



Un mundo en movimiento y crisis humanitarias en aumento

Una mirada a la cooperación internacional frente al fenómeno migratorio en Colombia 2010-2022

Por: *Ivonne Ramos, APC-Colombia¹*

En 2015 el cuerpo del pequeño Aylan Kurdi de tan sólo 3 años fue encontrado en las playas de Turquía ante la mirada atónita del mundo entero (Aljazeera, 2015). Un año antes de la pandemia, Carola Rackete, una joven alemana y capitana de la embarcación *Seawatch 3* fue arrestada en Italia por arribar al puerto de Lampedusa con 40 migrantes náufragos rescatados en aguas territoriales libias (BBC, 2019). Al otro lado del Atlántico en el continente americano, Fredy Rondón recuerda cómo en 2019 sus fuerzas se consumían por las gélidas temperaturas cruzando a pie un pasaje de los Andes a 3600 metros de altura para culminar su éxodo de 201 kilómetros desde Caracas hasta Bucaramanga (The New York Times, 2019). Hoy por hoy son numerosas las noticias que recibimos a diario con profundas afectaciones humanitarias derivadas de la migración forzada en el mundo revelando la urgente necesidad de atención por parte de los Estados, la comunidad internacional, el sector privado y, en general, toda la sociedad.

Las cifras de desplazamiento forzado en el mundo son más altas que nunca

De acuerdo con el más reciente informe sobre migraciones en el mundo, 281 millones de personas (equivalente al 3.6% de la población mundial), se han movilizado de su país natal a otros territorios, lo que indica que la vocación de permanencia es su patria de nacimiento continúa siendo el patrón por excelencia en lo que se refiere a movilidad humana (OIM, 2022). No obstante, conforme al reporte de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados, una de cada 78 personas en el mundo está desplazada por la guerra, fenómenos de violencia, la persecución, la violación de DDHH y la crisis climática (ACNUR, 2022). Hoy, son más de 100 millones de personas las que se han visto obligadas a abandonar sus hogares, convirtiendo así la migración y el desplazamiento forzado en fenómenos que han desencadenado un significativo aumento de las crisis humanitarias en todo el mundo, cifras que han aumentado vertiginosamente año tras año en el último decenio.

Flujos de cooperación significativos, pero aún insuficientes

A nivel global, al menos 274 millones de personas requieren asistencia humanitaria (OCHA, 2022). Los organismos internacionales, las agencias del Sistema de Naciones Unidas y sus socios están en capacidad de apoyar únicamente a 183 millones de personas con necesidades en 63 países del mundo (la mayoría de renta media y baja), pero para ello es necesario un financiamiento de al menos 41 mil millones de dólares. El reto es enorme.

La cooperación internacional en el mundo destinada a refugiados y migrantes alcanzó su pico en el año 2016 con más de 16 mil millones de dólares (11% del total de AOD en dicho año) tras la realización de una serie de eventos y conferencias internacionales que llamaban la atención sobre las crisis migratorias en el mundo (principalmente en Siria y Somalia) y que concluyeron con la Conferencia de

¹ Internacionalista. Maestría en Regulación para el Desarrollo Económico DKDI School of Public Management and Development, Corea del Sur. Profesional Especializada del Grupo de Cooperación Multilateral, Dirección de Gestión de Demanda, APC-Colombia.



Alto Nivel de las Naciones Unidas para los refugiados y migrantes realizada en Nueva York en septiembre de 2016. En dicho escenario, la comunidad internacional puso en evidencia el aumento sin precedentes experimentado por las cifras de movilidad humana reportadas desde el año 2015 alcanzando un total de 244 millones de migrantes, 65 millones de personas en desplazamiento forzado, más de 21 millones de refugiados, 3 millones de personas buscando asilo político y el aumento de población en desplazamiento interno hasta 40 millones en todo el mundo (UN, 2016)

Las cifras de desplazamiento forzado se han duplicado en los últimos diez años, no así los recursos para atender las necesidades humanitarias que de allí se derivan.

Actualmente, la destinación de la Ayuda Oficial al Desarrollo -AOD global en respuesta a la migración alcanza apenas 9 mil de los 41 mil millones de dólares requeridos (OCDE, 2022). La AOD para migración representa el 5% del total de aportes de la comunidad

internacional, que suman 179 mil millones de dólares. Lo anterior muestra que, aunque es una cifra significativa, comparada con el apoyo a la respuesta del COVID-19 que representó el 3.5% del total de la cooperación internacional, el financiamiento es insuficiente para atender a 1% del total de población mundial que hoy está en condición de desplazamiento.

Por ejemplo, de acuerdo a la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios – OCHA, los planes humanitarios de respuesta para atender las necesidades de los países con mayor número de refugiados, a saber: Afganistán, República Democrática del Congo, Myanmar, Sudán del Sur y Siria (los cuales concentran el 65% del total de población en condición de desplazamiento forzado) anualmente cierran en déficit, pues los requerimientos humanitarios superan en más 50% el financiamiento disponible. Al presente, las cifras no son alentadoras. La profundización de la situación en Yemen, los efectos socioeconómicos del COVID-19, la crisis de Ucrania y la ampliación del panorama de necesidades humanitarias por fenómenos de violencia y desastres asociados a fenómenos hidrológicos, en todo el mundo, han dado como resultado que apenas el 26% de las necesidades humanitarias globales han sido cubiertas con recursos financieros internacionales a julio 2022 (FTS, 2022).

El caso de Colombia y la cooperación para la migración proveniente de Venezuela

El año 2015 marcó un punto de quiebre en la dinámica de flujos trasfronterizos venezolanos hacia Colombia y, asimismo, en la cooperación internacional en materia de migración para Colombia.

Según datos del estudio de 2018 *“Nuevos retos en el tercer país: Migraciones y gestiones administrativas de la frontera colombo-venezolana”* del Semillero de Migraciones Colombianas al Exterior (SEMI-COEX) de la Universidad del Rosario, entre 2010 y 2015, el promedio de venezolanos viviendo en Colombia era 45mil. Entre 2015 y 2022, la OIM calcula que al menos 5.7 millones de refugiados, migrantes y solicitantes de asilo han salido de Venezuela como consecuencia de la situación sociopolítica que ha desencadenado un éxodo masivo a países de la región latinoamericana. Dicho fenómeno también ha ubicado a Colombia como principal receptor del flujo migratorio transfronterizo alcanzando 1.842.390 personas (según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores), pero que según el DANE se calculan en 2.207.990 los migrantes venezolanos viviendo en Colombia, con una concentración del 24% en Bogotá (DANE, 2022).



El Gobierno Nacional en su informe de empalme 2022 resaltó como uno de sus principales logros para el período 2018-2022 la expedición del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos – ETPV, como medida de respuesta y regularización de los venezolanos en Colombia y la expedición de dos políticas públicas sobre migración proveniente de Venezuela: una enfocada a la atención y asistencia (CONPES 3950 de 2018) y la segunda orientada a la integración socioeconómica (CONPES 4100 de 2022).

El decidido esfuerzo de acogida de migrantes provenientes de Venezuela por parte del Estado Colombiano y, a propósito pionero en la región y en el mundo, también se reflejó en el surgimiento de instituciones nacionales y mecanismos específicos de coordinación de la ayuda, así como en su priorización como línea temática en los principales instrumentos de orientadores de la cooperación internacional del país, comenzado por la *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional – ENCI 2019-2022*, siguiendo con el *Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible– UNSDCF 2020-2023* e incluyendo los Marcos y Programas País de las principales fuentes bilaterales y multilaterales.

Conforme a las cifras de cooperación registradas en el sistema de Información CICLOPE de APC-Colombia se pudo evidenciar que entre 2010 y 2014, los recursos destinados a apoyar asuntos migratorios apenas ascendían a 2,5 millones de dólares implementados a través de 18 proyectos de asistencia técnica y con un promedio de 3 donantes anuales claramente definidos: ACNUR, OIM y colaboraciones esporádicas de un tercer socio bilateral.

A partir de 2015 y hasta 2021, Colombia ha recibido 500 veces esa suma a través de subvenciones y recursos no reembolsables alcanzando 1.225 millones de dólares, reflejados en 356 proyectos de cooperación internacional y con más de 50 fuentes diferentes de cooperación entre agencias internacionales de desarrollo, organismos multilaterales, fondos regionales, banca multilateral y sector privado (Gráfico 1. Histórico de Cooperación Internacional para Migración.)

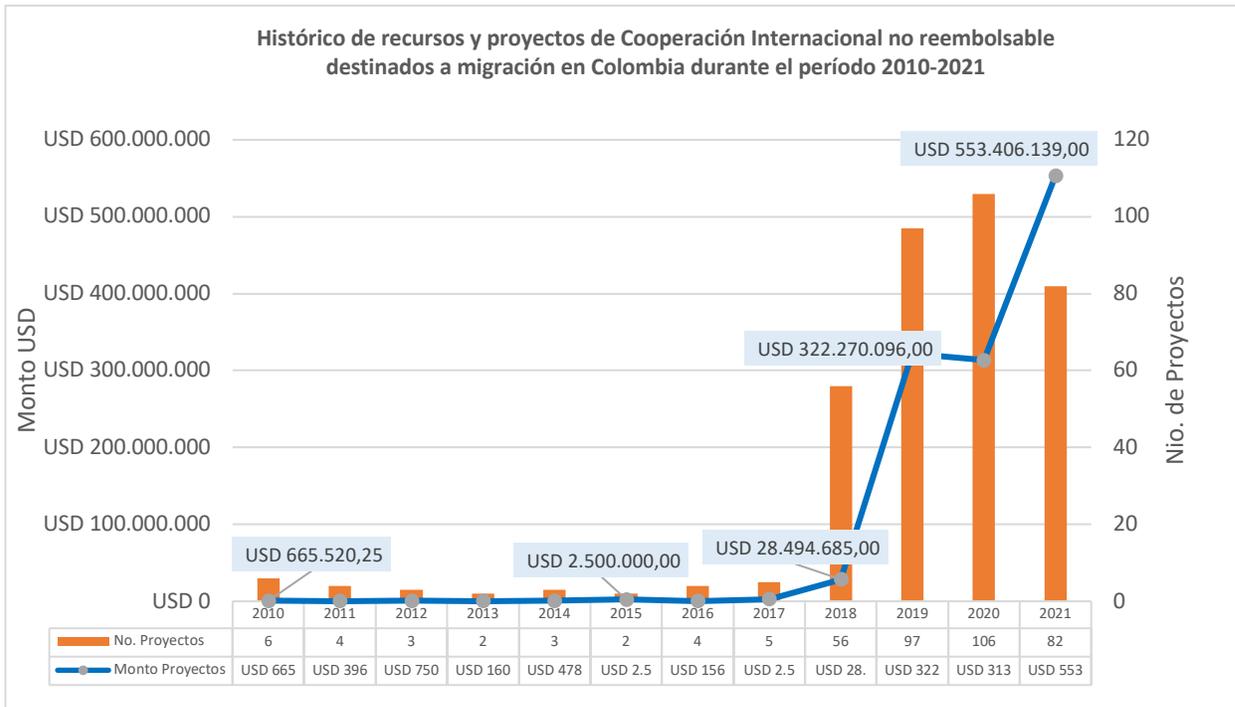


Gráfico 1. Fuente: Elaboración propia. Datos del Sistema de Información de Cooperación Internacional de APC-Colombia (Julio 2022).

Colombia ha demostrado un sustancial impulso institucional para favorecer la articulación y el incremento de la movilización de recursos internacionales hacia Colombia. Lo anterior, se ha reflejado en el alistamiento institucional para la atención del fenómeno migratorio, los lineamientos de política exterior del último cuatrienio, y especialmente en las dos políticas de Estado creadas para la atención (CONPES 3950 de 2018) y la integración socioeconómica (CONPES 4100 de 2022) de la población migrante venezolana cuyo alcance se extiende hasta 2032.

Sin embargo, el flujo de recursos destinado a la migración en Colombia no sólo está condicionado a las dinámicas de los actores de la arquitectura internacional, las prioridades geopolíticas de los socios cooperantes y las actuales crisis globales (que demandan asegurar recursos para la atención de necesidades humanitarias en regiones priorizadas como África, Medio Oriente, el Triángulo Norte y El Caribe anglo), sino también al dinamismo y evolución que dicho fenómeno ha experimentado en el país. Lo anterior, exige además que los proyectos financiados por la comunidad internacional aseguren el tránsito desde lo humanitario hasta intervenciones en clave de desarrollo, de largo plazo, más pertinentes y sostenibles, lo que supone la consideración de importantes limitaciones en los esquemas de coordinación que hasta hoy prevalecen.

A continuación, se presentan algunos desafíos que comprometen dicho tránsito entre acción humanitaria y cooperación para el desarrollo:

- El diseño e implementación de la mayoría de intervenciones de cooperación (aunque alineadas a la agenda 2030, basadas en marcos de cooperación con la institucionalidad colombiana y guiadas por principios de actuación) cuentan con una preponderante orientación a la respuesta



inmediata (no siempre complementaria con los esfuerzos nacionales) y por ende poco estratégicas para la generación de condiciones habilitantes de resiliencia y el desarrollo en el largo plazo. Si bien se mitigan necesidades urgentes, la respuesta muchas veces se encuentra condicionada por las capacidades de acceso, mandato misional y alcance operacional de los socios en terreno, generando así una concentración de oferta de servicios en el ámbito geográfico y una duplicidad de esfuerzos que compromete su eficacia como actores del Sistema Nacional de Cooperación Internacional - SNCI. Lo anterior hace que se consuman importantes recursos internacionales que podrían dirigirse a intervenciones catalíticas, estratégicas, intersectoriales y multiactor.

- En la práctica, los desafíos de la coordinación de la cooperación internacional en territorio subsisten, entre otros, por los desbalances en la gobernanza de los procesos, en donde autoridades locales (de nivel departamental o municipal) con menor conocimiento, experiencia o capacidad institucional presentan mayores dificultades para la concertación de agendas, definición de roles y seguimiento de planes de trabajo con los socios de cooperación.
- A pesar de la exhortación global para favorecer el multilateralismo y la diversificación de actores en las agendas de desarrollo que impulsa la cooperación internacional, los mecanismos de apalancamiento de iniciativas continúan perpetuando esquemas tradicionales de financiamiento en donde son organizaciones internacionales (principalmente Agencias del Sistema de Naciones Unidas), las mayores ejecutoras de recursos de la cooperación en el país (30% del total de la AOD de Colombia en 2021), frente a organizaciones colombianas públicas, privadas o de sociedad civil con suficiente capacidad.
- El incremento anual de usuarios a servicios de protección, seguridad alimentaria, salud, y agua y saneamiento si bien puede interpretarse como un importante resultado de adecuación institucional para favorecer el acceso de migrantes a rutas de atención, también refleja el amplio camino por recorrer para que con apoyo de la cooperación internacional se enfatice en la prevención. De acuerdo con el ICBF, en 2018 se identificaron 1373 casos de violaciones a niñas y adolescentes y en 2022 la cifra aumentó a la exorbitante cifra de 6800 casos.

En adelante, la implementación de la política de Estado planteada a 10 años para la integración socioeconómica de los migrantes venezolanos en Colombia demandará importantes esfuerzos institucionales, fiscales, normativos y de la cooperación internacional dirigidos a migrantes, refugiados, colombianos retornados, y comunidades de acogida con necesidades humanitarias o doble afectación (por exposición a riesgos de violencia estructural o desastres naturales).

Para ello, la optimización de mecanismos de coordinación debe propender por 4 mejoras: 1. Una visión estratégica para la mitigación de condiciones de vulnerabilidad (en lugar de múltiples acciones de asistencialismo a corto plazo) que actúe en complementariedad con las políticas de desarrollo sectoriales y territoriales. 2. Garantizar la formulación de iniciativas desde el territorio (como condición y no como opción), 3. La puesta en marcha de procesos que catalicen una ayuda eficaz y eficiente (y no sólo principios que la fomenten) y 4. Sistemas de información y gestión de conocimiento que sean transparentes e interoperables (y no sólo se enfoquen en la producción de datos).

Así, en el escenario internacional actual, dicha visión de gestión de cooperación internacional para la migración, en clave de desarrollo, requerirá principalmente de significativos aportes de los socios para garantizar una gestión de cooperación internacional “smart”, es decir sistemática e inteligente capaz



de proporcionar valor agregado a las capacidades existentes, a fin de garantizar que los esquemas operacionales en Colombia fundamenten su transición bajo el triple nexo acción humanitaria, desarrollo y construcción de paz que en la actualidad son indispensables.

Bibliografía:

Aljazeera (2015). "If these images don't change Europe, what will?".

<https://www.aljazeera.com/news/2015/9/15/if-these-images-dont-change-europe-what-will>

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (2022). Base de Datos. Sistema de Información de Cooperación Internacional. Consultado en julio de 2022.

- (2020) "Estrategia de Alianzas Multiactor para el Desarrollo Sostenible en Colombia". <https://www.apccolombia.gov.co/Estrategia-de-Alianzas-Multiactor-para-el-Desarrollo-Sostenible-en-Colombia>
- (2019). "Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2019 - 2022". <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021-01/Documento%20ENCI%20espan%CC%83ol.pdf>

Banco Mundial (2021). "Net official development assistance received (current US\$) - Colombia, OECD members" Dataset. <https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.CD>

BBC News (2019). "Carola Rackete: How a ship captain took on Italy's Salvini"

<https://www.bbc.com/news/world-europe-48853050>

Congreso de Colombia (2019). "Ley 1955. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Ley1955-PlanNacionaldeDesarrollo-pacto-por-colombia-pacto-por-la-equidad.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020). "Boletín Técnico Trimestre IV 2020". https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IVtrim20_produccion_y_gasto.pdf

Departamento Nacional de Planeación, (2022). "CONPES 4100. Estrategia para la Integración de la Población Migrante Venezolana" <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes>

- (2018) "CONPES 3950. "Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela" <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>

Global Partnership for Effective Development Cooperation (2011). "Busan Partnership for Effective Development Cooperation". <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/54de7baa-en.pdf?expires=1655922483&id=id&accname=guest&checksum=39B7D3D0DF77397912F3B094B1C4AD95>



La República (2022). “Hay 2,2 millones de migrantes venezolanos viviendo en Colombia y 24% en Bogotá” <https://www.larepublica.co/economia/hay-2-2-millones-de-migrantes-venezolanos-viviendo-en-colombia-y-24-en-bogota-3363654>

Ministerio de Relaciones Exteriores, (2022) “Informe sectorial del balance de gestión 2018-2022” https://datalogost.dnp.gov.co/storage/2018_2022/Sector_Relaciones_Exteriores/InformeGestion/dnp%20relaciones%20web.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2022). “Preliminary ODA Levels 2021” <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-2021-summary.pdf>

- (2021). “COVID-19 assistance to developing countries lifts foreign aid in 2021 – OECD” <https://www.oecd.org/newsroom/covid-19-assistance-to-developing-countries-lifts-foreign-aid-in-2021-oecd.htm>

OCHA (2022) “Humanitarian Needs Overview 2022” <https://gho.unocha.org/trends/forced-displacement-record-levels-covid-19-hampers-durable-solutions>

- (2022) Database. Financial Tracking System – FTS. Consultada en julio de 2022. <https://fts.unocha.org/appeals/overview/2021>

OIM (2022). Informe sobre las migraciones en el mundo 2022.

<https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>

ONU (2022). “Noticias ONU: Migrantes y refugiados” <https://news.un.org/es/story/2022/06/1510382>

Universidad del Rosario (2018). “Nuevos retos en el tercer país: migraciones y gestiones administrativas de la frontera colombo-venezolana”

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/5569/7289>

The New York Times (2019). “El éxodo venezolano: 200 kilómetros a pie por los Andes”

<https://www.nytimes.com/es/2019/02/20/espanol/america-latina/venezuela-migrantes-cucuta.html>



**AGENCIA PRESIDENCIAL DE
COOPERACIÓN INTERNACIONAL
DE COLOMBIA APC-COLOMBIA**