior a través del Servicio Consular de la República.
Decreto 1974 de 1995	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por medio del cual se crea el Comité Interinstitucional para la Asistencia a los colombianos en el Exterior.
Ley 715 de 2001	Congreso de la República	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias (2001).
Decreto 1239 de 2003	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.
Decreto 4000 de 2004	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración.
Ley 991 de 2005	Congreso de la República	Por la cual se modifica parcialmente la Ley 76 de 1993 y se dictan otras disposiciones.
Ley 1122 de 2007	Congreso de la República	Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (2007).
Decreto 3355 de 2009	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones.
CONPES 3603 de 2009	Ministerio de Relaciones Exteriores	Política Integral Migratoria - PIM.
Circular Externa No. 021 de 2010	Ministerio de Relaciones Exteriores y Bancóldex	Reglamenta e informa a los operadores financieros la línea de crédito creada para retornados por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Bancóldex.
Ley 1465 de 2011	Congreso de la República	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior.



Ley 1438 de 2011	Congreso de la República	Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud (2011).
Decreto 4057 de 2011	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones.
Decreto 4976 de 2011	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por medio del cual se reglamenta el “Fondo Especial para las Migraciones” del Sistema Nacional de Migraciones y se dictan otras disposiciones.
Ley 1565 de 2012	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero.
Decreto 834 de 2013	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia.
Decreto 1000 de 2013	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por el cual se reglamentan los artículos 2, 4, 9 y 10 de la Ley 1565 de 2012.
Decreto 0834 de 2013	Presidencia de la República	Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia.
Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores.
Decreto 1770 de 2015	Presidencia de la República	Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional
Decreto 1067 de 2015	Presidencia de la República	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores.
Ley 1751 de 2015	Congreso de la República	Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones (2015).
Decreto 330 de 2016	Presidencia de la República	Por medio del cual se promulga la “Convención para Reducir los Casos de Apatridia”, adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961.
Decreto 1325 2016	Presidencia de la República	“Por medio del cual se modifican parcialmente y se derogan algunas disposiciones generales de Control, Vigilancia y Verificación Migratoria, de qué trata la sección 2 del capítulo 11 del título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1067 de 2015”.

Resolución 6045 del 2 de agosto de 2017	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y deroga la Resolución 5512 del 4 de septiembre de 2015.
Resolución 4386 de 2018	Ministerio del Trabajo	Por la cual se crea la plataforma RUTEC para el Registro y certificación de trabajadores extranjeros en el país.

## Anexo 2. Marco Normativo Nacional – Atención flujos de refugiados y migrantes provenientes de Venezuela

Normatividad Atención Población Proveniente de Venezuela				
Sector	Normograma	Año	Entidad	Descripción
Orden Nacional				
Salud	Decreto 2228	2017	Ministerio de Salud y Protección Social	Por el cual se modifica el artículo 2.1.5.1 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en relación con los afiliados al Régimen Subsidiado Registro Censal para población retornada de Venezuela acceso a SGSSS.
	Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social 780	2016		Decreto Único reglamentario en Salud - Aseguramiento afiliación menores nacidos en Colombia de padres no afiliados. Migrantes colombianos provenientes de Venezuela Artículo 2.9.2.5.1 Objeto. El presente capítulo tiene como objeto garantizar el aseguramiento de los migrantes colombianos que han sido repatriados, han retornado voluntariamente al país, o han sido deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela, durante el año 2015, (Decreto 1768 de 2015).
	Resolución 3015	2017		Incorporar el PEP como documento válido de identificación en los sistemas de información del Sistema de Protección Social, lo anterior en correspondencia con lo establecido en la Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores que creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP).
	Decreto 866	2017		Artículo 2.9.2.6.2. Atenciones iniciales de urgencia. Para efecto del presente capítulo se entiende que las atenciones iniciales de urgencia comprenden, además, la atención de urgencias; fuente de recursos del orden nacional, para complementar el esfuerzo de las entidades territoriales.
	Resolución 3016	2017		Por la cual el MSPS ajusta los tipos de documentos válidos para que las personas con PEP puedan aportar y cotizar a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes PILA.

Normatividad Atención Población Proveniente de Venezuela				
Sector	Normograma	Año	Entidad	Descripción
Orden Nacional				
Salud	Circular 25	2017	Ministerio de Salud y Protección Social	Circular 025 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social. Fortalecimiento de Acciones en Salud Pública para responder a la Situación de Migración de Población Proveniente de Venezuela.
	Resolución 1838	2019		Por la cual se establecen los responsables de la generación, consolidación y reporte de los listados censales de las poblaciones especiales.
	Circular Externa 23	2019		Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en salud de los recién nacidos, menores de edad, hijos de padres no afiliados y a cargo del ICBF.
Estrategias de Atención Integral	Decreto 1288	2018	Decreto conjunto de Ministerio de Relaciones Exteriores, Educación, Salud y protección, Trabajo, presidencia	Creación RAMV y otras disposiciones para población retornada de Venezuela en materia de educación, salud y demás. Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos". Artículo 8. Oferta institucional en trabajo. Los venezolanos inscritos en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos pueden acceder a los servicios de orientación, información y remisión prestados por la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo.
	CONPES 3603	2009	Consejo Nacional de Política Económica y Social	Sobre la Política Integral Migratoria, lineamientos, estrategias y acciones que se deben desarrollar para la atención de los migrantes, en dos aspectos básicos: "1) dar un tratamiento integral a cada una de las dimensiones de desarrollo de esta población y 2) mejorar la efectividad de los instrumentos utilizados para la implementación de estrategias y programas referentes a la población migrante".
	CONPES 3950	2018	Departamento Nacional de Planeación	El Departamento Nacional de Planeación que definió la Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela.

Normatividad Atención Población Proveniente de Venezuela				
Sector	Normograma	Año	Entidad	Descripción
Orden Nacional				
Educación	Circular Conjunta 016	2018	Ministerio de Educación y Migración Colombia	Acceso a educación migrantes venezolanos sin documento regular. Instructivo para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos.
	Resolución 0624	2019	ICFES	Autorización para presentar Saber 11 con NES y PEP de estudiantes venezolanos.
	Circular No. 3-2018-000 108	2018	SENA	Lineamientos para la prestación de servicios de formación, gestión de empleo y certificación por competencias laborales a ciudadanos venezolanos y otros extranjeros.
	Circular 115 de 2019	2019	SENA	Lineamientos para la prestación de servicios de formación, certificación de competencias laborales, gestión de empleo y servicios de emprendimiento a ciudadanos venezolanos y otros extranjeros.
	Decreto 1288	2018	Presidencia de la República	En el cual se establecen los procedimientos necesarios para la validación de los estudios de básica y media secundaria para los estudiantes venezolanos y se ajustan los tiempos de convalidación para dicha población.
	Resolución 10687	2019	Ministerio de Educación y Migración Colombia	Esta resolución incluye en la sección III que el PEP es un documento válido para la convalidación de títulos académicos provenientes de Venezuela y agiliza el trámite a 120 días máximo, después del cumplimiento de los requisitos.
	Circular Única de Registro Civil Versión 3	2019	Registraduría Nacional del Estado Civil	Registro civil de venezolanos hijos de colombianos.
	Ley 1997 de 2019	2019	Congreso de la República	Por medio del cual se establece un Régimen Especial y Excepcional para Adquirir la Nacionalidad Colombiana por Nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en Situación de Migración Regular o Irregular, o de Solicitantes de Refugio, Nacidos en Territorio Colombiano, con el fin de Prevenir la Apatridia.

Normatividad Atención Población Proveniente de Venezuela				
Sector	Normograma	Año	Entidad	Descripción
Orden Nacional				
Educación	Resolución 8470	2019	Registraduría Nacional del Estado Civil	Por la cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota "Válido para demostrar nacionalidad" en el Registro Civil de nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio.
Normas de Regularización Migratoria	Resolución 5797	2017	Ministerio de Relaciones Exteriores	Creación Permiso Especial Permanencia I.
	Resolución 0740	2018		Creación Permiso Especial Permanencia II.
	Resolución 6370	2018		Creación Permiso Especial Permanencia (RAMV).
	Resolución 10677	2018		Creación Permiso Especial Permanencia III.
	Resolución 10064	2018		Ampliación Permiso Especial Permanencia RAMV.
	Resolución 2634	2019		Creación Permiso Especial Permanencia IV.
	Resolución 3548	3/07/2019		Permiso Especial Complementario de permanencia (PECP).
	Resolución 2540	21/05/2019		PEP Militares Venezuela.
	Resolución de visas 6045	2017		Reglamentos Visa Colombia.
	Resolución 0361	2018		Por la cual se expide un nuevo PEP para los nacionales venezolanos que hubieran ingresado al país hasta el 2 de febrero de 2018 cumpliendo los requisitos estipulados en dicha resolución.



### Normatividad Atención Población Proveniente de Venezuela

Sector	Normograma	Año	Entidad	Descripción
<b>Orden Nacional</b>				
Normas de Regularización Migratoria	Resolución 2033	2018	Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia	Norma que implementa por parte de Migración Colombia el PEP creado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
	Resolución 3317	2018		
	Resolución 1567	2019		
	Resolución 1272	2017		
	Resolución 1465	2019		
	Guía para el registro de extranjeros en el SISBÉN	2019	DNP- SISBEN	Afiliación de extranjeros al SISBÉN.
Otros	Decreto 1772 de 2015	2015	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela.
	Carta Circular 068	2017	Superintendencia Financiera de Colombia	Por la cual se da validez al Permiso Especial de Permanencia PEP para la apertura y/o contratación de productos y servicios financieros.
	Circular 057	2017	Ministerio del Trabajo	Por la cual se informa a la red de prestadores del Servicio Público de Empleo en el marco de la atención a población venezolana todas las consideraciones para brindar la atención a dicha población.
	Resolución 0872	2019	Ministerio de Relaciones Exteriores	En esta resolución se dictan disposiciones para el ingreso, tránsito y salida del país de los nacionales venezolanos con el pasaporte vencido.

### Anexo 3. Marco Normativo Nacional – Atención flujos de refugiados y migrantes provenientes de Venezuela 2020 y contexto COVID-19

Normas 2020 y Contexto COVID-19				
	Normograma	Año	Entidad	Descripción
Circular	Circular 031	2020	Registraduría	Suspensión atención por COVID-19 y otras.
	Circular 041	2020	Notariado y Registraduría	Lineamientos respecto del trabajo en casa.
Resolución	Resolución 1537	2019	Migración Colombia	Renovación PEP RAMV.
	Resolución 1667 del 2 de julio de 2020	2020	Ministerio Relaciones Exteriores	Renovación PEP RAMV.
	Resolución 1265 de 2020	2020	Migración Colombia	Retorno a Venezuela.
	Resolución 298 del 10 de julio de 2020	2020	ICFES	Presentar ICFES con documento venezolano y grado.
	Resoluciones 0918 y 1006 del 01 de abril 2020	2020	Migración Colombia	Suspensión de términos por contingencia COVID-19 (incluido salvoconducto, lo cual significa que sirve para afiliación).
	Resolución 238 de 2020	2020	Migración Colombia	Por la cual se expide un nuevo PEP para los nacionales venezolanos que hubieran ingresado al país hasta el 29 de noviembre de 2019 cumpliendo los requisitos estipulados en dicha resolución.
Decreto	Decreto 1016 del 14 de julio de 2020	2020	Ministerio Relaciones Exteriores	Modifica Decreto 1067 y amplía el término de vigencia del salvoconducto de permanencia de refugio, ahora tiene 180 días prorrogables 180 días más.
	Decreto 064 del 20 enero de 2020	2020	Ministerio Salud	Listados censales, afiliación de oficio para migrantes y colombianos retornados.



## Normas 2020 y Contexto COVID-19

	Normograma	Año	Entidad	Descripción
Decreto	Decreto 117 de enero 2020	2020	Ministerio del Trabajo	Por el cual se crea un Permiso Especial de Permanencia para el Fomento a la Formalización (PEPFF) como un mecanismo excepcional y transitorio dirigido a facilitar la regularidad migratoria de los nacionales venezolanos en territorio colombiano, mediante al acceso a contratos laborales o a contratos de prestación de servicios.
Circular	Circular 055 de 29 de mayo de 2020	2020	Registraduría	Por medio de la cual se imparten instrucciones para la prestación de los servicios básicos de Registro Civil, Identificación y Jornadas realizadas por la Unidad de Atención a Población Vulnerable - UDAPV durante la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.

## Anexo 4. Institucionalidad sobre Migración en Colombia

Normatividad	Institución	Descripción
Decreto 1067 del 26 de mayo de 2015	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores.
Resolución 6045 del 2 de agosto de 2017	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y deroga la Resolución 5512 del 4 de septiembre de 2015.
Artículos 9, 13, 24, 53, 93, 96, 97, 100, 189, 227, 289, 337.	Constitución Política de Colombia 1991 Gaceta Constitucional Número 114 Bogotá	Reconocimiento de derechos civiles y excepciones a los ciudadanos no colombianos.
Ley 100 de 1993 Ley 715 de 2001 Ley 1122 de 2007 Ley 1438 de 2011 Ley 1465 de 2011 Ley 1588 de 2012 Ley 1751 de 2015 Ley 1997 de 2019	Congreso de la República (1993) (2001) (2012) (2007) (2011) (2015) (2019)	Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones (1993). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias (2001). Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (2007). Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud (2011). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior. Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre el Estatuto de los Apátridas", adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y la "Convención para reducir los casos de Apatridia", adoptada en Nueva York, el 30 de agosto de 1961 (2012).

Normatividad	Institución	Descripción
		<p>Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones (2015).</p> <p>Por medio del cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia (2019).</p>
Decreto 0834 de 2013	Presidencia de la República	Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia.
Decreto 1067 de 2015	Presidencia de la República	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores.
Decreto 330 de 2016	Presidencia de la República	Por medio del cual se promulga la “Convención para Reducir los Casos de Apatridia”, adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961.
Decreto 1325 2016.	Presidencia de la República	Por medio del cual se modifican parcialmente y se derogan algunas disposiciones generales de Control, Vigilancia y Verificación Migratoria, de qué trata la sección 2 del capítulo 11 del título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1067 de 2015.
Decreto 542 de 2018	Presidencia de la República	Por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 y 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 humanitaria.
Decreto 1228 2018.	Presidencia de la República	Por medio del cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos.
Decreto 1288 de 2018	Presidencia de la República	Por medio del cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos.

Normatividad	Institución	Descripción
Resolución 5797 de 2017	Ministerio de Relaciones Exteriores (2017)	Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia.
	Ministerio de Salud y Protección Social (2019)	Afiliación al sistema general de seguridad social en salud de extranjeros y colombianos retornados.
	Ministerio de Salud y Protección Social. (2019)	El Plan de Respuesta del Sector Salud para el Fenómeno Migratorio. Bogotá.
Resoluciones: - Resolución 1220 de 2016. - Resolución 5797 de 2017. - Resolución 6045 de 2017. - Resolución 3346 de 2018	Cancillería de Colombia	Permisos especiales de permanencia y disposiciones varias.
Circular conjunta 16 de 2018	Ministerio de Educación	Instructivo para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos.
Resolución 8470 de 2019	Registraduría Nacional del Estado Civil	Por la cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota "Válido para demostrar nacionalidad" en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio.
Circular 56 de 2017	Ministerio del Trabajo	Atención a población venezolana en el marco de los servicios de gestión y colocación que desarrollan los prestadores autorizados del servicio público de empleo.



## Anexo 5. Políticas Nacionales Urbanas – Colombia

Normatividad	Institución	Descripción
CONPES 3819 de 2014, Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia	DNP: Subdirección Sectorial, DDU, DIES, DDE, DEE, DDRS, DDTS, DDS, SDAS, OAJ	Su objetivo: establecer e identificar acciones concretas para planear el Sistema de Ciudades para aprovechar los beneficios de la aglomeración y la urbanización, y a su vez los aportes al desarrollo del campo (CONPES 3819, 2014).
	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	
	Ministerio del Trabajo	
	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	
	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	
	Ministerio de Transporte	
	Ministerio del Interior	
	Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-	
	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	
IGAC Financiera de Desarrollo Territorial		
FINDETER		

Normatividad	Institución	Descripción
CONPES 3870 de 2016, Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos	Departamento Nacional de Planeación	Su objetivo: orientar y asistir técnica y financieramente a las entidades territoriales para fortalecer sus capacidades en materia de ordenamiento territorial y sus instrumentos de gestión de la expansión urbana y de desarrollo armónico entre el campo y la ciudad (CONPES 3870, 2016).
	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	
	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	
	Ministerio de Minas y Energía	
	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	
CONPES 3604 de 2009, Mejoramiento Integral de Barrios	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Su objetivo de interés participativo: generar acciones comunitarias que fortalezcan la inclusión y las condiciones de convivencia y seguridad en los barrios tales como: acompañamiento, verificación, control y seguimiento, generación de proyectos sociales, creación de procesos productivos y promoción del cumplimiento de normas y acuerdos sociales (CONPES 3604, 2009).
	DNP – DDUPA	
CONPES 3718 de 2012, Política Nacional de Espacio Público	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Su objetivo: definir estrategias, un plan de acción y recomendaciones dirigidas a: i) la precisión de conceptos asociados a la generación, gestión y sostenibilidad del espacio público; ii) el fortalecimiento de la información; iii) la articulación del espacio público en el ordenamiento territorial y ambiental; iv) la articulación de las estrategias sectoriales que intervienen el espacio público, y; v) la gestión y financiación de planes, programas y/o proyectos de espacio público (CONPES 3718, 2012).
	Ministerio de Cultura	
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	
	Ministerio de Transporte - Policía Nacional	
	DNP: DDU, DIES, DJS, SDAS, DIFP	

Normatividad	Institución	Descripción
CONPES 3658 de 2010, Política para la recuperación de los centros históricos de Colombia	Ministerio de Cultura	Su objetivo: que los centros históricos recobren su dinamismo y sus calidades físicas y se constituyan en punto de encuentro, de convivencia y de inclusión social, al tiempo que se consolidan como un elemento estratégico para el desarrollo de las ciudades (CONPES 3658, 2010).
	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	
	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	
	DNP: DDS-SE, DDU-SV-DU, DIFP-SPSC	

## Anexo 6. Normativa Nacional sobre la planeación territorial - Colombia

Norma	Descripción
Ley 152 de 1994, Ley Orgánica de Plan de Desarrollo	Artículo 41: establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, al tiempo que contempla para los municipios la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial (Ley 152, 1994).
Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)	Su objetivo: la asignación de competencias a los departamentos en materia de ordenamiento territorial, al adoptar dos instrumentos de escala departamental: las directrices de ordenamiento territorial y el POD. De esta forma, aunque la ley no reglamenta los POD, sí los creó como instrumento. También sobresale la creación de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) como instancia técnica y asesora tanto del Gobierno Nacional como del Congreso en materia de descentralización y ordenamiento territorial (Ley 1454, 2011).
Ley 61 de 1978, denominada Ley Orgánica de Desarrollo Urbano (LODU)	Artículo 2: se procurará la óptima utilización del suelo urbano y de los limitados recursos de inversión en vivienda, infraestructura y equipamiento y la participación de la sociedad en el valor de la tierra que se deba exclusivamente al crecimiento de las ciudades o al gasto público (Ley 61, 1978).
Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial	Su objetivo: establecer el régimen de ordenamiento territorial y dotar a los municipios de autonomía para promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio histórico y cultural localizado en su ámbito territorial, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, la ejecución de acciones urbanísticas eficientes y el uso de instrumentos financieros que permitan recoger los beneficios fiscales derivados de las acciones de intervención del suelo (Ley 388, 1997).

Norma	Descripción
Ley 1617 de 2013, Régimen para los Distritos Especiales	Su objetivo: definir el régimen de organización y funcionamiento de los distritos. En ella se dispone que el ordenamiento territorial comprende el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por el distrito para disponer de instrumentos eficientes que le permitan orientar el ordenamiento territorial en su jurisdicción (Ley 1617, 2013).
Ley 1625 de 2013, Régimen para las Áreas Metropolitanas	Su objetivo: establecer como competencia de las áreas metropolitanas, la definición y expedición de las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus POT. A partir de esta ley, se incorpora en la legislación los PEMOT como instrumento de ordenamiento territorial (Ley 1625, 2013).
Ley 715 de 2001	Su objetivo: autorizar a los municipios orientar recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones para financiar aspectos vitales para el ordenamiento territorial, tales como la gestión del riesgo, preservación ambiental, infraestructura de servicios, equipamiento y construcción de vivienda (Ley 715, 2001).
Ley 2 de 1991, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989	Su objetivo: define que en las Áreas Metropolitanas el plan de desarrollo expedido por la Junta Metropolitana prevalecerá sobre los planes que adoptaren los municipios que integran el área en las materias que son de competencia de las respectivas áreas.
Ley 1537 de 2012	Su objetivo: facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda.
Ley 1083 de 2006	Su objetivo: establecer algunas normas sobre planeación urbana sostenible.
Decreto Nacional 1077 de 2015	Decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio.
Los decretos únicos reglamentarios 108230, 107631 y 1077 de 2015	Correspondientes a los sectores administrativos de planeación, ambiente y desarrollo sostenible, y de vivienda, ciudad y territorio, respectivamente. También constituyen normas relevantes en materia de ordenamiento territorial. Además de recopilar y ordenar la normativa vigente de cada uno de estos sectores, estos permiten agrupar en un único lugar toda la normativa que cada sector ha desarrollado sobre ordenamiento territorial.

## Anexo 7. Cooperantes internacionales en Colombia para Refugiados y Migrantes

SECTOR	SOCIOS IMPLEMENTADORES / SOCIOS IMPLEMENTACIÓN CONJUNTA	ACCIONES PRINCIPALES DE COOPERACIÓN
Agua, saneamiento e higiene	ACDI-VOCA, ACH, ACNUR, ADRA AID FOR AIDS, ALDEAS INFANTILES, ALIANZA POR LA SOLIDARIDAD, CAPELLANÍA OFICA, CARITAS ALEMANAS, CARITAS SUIZA, CISP, COMPASSION, CORPORACIÓN MINUTO DE DIOS, DRC, DIAKONIE, FLM, GIZ, HEARTLAND ALLIANCE, IRC, ISRAAID, MERCY CORPS, NRC, OIM, PASTORAL SOCIAL, PLAN, PUI AND SI, RENACER, SAMARITAN'S PURSE, SAVE THE CHILDREN, SNCRC, TEARFUND, UNICEF, WORLD VISION, ZOA.	Asistencia humanitaria a partir de la promoción de prácticas y entrega de kits de higiene a la comunidad refugiada y migrante, apoyar la provisión y continuidad del suministro de agua en zonas de bajo alcance o inexistente, la limpieza y desinfección de espacios comunes, la promoción de recolección y disposición adecuada de residuos sólidos para las zonas a intervenir. Así mismo, la cooperación promueve actividades de capacitación y sensibilización sobre medidas internacionales de saneamiento, higiene y cuidado, y suministro de agua, en especial en situación de COVID-19.
Educación	ACNUR, ALDEAS INFANTILES, BETHANY, CAPELLANÍA OFICA, CARITAS SUIZA, CISP, COMPASSION, GIZ, IRC, ISRAAID, NRC, OIM, PLAN, SAVE THE CHILDREN, UNICEF, WORLD VISION.	Asistencia humanitaria a partir de la entrega de materiales educativos, alimentación escolar y suplementos saludables tanto para docentes como para niños y niñas refugiados y migrantes de Venezuela inscritos en instituciones educativas apoyadas y escuelas nacionales. De la misma manera, la cooperación brinda y promueve mecanismos de educación a distancia a través de diferentes métodos de capacitación (radio, TV, guías y material impreso).
Integración socio-económica y cultural	ACDI-VOCA, ACNUR BETHANY, CAPELLANÍA OFICA, CARITAS SUIZA, COMPASSION, CORPORACIÓN MINUTO DE DIOS, CUSO INTERNACIONAL, FAO, FUPAD, GIZ, NRC, OIM, OIT, PASTORAL SOCIAL, PNUD, UNICEF, WORLD VISION.	Cooperación a partir de campañas contra la xenofobia, contra la discriminación y alusivas a las medidas de mitigación del impacto del COVID-19. Promoción de actividades de inclusión financiera, iniciativas de autoempleo o emprendimiento, acceso a oportunidades de empleo, actividades que promueven la cohesión social.
Manejo de información	ACH, ACNUR, CAPELLANÍA OFICA, IMMAP, OIM OMS, ONU-MUJERES, ONU-HABITAT.	Cooperación a partir de aportes como: actores que informan bajo el marco de monitoreo de RMRP, mensajería instantánea regional y nacional activas, plataformas nacionales y subregionales con páginas web activas y productos comunes de gestión de información, incluidas infografías, conjuntos de datos, estadísticas disponibles de forma regular o ad hoc.





SECTOR	SOCIOS IMPLEMENTADORES / SOCIOS IMPLEMENTACIÓN CONJUNTA	ACCIONES PRINCIPALES DE COOPERACIÓN
Protección (incluye niñez, trata y tráfico, y VBG)	ACDI-VOCA, ACH, ACNUR, ACTED, ADRA, ALDEAS INFANTILES, AID FOR AIDS, AIDS HEALTHCARE, AMERICARES, ALIANZA POR LA SOLIDARIDAD BETHANY, CAPELLANÍA OFICA, CARITAS ALEMANAS, CARITAS SUIZA, CESVI, CISP, COLVENZ, COMPASSION, CORPORACIÓN MINUTO DE DIOS, CUSO INTERNACIONAL, DIAKONIE, DRC, FAO, FLM, FUNDACIÓN MI SANGRE, FUPAD, GIZ, HEARTLAND ALLIANCE, HIAS, HUMANITY & INCLUSION, IMMAP, IRC, ISRAAID, MALTESER INTERNACIONAL, MED GLOBAL, MERCY CORPS, MDM, NRC, OIM, OIT ONU-MUJERES, ONU-HABITAT, OXFAM, PLAN, PNUD, PROFAMILIA, PUI AND SI, RENACER, SAMARITANS PURSE, SAVE THE CHILDREN, SNCRC, UNFPA, UNICEF, WAR CHILD, WORLD VISION, WFP, ZOA.	Cooperación a partir de acciones implementadas en la protección de refugiados y migrantes de Venezuela, en espacios de apoyo establecidos y operando actualmente, en el fortalecimiento de grupos comunitarios, en actividades de información y sensibilización, en asistencia legal y de protección a refugiados y migrantes (incluidos desplazados internos, amenazas, asesinatos, desaparición, uso y reclutamiento como consecuencia del conflicto armado colombiano), asistencia legal. Así mismo, la cooperación brinda asistencia en protección infantil (incluida la prevención, mitigación y respuesta a la violencia) como asistencia jurídica y servicios especializados de protección infantil (prevención y respuesta a la violencia) para niños refugiados y migrantes de Venezuela.
Salud	ACDI/VOCA, ACH, ACNUR, ACTED, ADRA, AID FOR AIDS, AIDS HEALTHCARE, ALDEAS INFANTILES, ALIANZA SOLIDARIA, AMERICARES, BETHANY, CAPELLANÍA OFICA, CARITAS ALEMANIA, CARITAS SUIZA, CESVI, CISP, COLVENZ, COMPASSION, CORPORACIÓN MINUTO DE DIOS, CUSO INTERNACIONAL, DIAKONIE, DRC, FAO, FLM, FUNDACIÓN MI SANGRE, FUPAD, GIZ, HEARTLAND ALLIANCE, HIAS, HUMANITY & INCLUSION, IMMAP, IRC, ISRAAID, MALTESER INTERNACIONAL, MDM, MEDGLOBAL, MERCY CORPS, NRC, OIM, OIT, OMS, ONU-MUJERES, ONU-HABITAT, OPCIÓN LEGAL, OXFAM, PASTORAL SOCIAL, PLAN, PNUD, PROFAMILIA, PUI AND SI, RENACER, SAMARITANS PURSE, SAVE THE CHILDREN, SNCRC, TDH ITALIA, TEARFUND, TECHO, UNFPA, UNICEF, WAR CHILD, WFP, WORLD VISION, ZOA.	Asistencia humanitaria sumado a las acciones de cooperación, donde se presta atención médica y de enfermería prenatales, ginecológicas prenatales (incluida entrega de medicamentos y exámenes), de atención de emergencia y consultas primarias sobre salud sexual y reproductiva como de salud mental o soporte psicosocial, de vacunación (de acuerdo al calendario nacional) para refugiados y migrantes de Venezuela, incluidos el parto y la atención del recién nacido, incluyendo TBC, VIH / SIDA, enfermedades no transmisibles con establecimientos de salud apoyados (incluidos equipos, recursos humanos o suministros, etc.). Atención de niños y niñas menores de 5 años con DNT aguda, acceso continuo y permanente de las personas refugiadas y migrantes a los servicios esenciales de salud durante la repuesta de emergencia ante el COVID-19, información, educación y comunicación en salud, de planes de contingencia o emergencia de salud pública, de trabajadores comunitarios de salud capacitados.
Transferencias Monetarias Multipropósito	ACH, ACNUR, ACTED, CARITAS SUIZA, CESVI, CUSO INTERNACIONAL, DRC, HUMANITY & INCLUSION, IRC, MERCY CORPS, NRC, OXFAM, PLAN, SAVE THE CHILDREN, SNCRC, WORLD VISION, ZOA.	Asistencia humanitaria a partir de transferencias multipropósito en efectivo.

## Anexo 8. Análisis jurídico local, Norte de Santander y Cúcuta

Derecho a garantizar	Norma Nacional	Institución que la emite	Objetivo	Norma Local	Institución que la emite	Implementación Local
Educación	Circular 45 2015	Ministerio de Educación	Atención en el Sistema Educativo a Población en Edad Escolar movilizados desde la República de Venezuela			
	Circular 7 2016	Ministerio de Educación	Alcance a la Circular 45 de 2015-Procedimiento de recepción e inclusión al Sistema Educativo Colombiano	Circular 164 de 2016	Secretaría de Educación Departamental de Norte de Santander	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Censo de la población venezolana en las Instituciones Educativas del departamento.</li> <li>• Conocer las carencias en la identificación y así solicitar al Ministerio de Educación la flexibilización en la solicitud de los documentos.</li> </ul>
Educación	Circular Conjunta 01 de 2017	Ministerio de Educación y Migración Colombia	Facilitar el proceso de matrícula de los menores venezolanos a las instituciones educativas colombianas.	Circulares 81 y 86 de 2017	Secretaría de Educación de la Gobernación de Norte de Santander	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parámetros y reporte de la información sobre NNA procedentes de la República Bolivariana de Venezuela.</li> <li>• Inscripción en el SIRE y SIMAT bajo el NES.</li> <li>• Sanciones a los colegios que no reporten a Migración Colombia.</li> <li>• Equivalencias y nivelaciones en los grados de escolaridad.</li> </ul>
				Circular 96 de 2017	Secretaría de Educación de la Gobernación de Norte de Santander	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los menores que se encuentren en las instituciones educativas, podrán ser beneficiarios del Plan de Alimentación Escolar-PAE.</li> </ul>
Educación				Circular 02 de 2018	Secretaría de Educación de la Gobernación de Norte de Santander	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso al Sistema Educativo Colombiano de estudiantes de procedencia extranjera.</li> <li>• El personal directivo deberá recibir a los estudiantes de procedencia extranjera.</li> <li>• Deberán conceder los tiempos prudenciales para permitir el ingreso en cumplimiento de los requisitos.</li> </ul>

Derecho a garantizar	Norma Nacional	Institución que la emite	Objetivo	Norma Local	Institución que la emite	Implementación Local
Educación				Circular 013 de 2018	Secretaría de Educación de la Gobernación de Norte de Santander	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diligenciamiento de la matriz que consolide la información de los menores venezolanos que se encuentren en los establecimientos educativos, con el fin de conocer el número de menores que no han podido regularizar su condición migratoria.</li> <li>Así como el reporte en el SIRE de los menores que se encuentran en el establecimiento educativo.</li> </ul>
Registro				Circular 045 de 2018	Secretaría de Educación de la Gobernación de Norte de Santander	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitación SIRE por parte de Migración Colombia a los Establecimientos Educativos.</li> </ul>
Educación y Registro	Circular Conjunta 16 2018	Ministerio de Educación y Migración Colombia	Instructivo para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos	Circular 156 de 2018	Secretaría de Educación de Cúcuta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Orientaciones sobre validación de estudios de la educación básica y media de los estudiantes venezolanos de forma gratuita y expedición de certificados de terminación de estudios de forma anual.</li> </ul>
				Circular 070 de 2018	Secretaría de Educación de la Gobernación de Norte de Santander	<ul style="list-style-type: none"> <li>Socialización de la Circular 16 de 2018, relativa a la necesidad de inscripción en el SIRE y en el SIMAT de los menores venezolanos estudiando en los Establecimientos Educativos.</li> </ul>
Regularización	Decreto 542 de 2018	Presidencia de la República	Creación del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos	Circular 100 de 2018	Secretaría de Educación de la Gobernación de Norte de Santander	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registro Administrativo Migratorio de Venezolanos-RAMV.</li> <li>Difusión de información para que los menores que se encuentren en los Establecimientos Educativos notifiquen a sus padres que se inscriban en el RAMV hasta el 8 de junio.</li> </ul>

Derecho a garantizar	Norma Nacional	Institución que la emite	Objetivo	Norma Local	Institución que la emite	Implementación Local
Educación y Registro				Circular 113 de 2018	Secretaría de Educación de la Gobernación de Norte de Santander	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reporte en el SIRE de estudiantes venezolanos en condición de Discapacidad o con Talentos Especiales.</li> </ul>
Registro	Resolución 1238 de 2018	Migración Colombia	Establecen los criterios para el Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros-SIRE.	Circular 190 de 2018	Secretaría de Educación de la Gobernación de Norte de Santander	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reporte en el SIRE de estudiantes venezolanos informando su nacionalidad, teniendo en cuenta que el número NES no significa que pertenece a los menores venezolanos.</li> </ul>
Educación				Circular 047 de 2018	Secretaría de Educación de la Gobernación de Norte de Santander	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actualización de la ruta de acceso educativo de los NNAJ provenientes de Venezuela.</li> </ul>
Educación e Identificación				Circular 049 de 2018	Secretaría de Educación de la Gobernación de Norte de Santander	<ul style="list-style-type: none"> <li>Solicitud Información Población Estudiantil Migrante de Venezuela y Orientaciones para Inscripción en el Registro Civil Colombiano de los menores que se encuentran en los Establecimientos Educativos.</li> </ul>
				Decreto 288 de 2019	Alcaldía de Cúcuta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Declaratoria del estado de emergencia durante 6 meses prorrogables por 6 meses más debido a la coyuntura migratoria y la afluencia de una gran cantidad de ciudadanos del vecino país en la ciudad.</li> </ul>
Debido Proceso				Circular 114 de 2019	Secretaría de Educación de la Gobernación de Norte de Santander	<ul style="list-style-type: none"> <li>Darle a conocer a los Establecimientos Educativos el Protocolo de la Defensoría del Pueblo para la activación de mecanismos y ruta defensorial para la protección y exigibilidad de derechos a favor de niños, niñas y adolescentes migrantes, extranjeros o con doble nacionalidad, y sus familias que se encuentran en el territorio nacional, en situación de inobservancia, amenaza o vulneración de sus derechos.</li> </ul>

## Anexo 9. Cooperantes internacionales en Cúcuta y Villa del Rosario

MUNICIPIO	SECTOR	SOCIOS IMPLEMENTADORES/SOCIOS IMPLEMENTACIÓN CONJUNTA
CÚCUTA	Agua, saneamiento e higiene	ACH   ACNUR   ACNUR (Bethany)   CAPELLANÍA OFICA   CAPELLANÍA OFICA/NRC   CISP   Compassion   GIZ (COSPAS - Corporación Scalabrini - SJR Col)   IRC   Mercy Corps (World Vision)   NRC   OIM   PLAN   SNCRC   UNICEF (E.S.E. Nuestra Señora del Perpetuo Socorro - Halü - TdH Italia)
	Albergue	ACNUR   ACNUR (Corporación Scalabrini)   CAPELLANÍA OFICA   CISP/INTERSOS   Caritas Alemania (SJR Col)   OIM   Samaritan's Purse   SNCRC   TECHO
	Comunicación	ACNUR   CAPELLANÍA OFICA   CAPELLANÍA OFICA /OIM
	Comunicación con comunidades	ACNUR (COSPAS)   AIDS Healthcare   CAPELLANÍA OFICA   Save the Children
	Coordinación	ACH   ACNUR (CORPRODINCO - Defensoría - Opción Legal)   CAPELLANÍA OFICA   MedGlobal
	Educación	ACNUR   ACNUR (Bethany)   CAPELLANÍA OFICA/NRC   CAPELLANÍA OFICA/UNICEF   CISP   Compassion   GIZ/Corporación Scalabrini   IRC   NRC   OIM   UNICEF (World Vision)   World Vision
	Integración	ACDI/VOCA (Corporación Minuto de Dios - Cámara de Comercio de Cúcuta)   ACNUR (COSPAS - Corporación Ayuda Humanitaria - OIM - Pastoral Social - Scouts Colombia - Todos Somos)   Bethany   CAPELLANÍA OFICA   Compassion   Cuso Internacional   FAO   FUPAD   GIZ (COAGRONORTE - CORFAS - COSPAS - FINEF - SUNSHINE BOUQUET)   NRC   OIM (ACNUR)   OIT   PNUD   UNICEF (Ayuda en Acción - SJR LAC)
	Manejo de información	ACNUR   CAPELLANÍA OFICA   ONU-Habitat (ACNUR)
	NFI	ACH   Bethany   ACNUR (Corporación Scalabrini - CORPRODINCO)   CAPELLANÍA OFICA   CAPELLANÍA OFICA / NRC   CAPELLANÍA OFICA/OIM   CISP   GIZ (COSPAS) IRC   NRC   OIM
	Nutrición	ACH   CAPELLANÍA OFICA /ACH   CAPELLANÍA OFICA / IRC   CAPELLANÍA OFICA /Profamilia   Compassion   MedGlobal   MedGlobal (ACH)   UNICEF (TdH Italia)
Protección	ACH   ACNUR   ACNUR (Corporación Scalabrini - CORPRODINCO - COSPAS - Defensoría -Opción Legal)   Bethany   CAPELLANÍA OFICA   CAPELLANÍA OFICA/NRC   CAPELLANÍA OFICA/OMS   CISP   CISP (INTERSOS)   Caritas Alemania (SJR Col)   Compassion   GIZ /Corporación Scalabrini   Heartland Alliance   Hias   IsraAID   NRC (ACH)   OIM   PLAN   UNFPA (Halü)	



MUNICIPIO	SECTOR	SOCIOS IMPLEMENTADORES/SOCIOS IMPLEMENTACIÓN CONJUNTA
CÚCUTA	Protección NNA	ACNUR (Bethany - Defensoría)   Bethany   CAPELLANÍA OFICA   CAPELLANÍA OFICA/ACNUR   CAPELLANÍA OFICA/UNICEF   Compassion   IRC   NRC   OIM   PLAN   TdH Italia   UNICEF   UNICEF (Ayuda en Acción -Universidad Santo Tomas)   World Vision
	Salud	ACH   ACNUR   ACNUR (CORPRODINCO - Profamilia)   AIDS Healthcare   Americares   CAPELLANÍA OFICA   CAPELLANÍA OFICA/IRC   CAPELLANÍA OFICA/OIM   CAPELLANÍA OFICA/OMS   CAPELLANÍA OFICA/Profamilia   Caritas Alemania (SJR Col)   CISP   Compassion   GIZ   GIZ /Hospital Erazmo Meoz   GIZ /Instituto Departamental de Salud Cúcuta   IRC   MedGlobal   MedGlobal (CORPRODINCO - Hospital Erazmo Meoz)   OIM   OIM/ E.S.E IMSALUD   OMS   Profamilia   SNCRC   Samaritan's Purse   UNFPA   UNFPA (Halü)
	Seguridad alimentaria	ACH   ACNUR (Bethany)   AIDS Healthcare   CAPELLANÍA OFICA   CAPELLANÍA OFICA/ACNUR   CAPELLANÍA OFICA/World Central Kitchen   Caritas Alemania (SJR Col)   CISP   Compassion   GIZ (COSPAS - Corporación Scalabrini - SJR Col)   OIM   PLAN   SNCRC   TECHO   UNICEF (World Vision)   WFP   WFP (CORPOSCAL -COSPAS - Misioneros de San Carlos - Samaritan's Purse - SNCRC- World Vision)   World Vision
	Transferencias monetarias multipropósito	ACNUR (CORPRODINCO - Pastoral Social)   IRC   Mercy Corps (World Vision)   NRC   PLAN   World Vision
	Transporte humanitario	ACNUR (Corporación Scalabrini)   Caritas Alemania (SJR Col)   CISP/INTERSOS   OIM   SNCRC
	Trata de personas	ACNUR (CORPRODINCO)   CAPELLANÍA OFICA   CAPELLANÍA OFICA/IRC
	VBG	ACH   ACNUR (CORPRODINCO - Defensoría)   CAPELLANÍA OFICA   CAPELLANÍA OFICA/IRC   IRC   NRC   UNFPA   UNICEF
	VILLA DEL ROSARIO	Agua y saneamiento
Albergue		ACNUR   CISP/INTERSOS   OIM
Coordinación		ACNUR (Opción Legal)
Educación		NRC   NRC (Save the Children)

MUNICIPIO	SECTOR	SOCIOS IMPLEMENTADORES/SOCIOS IMPLEMENTACIÓN CONJUNTA
VILLA DEL ROSARIO	Integración	ACNUR (Opción Legal)   NRC   PNUD   UNICEF   UNICEF (Ayuda en Acción)
	Manejo de información	ONU-Habitat (ACNUR)
	NFI	ACH   NRC   OIM
	Nutrición	ACH   UNICEF   UNICEF (E.S.E. Jorge Cristo Sahium-TdH Italia)
	Otro	SNCRC
	Protección	ACH   ACNUR   ACNUR (CORPRODINCO - Defensoría - Opción Legal)   CISP / INTERSOS   NRC   OIM   PNUD   UNICEF (Ayuda en Acción)
	Protección NNA	ACNUR (Defensoría - NRC)   NRC   NRC (Save the Children)   UNICEF   UNICEF (Ayuda en Acción - Universidad Santo Tomás)
	Salud	ACH   ACNUR   ACNUR (CORPRODINCO)   CISP   OIM   OIM/ E.S.E Jorge Cristo Sahium   OMS   SNCRC   Samaritan's Purse   UNICEF (E.S.E. Jorge Cristo Sahium)
	Seguridad alimentaria	ACH   OIM   Samaritan's Purse   WFP   WFP (Diócesis de Cúcuta - Samaritan's Purse - SNCRC-World Vision)

## Anexo 10. Lectura territorial Cúcuta y Villa del Rosario: atlas de mapas.

## Anexo 11. Ficha metodológica del marcador de integración urbana.

## Anexo 12. Indicadores de Gobernanza de la Migración a nivel local: Cúcuta (Norte de Santander).





UNIÓN EUROPEA



**CIUDADES  
INCLUYENTES**  
COMUNIDADES SOLIDARIAS



@ciudades\_incluyentes



Iniciativa ciudades incluyentes y  
comunidades solidarias



@CIncluyentes



ciudades.incluyentes@onuhabitat.org

**Para mayor información puede comunicarse por  
medio de los siguientes canales:**



**ACNUR**  
acnur.org

**OIM**  
oim.int/es

**ONU-Habitat**  
es.unhabitat.org



@ACNURamericas

@OIMSuramerica

@ONUHabitatAndin

