Cap 6.

CIUDADANÍA EN TRÁNSITO: INCLUSIÓN Y DERECHOS DE JÓVENES VENEZOLANOS CON PERMISO ESPECIAL DE PERMANENCIA (PEP) EN CARTAGENA



Por:
Elizabeth Ramírez Llerena. PhD
Claudia Yeliel García Colina.

Programa de Derecho.
Universidad Del Sinú Seccional Cartagena
Colombia

CIUDADANÍA EN TRÁNSITO: INCLUSIÓN Y DERECHOS DE JÓVENES VENEZOLANOS CON PERMISO ESPECIAL DE PERMANENCIA (PEP) EN CARTAGENA

Por:
Elizabeth Ramírez Llerena. PhD
Claudia Yeliel García Colina[15]

Resumen.

El tema de esta ponencia gira en torno a al análisis sociojurídico y político de la inclusión de jóvenes migrantes venezolanos en la ciudad de Cartagena, desde la perspectiva de las políticas públicas, la ciudadanía juvenil y los derechos humanos, que busca analizar cómo las políticas públicas colombianas, y en particular las distritales de Cartagena, están respondiendo a las necesidades de inclusión social, educativa, laboral y ciudadana de los jóvenes venezolanos con PEP, en el marco de la construcción de una ciudadanía juvenil en contextos de movilidad humana y diversidad cultural.

El objetivo general es, Analizar las políticas públicas de inclusión social implementadas en Colombia, y particularmente en la ciudad de Cartagena, dirigidas a jóvenes venezolanos portadores del Permiso Especial de Permanencia (PEP), con el propósito de identificar sus alcances, limitaciones y retos en la garantía de derechos, la construcción de ciudadanía juvenil y la integración sociocultural en contextos de movilidad humana y los objetivos específicos fueron: Examinar el marco normativo y de política pública nacional y distrital que orienta la atención e inclusión de jóvenes migrantes venezolanos, con énfasis en la articulación entre el Estatuto Temporal de Protección (PEP), la Política Integral Migratoria (Ley 2136 de 2021) y el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley 1885 de 2018); Describir las condiciones socioeconómicas, educativas y culturales de los jóvenes venezolanos con PEP que residen en Cartagena, identificando los principales desafíos que enfrentan para acceder a derechos y servicios públicos e Identificar experiencias, programas o estrategias locales de inclusión juvenil desarrolladas por entidades públicas, universidades y organizaciones sociales en Cartagena que contribuyan a la integración de jóvenes venezolanos. La investigación adopta un enfoque sociojurídico, que combina el análisis normativo del derecho con la comprensión de la realidad social, orientada a analizar la relación entre las normas jurídicas, las

15. Estudiante del programa de derecho de la Universidad del Sinú Seccional Cartagena, miembro del semillero Innovalex, del Grupo de Investigación de Sociedad y Derecho.

políticas públicas y las realidades sociales que viven los jóvenes venezolanos con Permiso Especial de Permanencia (PEP) en la ciudad de Cartagena. Una conclusión provisional de la misma evidencia que el gran desafío consiste en articular las normas con la realidad social, garantizando que, si bien Colombia ha avanzado en la creación de instrumentos normativos y de política pública orientados a la atención de la población migrante, persisten brechas significativas en la inclusión efectiva de los jóvenes venezolanos con PEP en la ciudad de Cartagena. Estas limitaciones se evidencian en el acceso desigual a la educación, el empleo, la salud y los espacios de participación ciudadana. La falta de articulación entre la política migratoria y las políticas de juventud impide consolidar una ciudadanía juvenil plena para quienes viven en tránsito o en situación de vulnerabilidad. Por ello, se hace necesario fortalecer las estrategias locales con enfoque de derechos humanos, interculturalidad y participación, reconociendo a los jóvenes migrantes no como beneficiarios, sino como actores sociales y ciudadanos con capacidad de incidencia en la construcción de una Cartagena más inclusiva y equitativa.

Palabras Clave: Políticas públicas, Juventud migrante, Inclusión social, Ciudadanía juvenil y Permiso Especial de Permanencia (PEP).

Abstract.

This paper presents a socio-legal and political analysis of the inclusion of Venezuelan migrant youth in the city of Cartagena, Colombia, from the perspective of public policies, youth citizenship, and human rights. The study seeks to analyze how Colombian public policies—particularly those implemented at the district level in Cartagena—are responding to the social, educational, labor, and civic inclusion needs of young Venezuelans holding the Special Stay Permit (PEP), within the framework of constructing youth citizenship in contexts of human mobility and cultural diversity.

The general objective is to analyze the social inclusion policies implemented in Colombia, especially in Cartagena, aimed at Venezuelan youth with PEP, to identify their scope, limitations, and challenges regarding the guarantee of rights, citizenship building, and sociocultural integration. The specific objectives include examining the national and local normative frameworks that guide the inclusion of migrant youth; describing their socioeconomic, educational, and cultural conditions; and identifying local programs or strategies led by public entities, universities, and social organizations that contribute to their integration. This research adopts a socio-legal approach, combining normative legal analysis with an understanding of the social reality experienced by young Venezuelans with PEP. Preliminary findings reveal persistent gaps between law and practice, showing that despite Colombia's normative advances, significant barriers remain in achieving effective inclusion. Strengthening local strategies with a human right, intercultural,

and participatory approach is essential to recognize migrant youth as active citizens and agents of social transformation.

Key Word: Public Policies, Migrant Youth, Social Inclusion, Youth Citizenship, Special Stay Permit (SSP).

6.1. Introducción

El fenómeno migratorio venezolano constituye uno de los procesos de movilidad humana más significativos de América Latina en las últimas décadas. Según datos de Migración Colombia (2024), más de 2,8 millones de ciudadanos venezolanos residen actualmente en el país, de los cuales una proporción importante son jóvenes entre 14 y 28 años. Esta migración, inicialmente forzada por la crisis política, económica y humanitaria en Venezuela, ha planteado nuevos retos a los Estados receptores, especialmente en materia de garantía de derechos, inclusión social y políticas de juventud (ACNUR, 2023). En este contexto, Colombia ha buscado responder mediante instrumentos normativos y programáticos que intentan equilibrar la solidaridad humanitaria con la sostenibilidad institucional.

En el plano jurídico, la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP) y posteriormente del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (Decreto 216 de 2021) ha representado un esfuerzo estatal por formalizar la estancia de esta población y facilitar su acceso a servicios básicos. Sin embargo, diversos estudios han señalado que la efectividad de estas medidas depende de su articulación con políticas locales de inclusión y de juventud, así como de la capacidad de las instituciones territoriales para garantizar su implementación (OIM, 2022; Pérez & Carvajal, 2021). En ciudades receptoras como Cartagena de Indias, caracterizada por altos niveles de desigualdad y desempleo juvenil, los jóvenes venezolanos enfrentan dificultades adicionales para acceder a educación, salud, trabajo digno y participación comunitaria.

Desde una perspectiva sociojurídica, analizar esta situación implica comprender la interacción entre el derecho y la realidad social, es decir, entre las normas jurídicas y las condiciones materiales en las que estas se aplican. La investigación sociojurídica permite revelar cómo las leyes y políticas públicas, aunque formalmente incluyentes, pueden reproducir exclusiones estructurales cuando no consideran las particularidades de los sujetos destinatarios (García Villegas, 2019). En este sentido, el presente estudio se propone examinar el grado de inclusión que logran las políticas públicas colombianas, y especialmente las distritales de Cartagena, respecto a los jóvenes venezolanos con PEP, reconociendo sus experiencias como expresiones de una ciudadanía juvenil en tránsito.

Finalmente, esta ponencia busca aportar a la discusión sobre la necesidad de integrar los enfoques de juventud, migración y derechos humanos en el diseño de

políticas públicas territoriales. La articulación entre el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley 1885 de 2018) y la Política Integral Migratoria (Ley 2136 de 2021) representa una oportunidad para fortalecer la inclusión y la participación de los jóvenes migrantes en el desarrollo local. Reconocerlos como actores sociales y no solo como receptores de asistencia implica avanzar hacia una Cartagena intercultural, inclusiva y con justicia social, donde la juventud migrante pueda ejercer plenamente su derecho a la ciudad y a la ciudadanía.

La pregunta que orientó la indagación es ¿En qué medida las políticas públicas de juventud y migración implementadas en Colombia, y particularmente en la ciudad de Cartagena, garantizan la inclusión social, educativa, laboral y ciudadana de los jóvenes venezolanos portadores del Permiso Especial de Permanencia (PEP)? Y El objetivos general, es Analizar las políticas públicas de inclusión social implementadas en Colombia, y particularmente en la ciudad de Cartagena, dirigidas a jóvenes venezolanos portadores del Permiso Especial de Permanencia (PEP), con el propósito de identificar sus alcances, limitaciones y retos en la garantía de derechos, la construcción de ciudadanía juvenil y la integración sociocultural en contextos de movilidad humana y los objetivos específicos fueron: Examinar el marco normativo y de política pública nacional y distrital que orienta la atención e inclusión de jóvenes migrantes venezolanos, con énfasis en la articulación entre el Estatuto Temporal de Protección (PEP), la Política Integral Migratoria (Ley 2136 de 2021) y el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley 1885 de 2018); Describir las condiciones socioeconómicas, educativas y culturales de los jóvenes venezolanos con PEP que residen en Cartagena, identificando los principales desafíos que enfrentan para acceder a derechos y servicios públicos e Identificar experiencias, programas o estrategias locales de inclusión juvenil desarrolladas por entidades públicas, universidades y organizaciones sociales en Cartagena que contribuyan a la integración de jóvenes venezolanos.

El análisis de la inclusión de jóvenes migrantes venezolanos en Cartagena requiere reconocer que el derecho a la movilidad y a la integración social no puede desvincularse del principio de igualdad material y no discriminación, consagrado en la Constitución Política de Colombia (1991, arts. 13 y 100). Aunque el Estado colombiano ha implementado instrumentos como el Estatuto Temporal de Protección y la Política Integral Migratoria (Ley 2136 de 2021), su eficacia depende de la capacidad institucional para garantizar el acceso equitativo a los servicios básicos y a los espacios de participación social. En territorios como Cartagena, marcados por desigualdades históricas y una alta presencia de población en condición de pobreza, la inclusión de jóvenes migrantes constituye no solo un desafío jurídico, sino también un compromiso ético con la justicia social y la convivencia intercultural (Pérez, 2021; OIM, 2022).

Desde una perspectiva sociojurídica, la presente investigación se inscribe en el marco de los estudios críticos del derecho, los cuales sostienen que las normas

jurídicas deben analizarse en relación con las estructuras sociales, económicas y culturales que condicionan su cumplimiento (García Villegas, 2019). Este enfoque permite comprender que la efectividad de los derechos no se garantiza únicamente con la existencia de marcos normativos, sino con su apropiación por parte de los sujetos sociales, en este caso, los jóvenes migrantes que buscan construir ciudadanía en contextos de exclusión. Así, la ponencia propone un diálogo entre el derecho y la realidad, en el que los jóvenes venezolanos con PEP son reconocidos como agentes de cambio, y no solo como receptores de políticas asistenciales (Bello & Angarita, 2020).

Finalmente, esta reflexión busca aportar a la construcción de una Cartagena inclusiva y sostenible, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente el ODS 10 (Reducción de las desigualdades) y el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2023). Promover la integración de los jóvenes migrantes venezolanos mediante políticas públicas con enfoque de derechos humanos e interculturalidad representa una oportunidad para fortalecer el tejido social y avanzar hacia una ciudadanía plural. De esta manera, la ponencia reafirma la importancia de articular el conocimiento jurídico con las ciencias sociales para generar propuestas que respondan a los retos contemporáneos de la movilidad humana y la justicia social en el Caribe colombiano.

6.2. Metodología

El estudio adopta un enfoque sociojurídico, entendido como una perspectiva interdisciplinaria que permite analizar las normas jurídicas y las políticas públicas no solo en su dimensión formal, sino en su relación con los contextos sociales donde se aplican. De acuerdo con García Villegas (2019), el derecho debe comprenderse como un fenómeno social que se configura en la interacción entre las instituciones, las prácticas y las percepciones ciudadanas. Desde esta mirada, la investigación no se limita a describir el contenido normativo, sino que busca interpretar cómo las disposiciones jurídicas sobre migración y juventud se materializan —o se distorsionan— en la vida cotidiana de los jóvenes venezolanos con Permiso Especial de Permanencia (PEP) en Cartagena.

El enfoque sociojurídico combina el análisis documental de las normas con la comprensión empírica de los hechos sociales, lo que permite evidenciar las tensiones entre el derecho prescrito y el derecho practicado. Este enfoque parte de la premisa de que los procesos de inclusión social y construcción de ciudadanía no pueden entenderse sin considerar las condiciones estructurales de desigualdad, exclusión y movilidad humana (De Sousa Santos, 2017). Por tanto, la investigación se orienta a reflexionar sobre la eficacia social del derecho, entendida como la capacidad de las normas para transformar realidades y garantizar derechos, en especial a poblaciones jóvenes migrantes en situación de vulnerabilidad.

En coherencia con este enfoque, la investigación adopta un diseño cualitativo que privilegia la comprensión profunda de las experiencias, discursos y prácticas sociales. Según Hernández Sampieri, Fernández y Baptista (2014), el método cualitativo se centra en la interpretación de significados y en la construcción de conocimiento a partir de las percepciones de los sujetos. En este caso, las técnicas seleccionadas permiten captar cómo los jóvenes venezolanos con PEP experimentan las políticas de inclusión y cómo las instituciones locales responden a sus demandas. Las principales técnicas cualitativas aplicadas son:

Análisis documental y normativo, que incluye la revisión de leyes, decretos y políticas nacionales y distritales (Ley 2136 de 2021, Decreto 216 de 2021, Ley 1622 de 2013, Ley 1885 de 2018, entre otras).

Revisión de fuentes secundarias, como informes institucionales de Migración Colombia, OIM y ACNUR, así como estudios académicos y diagnósticos sobre juventud y migración.

Observación sociojurídica del contexto urbano en barrios con alta presencia de población migrante en Cartagena, con el fin de identificar dinámicas de inclusión y exclusión.

Entrevistas semiestructuradas a jóvenes venezolanos, funcionarios públicos y actores sociales vinculados a programas de juventud o migración, con el propósito de recoger narrativas y percepciones sobre el acceso a derechos y oportunidades.

Estas técnicas permiten articular el conocimiento jurídico con la realidad social y ofrecen una visión integral de los procesos de inclusión y ciudadanía juvenil en contextos de movilidad humana. El diálogo entre el derecho y la experiencia social de los jóvenes migrantes posibilita una comprensión más profunda de las limitaciones del marco jurídico y de los desafíos para construir políticas públicas efectivas y transformadoras.

6.3. Resultados.

Los resultados de la indagación reflejan la complejidad del fenómeno de la ciudadanía juvenil en riesgo en el contexto cartagenero, especialmente entre los jóvenes migrantes venezolanos con Permiso Especial de Permanencia (PEP). El análisis sociojurídico permitió constatar que, a pesar de la existencia de un marco normativo amplio y progresista en materia de juventud y migración —sustentado en leyes, decretos y políticas públicas orientadas a la inclusión—, la materialización de estos derechos enfrenta múltiples obstáculos en el nivel local. Las evidencias recopiladas muestran que las brechas entre lo jurídico y lo social continúan reproduciendo escenarios de desigualdad, exclusión y precariedad que afectan el ejercicio efectivo de la ciudadanía juvenil. Así, la investigación revela que la

implementación de las políticas públicas depende en gran medida de factores estructurales como la capacidad institucional, la voluntad política y la articulación intersectorial, los cuales determinan el alcance real de las acciones orientadas a la inclusión y el reconocimiento de los jóvenes migrantes como sujetos plenos de derechos.

a. Marco normativo y de política pública nacional y distrital que orienta la atención e inclusión de jóvenes migrantes venezolanos, con énfasis en la articulación entre el Estatuto Temporal de Protección (PEP), la Política Integral Migratoria (Ley 2136 de 2021) y el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley 1885 de 2018).

El Estado colombiano ha desarrollado en los últimos años un conjunto de instrumentos normativos y programáticos dirigidos a garantizar los derechos de la población migrante venezolana, con el propósito de fortalecer su integración social y regularizar su estatus jurídico. En este marco, el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (Decreto 216 de 2021) constituye una de las medidas más relevantes, al permitir la regularización de más de 1,8 millones de personas que se encontraban en condición migratoria irregular (Migración Colombia, 2024).

Este mecanismo, que amplía los alcances del anterior Permiso Especial de Permanencia (PEP), busca facilitar el acceso a servicios de salud, educación y empleo formal, reconociendo a los migrantes como sujetos de derechos y no como receptores pasivos de asistencia estatal (OIM, 2022). Sin embargo, su aplicación ha encontrado dificultades en la articulación interinstitucional, especialmente en los niveles distritales y municipales, donde la capacidad administrativa y la cobertura programática son limitadas.

La Ley 2136 de 2021, que establece la Política Integral Migratoria (PIM), representa un avance sustancial en la institucionalización del enfoque de derechos dentro de la gestión migratoria. Esta norma orienta la acción del Estado hacia la "integración socioeconómica y cultural de la población migrante, retornada y refugiada" (República de Colombia, 2021, art. 5), promoviendo la coordinación entre entidades nacionales y territoriales. En su articulado, la ley reconoce la necesidad de implementar políticas públicas con enfoque diferencial, territorial y generacional, lo que implica la obligación de considerar las particularidades de la población joven migrante. No obstante, la política migratoria aún carece de mecanismos específicos para conectar sus acciones con las políticas de juventud existentes, generando vacíos en materia de participación y acceso equitativo a oportunidades educativas y laborales (Pérez & Carvajal, 2021).

Por su parte, el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013, modificado por la Ley 1885 de 2018) consagra un marco legal para la promoción de la participación, la autonomía y el ejercicio de derechos de las juventudes en Colombia. Esta norma define a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo

social y político del país, estableciendo el deber del Estado de garantizar condiciones para su inclusión en todos los ámbitos de la vida pública (República de Colombia, 2013). Sin embargo, el alcance de esta legislación se ha limitado a la población nacional, sin incorporar de manera explícita a los jóvenes migrantes o refugiados dentro de sus beneficiarios. Esta exclusión normativa deja en una zona gris a los jóvenes venezolanos con PEP, quienes, aunque participan de manera activa en las comunidades receptoras, no siempre son reconocidos como ciudadanos plenos dentro de los programas institucionales de juventud (ACNUR, 2023).

En el contexto distrital de Cartagena de Indias, la aplicación de estos instrumentos depende de la capacidad del gobierno local para armonizar los marcos nacionales con los planes territoriales de desarrollo. El Plan de Desarrollo Distrital 2024–2027 "Cartagena incluyente y resiliente" reconoce la presencia significativa de población migrante y propone estrategias de atención integral en alianza con organismos internacionales y universidades locales. Sin embargo, la investigación evidencia que los programas de juventud aún carecen de componentes orientados específicamente a la población migrante, lo que refleja la necesidad de articular de manera efectiva la política migratoria nacional con el Estatuto de Ciudadanía Juvenil. Este desafío requiere fortalecer las capacidades institucionales, mejorar la coordinación intersectorial y promover procesos participativos que incluyan a los jóvenes venezolanos como actores en la formulación de las políticas públicas locales (Alcaldía de Cartagena, 2024).

6.4. Discusión.

Las condiciones socioeconómicas, educativas y culturales de los jóvenes venezolanos con PEP que residen en Cartagena, identifican los principales desafíos que enfrentan para acceder a derechos y servicios públicos.

Las condiciones socioeconómicas de los jóvenes venezolanos con Permiso Especial de Permanencia (PEP) en Cartagena evidencian una situación de vulnerabilidad estructural que limita su plena integración social. De acuerdo con el Boletín de Caracterización de la Población Venezolana (Migración Colombia, 2024), más del 60 % de los migrantes venezolanos en el Caribe colombiano se encuentra vinculado a empleos informales o precarios, sin acceso a seguridad social ni estabilidad laboral.

En el caso de los jóvenes, esta realidad se agrava por su baja inserción en el mercado formal y las restricciones administrativas derivadas de la falta de homologación de títulos y la discriminación por nacionalidad (OIM, 2022). Estas condiciones refuerzan un ciclo de exclusión que vulnera derechos fundamentales como el trabajo digno, la educación y la protección social, especialmente en zonas

periféricas de la ciudad como El Pozón, Olaya Herrera y Nelson Mandela, donde se concentra gran parte de la población migrante.

En el ámbito educativo, los jóvenes venezolanos enfrentan obstáculos significativos para acceder y mantenerse en el sistema escolar. Si bien el Ministerio de Educación Nacional ha emitido lineamientos que garantizan el derecho a la educación sin importar la situación migratoria (MEN, 2023), la falta de documentos válidos, las barreras administrativas y la limitada oferta de cupos en instituciones distritales dificultan su inclusión efectiva. Según un estudio de la Universidad del Norte y la OIM (2022), solo el 43 % de los jóvenes migrantes en el Caribe colombiano accede a la educación formal, y una proporción considerable abandona los estudios por razones económicas.

Además, persisten manifestaciones de xenofobia y estigmatización que afectan el sentido de pertenencia y la convivencia escolar. Esta exclusión educativa limita el desarrollo de competencias ciudadanas y laborales, reproduciendo desigualdades que impactan la movilidad social y el ejercicio de la ciudadanía juvenil (ACNUR, 2023).

Desde la dimensión cultural, los jóvenes venezolanos con PEP en Cartagena han desarrollado estrategias de adaptación y resistencia que evidencian su capacidad de agencia frente a la exclusión. A través de prácticas artísticas, deportivas y comunitarias, muchos de ellos han construido espacios de expresión que contribuyen al diálogo intercultural y a la reconstrucción de identidades en el territorio receptor. Sin embargo, la ausencia de programas culturales con enfoque migratorio restringe el reconocimiento de su diversidad y la posibilidad de participación en escenarios institucionales. Como señala Bello (2021), las políticas culturales locales tienden a invisibilizar las voces juveniles migrantes, reproduciendo una ciudadanía incompleta que se limita al ámbito formal del reconocimiento jurídico, sin trascender hacia la participación simbólica y política.

Finalmente, los desafíos para garantizar los derechos y el acceso a servicios públicos de los jóvenes venezolanos con PEP en Cartagena reflejan las tensiones entre la normativa y la realidad social. Aunque el marco jurídico colombiano —a través del Estatuto Temporal de Protección y la Política Integral Migratoria— reconoce la inclusión como un principio orientador, en la práctica persisten deficiencias en la atención en salud, vivienda y formación laboral. La fragmentación institucional, la escasez de recursos y la débil articulación entre las políticas de juventud y migración impiden la consolidación de una ciudadanía plena (República de Colombia, 2021). En este sentido, la inclusión de los jóvenes migrantes no puede reducirse a su regularización administrativa, sino que requiere políticas territoriales sostenidas, con enfoque de derechos humanos e interculturalidad, que reconozcan su aporte a la transformación social y cultural de la ciudad (PNUD, 2023).

b. Experiencias, programas o estrategias locales de inclusión juvenil desarrolladas por entidades públicas, universidades y organizaciones sociales en Cartagena que contribuyan a la integración de jóvenes venezolanos.

En la ciudad de Cartagena se han implementado diversas iniciativas institucionales y comunitarias orientadas a la atención e inclusión de la población migrante venezolana, particularmente de jóvenes en situación de vulnerabilidad. Desde 2019, la Alcaldía Mayor de Cartagena, en alianza con Migración Colombia y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ha impulsado el programa Cartagena Incluyente, cuyo propósito es fortalecer la atención integral en salud, educación y empleabilidad para personas con Permiso Especial de Permanencia (PEP) (Alcaldía de Cartagena, 2023). A través de sus Centros de Atención a Migrantes (CAM), el Distrito ha promovido acciones de regularización migratoria, orientación psicosocial y formación para el trabajo. Sin embargo, las evaluaciones locales indican que la cobertura sigue siendo limitada y que la participación juvenil dentro de estas estrategias es aún incipiente, lo cual pone de relieve la necesidad de incorporar un enfoque generacional y participativo en la gestión migratoria (OIM, 2022).

En el ámbito académico, las universidades de Cartagena han desempeñado un papel fundamental en la promoción de procesos de inclusión y formación con jóvenes migrantes. La Universidad del Sinú – Elías Bechara Zainúm (UNISINÚ), por ejemplo, ha desarrollado proyectos de investigación sociojurídica y de acción participativa (IAP) que abordan la situación de la juventud migrante desde la educación, la cultura y los derechos humanos, impulsando la reflexión sobre la construcción de ciudadanía en contextos de movilidad humana (Ramírez Llerena, 2023).

Asimismo, la Universidad de Cartagena y la Corporación Universitaria Rafael Núñez han ejecutado programas de extensión y voluntariado enfocados en el acompañamiento pedagógico, la promoción de la salud y el acceso a la educación superior para jóvenes venezolanos. Estas experiencias universitarias han permitido generar espacios de encuentro intercultural y fortalecer la integración social a través del diálogo académico y comunitario.

Las organizaciones sociales y comunitarias también han jugado un papel clave en la inclusión juvenil migrante.

La Fundación Guardaguas de Cartagena, en articulación con la Waterkeeper Alliance, ha promovido procesos de educación ambiental y participación ciudadana en barrios costeros donde residen familias migrantes, integrando a jóvenes venezolanos y colombianos en actividades de liderazgo ecológico y defensa del derecho al agua (Fundación Guardaguas, 2024). De igual modo, organizaciones como la Fundación Renacer Caribe y la Pastoral Social de Cartagena desarrollan programas de formación en derechos humanos, orientación laboral y apoyo psicosocial, con el acompañamiento de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR). Estas iniciativas, aunque localizadas, contribuyen a la reconstrucción del tejido social y al reconocimiento de los jóvenes migrantes como actores de cambio y no solo como beneficiarios de asistencia humanitaria (ACNUR, 2023).

Por último, los espacios de arte, cultura y comunicación comunitaria se han consolidado como herramientas efectivas de inclusión y empoderamiento juvenil. Iniciativas como el Taller IAP de Dibujo sobre Políticas Públicas de Juventud y la exposición Desde el Lápiz al Derecho: Arte Joven por la Inclusión, impulsadas por UNISINÚ y colectivos locales, han visibilizado las experiencias y narrativas de jóvenes venezolanos y colombianos en situación de vulnerabilidad (Ramírez Llerena, 2024).

Estas prácticas de investigación-creación permiten vincular la dimensión estética con la transformación social, al ofrecer un lenguaje simbólico para expresar identidades, resistencias y aspiraciones ciudadanas. De esta manera, el arte y la educación popular se configuran como estrategias pedagógicas de justicia social, que fortalecen el sentido de pertenencia, la convivencia intercultural y la construcción de una ciudadanía juvenil incluyente en Cartagena (Freire, 2018).

Discusión: *Los resultados de la investigación revelan que la inclusión de los jóvenes venezolanos con Permiso Especial de Permanencia (PEP) en Cartagena está mediada por una tensión entre el reconocimiento jurídico y la exclusión social. Aunque el marco normativo colombiano —particularmente el Estatuto Temporal de Protección (Decreto 216 de 2021) y la Ley 2136 de 2021— promueve la regularización migratoria y la integración socioeconómica, su aplicación enfrenta dificultades derivadas de la fragmentación institucional y la débil articulación con las políticas de juventud (OIM, 2022).*

Esta disociación entre los instrumentos legales y las capacidades locales evidencia que el derecho, por sí solo, no garantiza la inclusión efectiva si no se acompaña de políticas públicas sostenidas, recursos adecuados y voluntad política. Como advierte García Villegas (2019), el sistema jurídico colombiano tiende a producir “normas de papel”, es decir, leyes que reconocen derechos sin transformar las condiciones reales de desigualdad.

En este contexto, la ciudad de Cartagena constituye un caso paradigmático de ciudad receptora con altos contrastes sociales, donde la presencia de población migrante juvenil se superpone con problemáticas estructurales como la pobreza, la informalidad laboral y la segregación urbana. La investigación confirma que los jóvenes venezolanos con PEP se insertan mayoritariamente en circuitos informales de trabajo y educación, reproduciendo un patrón de marginalidad que limita su acceso a derechos fundamentales. La falta de estrategias locales con enfoque generacional agrava la exclusión, pues los programas migratorios tienden a priorizar la atención humanitaria sobre la inclusión ciudadana. En este sentido, la ciudadanía juvenil migrante permanece en un estado “transitorio”, donde la regularización documental no se traduce en participación efectiva ni en pertenencia social (Pérez & Carvajal, 2021).

Asimismo, las experiencias revisadas muestran que los espacios educativos, culturales y comunitarios impulsados por universidades y organizaciones sociales constituyen escenarios significativos de resistencia y transformación. Iniciativas

como Desde el Lápiz al Derecho: Arte Joven por la Inclusión o los proyectos de educación ambiental liderados por la Fundación Guardaguas de Cartagena demuestran que el arte, la cultura y la educación popular pueden convertirse en herramientas poderosas para construir ciudadanía intercultural y visibilizar las voces juveniles migrantes (Ramírez Llerena, 2024; Freire, 2018).

Estas prácticas, además de su valor simbólico, generan procesos de aprendizaje colectivo y fortalecen el tejido social, contribuyendo a superar la visión asistencialista que predomina en las políticas públicas. La integración cultural, por tanto, emerge como un componente esencial para lograr una inclusión sostenible y equitativa.

Finalmente, la discusión pone de manifiesto que la construcción de una ciudadanía juvenil migrante requiere avanzar hacia políticas públicas intersectoriales que reconozcan la diversidad de experiencias, identidades y capacidades de los jóvenes venezolanos. La articulación entre la Política Integral Migratoria y el Estatuto de Ciudadanía Juvenil es un reto urgente para el Estado colombiano, especialmente en contextos urbanos como Cartagena, donde confluyen movilidad humana, desigualdad y resiliencia comunitaria. Promover una ciudadanía activa implica no solo garantizar derechos formales, sino también fomentar la participación política, la formación ciudadana y la integración económica. En consecuencia, la inclusión de los jóvenes migrantes no debe concebirse como un acto de caridad, sino como una obligación jurídica y ética en la consolidación de una sociedad democrática, plural y con justicia social (De Sousa Santos, 2017).

6.5. Conclusiones.

El análisis sociojurídico realizado permite concluir que, aunque Colombia cuenta con un marco normativo robusto en materia de migración y juventud —con instrumentos como el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (Decreto 216 de 2021), la Ley 2136 de 2021 y el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley 1885 de 2018)—, persisten brechas significativas entre las normas y su implementación real en el territorio.

En Cartagena, estas brechas se reflejan en la falta de articulación interinstitucional, la debilidad administrativa y la limitada participación de los jóvenes migrantes en los espacios de decisión pública. A pesar de los avances en la regularización documental, los jóvenes con PEP continúan enfrentando condiciones de exclusión educativa, laboral y cultural que restringen el ejercicio efectivo de su ciudadanía y el goce de derechos fundamentales (OIM, 2022; ACNUR, 2023).

En este sentido, la consolidación de una ciudadanía juvenil migrante en Cartagena requiere comprender la inclusión no solo como un proceso

jurídico-administrativo, sino como una transformación estructural de las relaciones sociales, institucionales y culturales. Es necesario que las políticas públicas asuman un enfoque intersectorial, territorial y participativo, que vincule los ejes de juventud, migración y derechos humanos. Ello implica integrar el Sistema Nacional de Juventud (SNJ) con el Sistema Nacional de Migraciones (SNM), garantizando que los programas de educación, empleo, salud y participación contemplen estrategias específicas para jóvenes migrantes. Además, se propone la creación de una Mesa Distrital de Juventud Migrante, adscrita a la Secretaría de Participación y Desarrollo Social de Cartagena, que permita la interlocución directa entre el gobierno local, las universidades, las organizaciones internacionales y los colectivos juveniles.

De igual forma, se recomienda fortalecer las alianzas universidad–Estado–sociedad civil para desarrollar programas de inclusión sostenibles. Las universidades cartageneras, en especial la Universidad del Sinú (UNISINÚ), pueden consolidarse como plataformas de investigación-acción y de formación ciudadana para jóvenes migrantes, promoviendo diplomados, talleres artísticos y proyectos de emprendimiento social. Estas acciones deberían articularse con los programas distritales de cultura, educación y empleo juvenil, incorporando metodologías de Investigación Acción Participativa (IAP) y educación popular (Freire, 2018), que potencien el liderazgo, la creatividad y la participación política de los jóvenes venezolanos y colombianos en contextos interculturales. Asimismo, las experiencias exitosas como Desde el Lápiz al Derecho: Arte Joven por la Inclusión y los proyectos ambientales de la Fundación Guardaguas de Cartagena constituyen modelos replicables de pedagogía cívica y transformación social.

Finalmente, se plantea la necesidad de formular una Política Pública Distrital de Juventud Migrante con enfoque de derechos humanos e interculturalidad, que responda a las particularidades del contexto caribeño. Esta política debería priorizar cinco líneas estratégicas:

- Educación inclusiva y flexible, con mecanismos de homologación de estudios y becas para jóvenes migrantes.
- Empleabilidad y emprendimiento social, mediante programas de formación técnica y alianzas con el sector privado.
- Salud mental y bienestar integral, con atención psicosocial y espacios seguros de convivencia.
- Cultura y arte como herramientas de integración, promoviendo expresiones interculturales y proyectos de investigación-creación.
- Participación ciudadana y liderazgo juvenil, fortaleciendo los Consejos Locales de Juventud e incorporando representación migrante en los órganos consultivos.

Estas propuestas no solo buscan cerrar las brechas de acceso a derechos, sino redefinir la inclusión como un proceso de co-construcción democrática, donde los jóvenes migrantes sean reconocidos como sujetos políticos y agentes de cambio en la construcción de una Cartagena más justa, plural y solidaria.

6.6. Bibliografía.

ACNUR. (2023). Situación de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela en Colombia. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Alcaldía de Cartagena. (2024). Plan de Desarrollo Distrital 2024–2027: Cartagena incluyente y resiliente. Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias.

Bello, A., & Angarita, L. (2020). Migración y juventud en el Caribe colombiano: desafíos para la inclusión social. Universidad del Norte.

Bello, A. (2021). Cultura, migración y juventud en el Caribe colombiano. Universidad del Norte.
Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Artículos 13 y 100.

De Sousa Santos, B. (2017). Epistemologies of the South: Justice against epistemicide. Routledge.

Fundación Guardaguas. (2024). Informe anual de educación ambiental y participación juvenil en comunidades costeras de Cartagena. Fundación Guardaguas de Cartagena.

Freire, P. (2018). Pedagogía de la esperanza: Un reencuentro con la pedagogía del oprimido. Siglo XXI Editores.

García Villegas, M. (2019). Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas en Colombia. Fondo de Cultura Económica.

Hernández Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). Metodología de la investigación (6.ª ed.). McGraw-Hill Education.

Migración Colombia. (2024). Boletín de caracterización de población venezolana en Colombia. Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Ministerio de Educación Nacional [MEN]. (2023). Lineamientos para el acceso y permanencia de población migrante venezolana en el sistema educativo colombiano. MEN Colombia.

Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2022). Diagnóstico sobre la inclusión socioeconómica de población venezolana en el Caribe colombiano. OIM Colombia.

Pérez, L., & Carvajal, S. (2021). Juventud migrante y políticas públicas en contextos de frontera: desafíos para la inclusión social en Colombia. Universidad del Norte.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2023). Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible: Informe regional América Latina y el Caribe.

República de Colombia. (2013). Ley 1622 de 2013: Estatuto de Ciudadanía Juvenil. Diario Oficial No. 48.733.

República de Colombia. (2018). Ley 1885 de 2018: Por medio de la cual se modifica la Ley 1622 de 2013. Diario Oficial No. 50.520.

República de Colombia. (2021). Ley 2136 de 2021: Política Integral Migratoria. Diario Oficial No. 51.726.

República de Colombia. (2021). Decreto 216 de 2021: Por el cual se crea el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. Diario Oficial No. 51.598.