

# NECESIDADES DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS VENEZOLANAS FORZADAS A MIGRAR, REFUGIADAS Y EN RIESGO DE APATRIDIA EN COLOMBIA





**NECESIDADES DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS VENEZOLANAS FORZADAS A  
MIGRAR, REFUGIADAS Y EN RIESGO DE APATRIDIA EN COLOMBIA**

**INFORME PAÍS COMO APORTE A LA AUDIENCIA TEMÁTICA 168 PERÍODO DE  
SESIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)  
EN REPÚBLICA DOMINICANA**

**11 DE MAYO DE 2018**

**BOGOTÁ D.C.**



# NECESIDADES DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS VENEZOLANAS FORZADAS A MIGRAR, REFUGIADAS Y EN RIESGO DE APATRIDIA EN COLOMBIA<sup>1</sup>

## Contenido

Introducción .....	3
1. Análisis de contexto: perfiles poblacionales, lugares de recepción y tipos de vulnerabilidad.....	6
2. Refugio .....	9
3. Derechos de niños y niñas.....	14
✓ <b>Problemas de nacionalidad y riesgo de apatridia</b> .....	14
✓ <b>Educación en niños, niñas y adolescentes</b> .....	15
4. Ingreso y regularización desde un enfoque de derechos .....	16
5. Acceso a derechos .....	19
✓ <b>Atención humanitaria a población venezolana</b> .....	19
✓ <b>Trabajo</b> .....	19
✓ <b>Salud</b> .....	22
6. Sanciones migratorias, deportación y expulsión .....	24
7. Xenofobia.....	26
8. Retornados: migración colombiana a Venezuela .....	28
<b>Retorno de población refugiada en Venezuela y víctima del conflicto colombiano</b> .....	29
9. Situación de pueblos indígenas binacionales y fronterizos .....	30
✓ <b>Pueblo Yukpa</b> .....	31
✓ <b>Pueblo Wayúu</b> .....	33
✓ <b>Pueblo Barí</b> .....	35
10. Perspectiva de género y violencia contra las mujeres .....	36
RECOMENDACIONES .....	37
<b>En materia de Derecho al Asilo</b> .....	37
<b>En materia de ingreso y regularización</b> .....	40
<b>En materia del derecho al trabajo</b> .....	40
<b>En materia de retorno</b> .....	41
<b>En materia de nacionalidad</b> .....	42
<b>En materia de enfoque diferencial, de género e interseccional</b> .....	42

---

<sup>1</sup> Elaborado por las siguientes Organizaciones y Universidades: Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento-CODHES, Servicio Jesuita a Refugiados Colombia-SJR Colombia-, Servicio Jesuita a Refugiados Latinoamérica –SJR LAC-, Pastoral Social-Caritas Colombia-, Corporación Opción Legal, Observatorio de Migraciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia–UEC, Grupo Migraciones y Desplazamientos de la Universidad Nacional de Colombia y Fundacolven.

## Introducción

Colombia históricamente es reconocido como un país de emigrantes que buscan mejores condiciones económicas y protección internacional por el conflicto armado. Ahora, ante la migración forzada y búsqueda de protección internacional de personas provenientes de Venezuela, se ha develado la poca vocación y experiencia como país receptor, situación que genera importantes retos en materia de garantías de los derechos humanos de los migrantes, garantías de los derechos de personas refugiadas, prácticas de integración y cultura de la solidaridad.

Frente a la magnitud de la población proveniente de Venezuela hay información ambigua y un importante subregistro, ya que aproximadamente la mitad de la población que está en territorio nacional ingresa por pasos fronterizos informales. Hasta el 25 de abril de 2018, según Migración Colombia, había aproximadamente 1.300.000 venezolanos en territorio colombiano, de los cuales entre el 60 por ciento y 70 por ciento estaban en situación migratoria irregular<sup>2</sup>. En cuanto a la población en necesidad de protección internacional, según el Portal de ACNUR, Sobre de la Situación de Venezuela durante 2014 y 2017, se realizaron 1.057 solicitudes de refugio en Colombia. Al finalizar el año 2016 en Colombia había tan solo 258 refugiados reconocidos de todo el mundo (Global Trends ACNUR)<sup>3</sup> y entre 2010 y 2017 tan solo han sido 51 los reconocimientos de la condición de refugio de todo el mundo según Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>4</sup>.

Desde inicio de año, febrero 2018, la Presidencia de la República ha tomado una serie de decisiones que cambian el panorama de las personas migrantes y refugiadas provenientes de Venezuela: 1. Aumento del pie de fuerza en frontera; 2. Registro administrativo (Decreto 542 del 21 de marzo de 2018)<sup>5</sup>; 3. Suspensión de la emisión de la tarjeta migratoria fronteriza; 4. Ampliación limitada de la expedición del Permiso Especial de Permanencia, permitiendo a los venezolanos que ingresaron hasta el 2 de febrero, realizar los trámites para la obtención del PEP<sup>6</sup>; 5. Conformación del Grupo Especial Migratorio (GEM); 6. Incremento de acciones de verificación<sup>7</sup> de la situación migratoria; 7. Creación de un refugio; entre otras.

---

<sup>2</sup> ACNUR. ACNUR Colombia y las llegadas desde Venezuela. Marzo de 2018.

<sup>3</sup> ACNUR. <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>

<sup>4</sup> Cifras suministradas por el Ministerio de Relaciones Exteriores como respuesta a derecho de petición presentado por el abogado colombo-venezolano Daniel Carvajal - Expediente N 4201800003240 02 de febrero de 2018.

<sup>5</sup> <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20542%20DEL%2021%20MARZO%20DE%202018.pdf>

<sup>6</sup> Pastoral Social-Caritas Colombia.

<sup>7</sup> <http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2017/febrero-2017/3959-migracion-colombia-implementa-plan-especial-de-verificaciones-en-todo-el-pais>

Resulta paradójica la insuficiente respuesta del Estado colombiano, como se explicará a lo largo del informe, teniendo en cuenta que el vecino país acogió a colombianos durante los años de la bonanza petrolera y también a más de 171.920 personas en necesidad de protección internacional (ACNUR, 2016), que se vieron forzados a salir del país a causa del conflicto armado y la violencia. Este contexto lleva a identificar perfiles diferenciados de la población proveniente de Venezuela, que incluye población retornada, nacional colombiana y de familias mixtas colombo-venezolanas. Así mismo, población víctima del conflicto armado y/o población que estaba en condición o necesidad de protección internacional en Venezuela, nacionales de otros países, entre otros.

Llamamos la atención de manera particular frente a la población en necesidad o condición de refugio, ya que de acuerdo con el desarrollo normativo, la estructura administrativa del Estado colombiano y la ruta para el reconocimiento de la condición de refugio, es posible advertir que el sistema de refugio en Colombia requiere un rediseño normativo y administrativo, que incorpore altos estándares de protección según DIH y los DD.HH., así como garantías para la no devolución y garantías para el ejercicio del derecho al trabajo para los solicitantes de asilo y refugiados.

La crisis humanitaria de Venezuela, conocida y diagnosticada ampliamente por la CIDH<sup>8</sup>, supone una nueva necesidad para el Estado colombiano respecto al ajuste del sistema de refugio bajo los estándares internacionales. Por lo anterior, el Estado Colombiano debe adecuar los mecanismos que le permitan garantizar y proteger los derechos de la población venezolana como gesto de reciprocidad, en el marco de sus responsabilidades en el Derecho Internacional de los Refugiados. Además, en la medida en que la salida a la crisis humanitaria en Venezuela no parece tener respuesta en el corto y mediano plazo, y el 88 por ciento de la población censada en Colombia manifiesta interés de establecerse en territorio nacional<sup>9</sup>, surge la necesidad imperativa de una adecuación institucional.

Resulta preocupante la respuesta securitista del Estado colombiano frente al incremento migratorio de personas en necesidad de protección internacional; desde inicios del 2018 se han realizado controles fronterizos más restrictivos de la movilidad, con mayor presencia del ejército en frontera. Actualmente se adelantan procedimientos de verificación y operativos en parques y centros

---

<sup>8</sup> “A la crítica situación de la democracia y los derechos políticos, se le suma una crisis socioeconómica caracterizada por el desabastecimiento generalizado de alimentos, medicamentos, tratamiento, material e insumos médicos. También se registran serias afectaciones al derecho a la educación y a la vivienda. Los índices de pobreza y pobreza extrema en Venezuela son alarmantes, así como las serias dificultades para el goce de los DESCAs de la población, especialmente de los grupos en situación de exclusión y discriminación histórica” (CIDH presenta informe sobre la situación de derechos humanos en Venezuela; 12 de febrero de 2018).

<sup>9</sup> El TIEMPO (9 de mayo de 2018). Conozca las cifras del primer censo de venezolanos en Colombia. <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/esta-es-la-radiografia-del-primer-censo-de-venezolanos-en-colombia-215360>

comerciales que derivan en la sanción, deportación y expulsión, sin que existan alternativas efectivas para la regularización. Según la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD-, Migración Colombia, hasta el 26 de abril, había hecho 61.381 verificaciones a personas naturales y 2.089 a personas jurídicas, de las cuales 101 empresas ya han sido sancionadas con multas de entre 1 y 5.000 salarios mínimos por emplear irregularmente extranjeros<sup>10</sup>.

El presente documento tiene como finalidad dar cuenta de la situación de migrantes, refugiados y retornados provenientes de Venezuela, indicando los principales instrumentos de política, los vacíos para la protección de sus derechos e indica algunas recomendaciones para el Estado colombiano. El motivo central de este informe es contribuir al informe regional sobre necesidades de protección de las personas venezolanas forzadas a migrar, refugiadas y en riesgo de apatridia como aporte a la audiencia temática 168 Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en República Dominicana de 2018. Igualmente, tiene como propósito contribuir a la institucionalidad del Estado colombiano, compartiendo análisis y emitiendo de manera respetuosa una serie de recomendaciones. Así mismo, el presente documento espera aportar a la sociedad civil en su conjunto, dando a conocer la dimensión de la migración y el refugio de las personas venezolanas desde un enfoque de derechos e invita a otras organizaciones y academias a seguir aportando a esta realidad.

Destacamos la importancia de una respuesta Estatal desde un enfoque de derechos, en cumplimiento a las obligaciones derivadas del derecho internacional y coherente con los compromisos políticos asumidos por Colombia, como el Plan de Acción de Brasil sobre personas desplazadas, refugiadas y apátridas. Hacemos un llamado particular frente a la vulnerabilidad y urgencia de garantizar los derechos de la población refugiada, los niños y niñas, las mujeres y los pueblos indígenas en zona de frontera.

Como lo desarrollará el presente documento, existe una importante brecha entre la respuesta del Estado colombiano y la protección de derechos de la población venezolana. Las medidas adoptadas resultan insuficientes en el marco del respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes y el derecho internacional de los refugiados, por lo tanto, las organizaciones de la sociedad civil y universidades que escribimos el presente documento, resaltamos la necesidad imperante de avanzar en legislación, jurisprudencia y políticas públicas sobre migración y sobre refugio, con el fin de dar una respuesta efectiva a la población proveniente de Venezuela desde un enfoque de derechos.

---

<sup>10</sup> Revista Semana. (12 de mayo de 2018) “Tenemos la responsabilidad histórica de ayudarlos”. <https://www.semana.com/nacion/articulo/venezolanos-en-colombia-responsabilidad-historica-de-ayudarlos/566916>

## **1. Análisis de contexto: perfiles poblacionales, lugares de recepción y tipos de vulnerabilidad.**

Colombia y Venezuela comparten una frontera de más de 2.200 Km. Su similitud histórica y geográfica ha fortalecido sus relaciones económicas, culturales y de hermandad. Sin embargo, y pese a que estas dinámicas sociales se han mantenido vivas, las relaciones institucionales binacionales en esta zona son complejas, se caracterizan por una muy baja presencia institucional y una alta presencia militar y civil, repercutiendo negativamente en aspectos como desarrollo económico y humano, seguridad, goce efectivo de derechos fundamentales de la población y, sobre todo, respuesta efectiva y prevención ante las amenazas de grupos armados ilegales que hacen presencia en el territorio.

El flujo migratorio proveniente de Venezuela es muy diverso y en este se encuentran múltiples perfiles, sin embargo, podemos identificar tres grandes tipologías: 1. La migración pendular, 2. En tránsito y 3. Con vocación de permanencia en el territorio colombiano, con múltiples objetivos, algunos en búsqueda de un nivel de vida digna, y otros, para salvaguardar sus vidas. La población venezolana señala que ante la escasez de medicamentos, alimentos, recursos económicos, la falta de opciones para obtener un trabajo, que permita la supervivencia de las familias venezolanas, y persecuciones políticas, se establecen en los municipios fronterizos y/o al interior del país, a veces en situación de calle, para trabajar de manera informal en condición de vendedor ambulante<sup>11</sup>.

La Pastoral Social identifica tres grupos o segmentos de población que se desplazan por la frontera: (i) un primer segmento conformado por la población que se dirige hacia ciudades fronterizas como Maicao, Cúcuta, Puerto Santander, Villa del Rosario, Puerto Carreño, para abastecerse de alimentos, medicamentos, particularmente de aquellos bienes más escasos en el país, o que por su elevado costo en el mercado informal no pueden acceder a ellos, y población que trae productos de Venezuela y los vende a bajo precio<sup>12</sup>. Según UNGRD, son cerca de 90.000 diarios y el 80 por

---

<sup>11</sup> Pastoral Social-Caritas Colombia.

<sup>12</sup> “Cruce de Venezolanos transitorios con productos para la venta informal: este caso ha traído diferentes dificultades tanto para los vendedores de Puerto Carreño y demás municipios aledaños, como para los propios venezolanos, ya que existe una queja latente por parte de estas primeras personas, pues los precios de los productos que traen a la venta los venezolanos son de bajo precio a comparación de los de ellos, lo que ha generado una baja en las ventas para los negocios de la ciudad, lo que ha conducido por marchas y otras acciones, que las autoridades restrinjan el paso de ciudadanos venezolanos con productos para la venta, que además no cuenten con la documentación requerida para su tránsito; lo que ha llevado que estos tengan que trasladarse en las horas de la madrugada, donde ya se han presentado accidentes principalmente por el cruce por el río, además de tener que ingresar por pasos no autorizados que no brindan condiciones de seguridad estando involucrados menores de edad dentro de los cuales muchos de ellos son niños menores de 12 años; además muchos de los que alcanzan hacer estos cruces ilegales, han terminado siendo devueltos a su país, agregado a esto para hacer el tránsito con sus productos deben dar de estos o dar dinero a guardias venezolanos para que permitan su paso y recorrer las diferentes calles del municipio viviendo las inclemencias del clima”(Pastoral Social).

ciento se concentra en Norte de Santander.<sup>13</sup> (ii) un segundo segmento poblacional representado por la población que transita por las zonas fronterizas de manera temporal y tienen como destino final otras regiones del territorio nacional e incluso otros países, (principalmente Ecuador, Perú y Chile), tanto por vía aérea como terrestre<sup>14</sup>; y finalmente, (iii) la población que se ha establecido en territorio colombiano y actualmente se ha radicado en las distintas zonas del área metropolitana de las ciudades fronterizas, particularmente en las zonas periféricas, tanto en asentamientos históricos como en nuevos espacios conformados por familias venezolanas y zonas de alta vulnerabilidad<sup>15</sup>.

Dentro de los perfiles de población se identifican casos de personas con persecución política, que son personas que por no seguir la ideología política del gobierno venezolano han tenido que trasladarse para este país, muchos de ellos han requerido asilo, pero por el tiempo que lleva el proceso y las normas que lo determinan, no cuentan con la facilidad económica para sobrevivir de manera digna durante el proceso de solicitud de asilo, esto dificulta la obtención de alimentación, elementos de aseo y hospedaje como se explicará durante el documento<sup>16</sup>.

Otro perfil particular es el de población en búsqueda de medicina, tratamientos especiales y atención médica. Varias de las personas de Venezuela, padecen enfermedades que requieren medicamentos, que en ocasiones no se encuentran en el país, y en otras no cuentan con la capacidad económica para solventar su valor, ya que es muy alto comparado con sus ingresos. Dentro de estas personas se encuentran pacientes con enfermedades generales, pero otros padecen enfermedades crónicas y de transmisión sexual<sup>17</sup> (pacientes con VIH, cáncer, epilepsia u otras enfermedades que, por falta de asistencia médica, como lo viven en Venezuela pueda generar impactos sobre la calidad de vida, e incluso muerte prematura). En el caso de mujeres en embarazo, los hospitales han presentado incremento de cifras de nacimientos por parto de mujeres venezolanas, donde se evidencia dificultad por parte de estas madres para obtener elementos de aseo y elementos que requiere un recién nacido.

---

<sup>13</sup> Revista Semana (12 de mayo de 2018). <https://www.semana.com/nacion/articulo/venezolanos-en-colombia-responsabilidad-historica-de-ayudarlos/566916>

<sup>14</sup> Según el director de –la UNGRD, en lo que va corrido del año ya van 221.000 migrantes han migrado en tránsito, saliendo hacia Ecuador, Chile y Perú. En el caso de los de tránsito, mientras que en 2015 por la frontera con Ecuador salían 14.000 personas, en 2016 salieron 32.000; en 2017, 230.000; y en estos cinco meses de 2018, 221.000. Revista Semana (12 de mayo de 2018). <https://www.semana.com/nacion/articulo/venezolanos-en-colombia-responsabilidad-historica-de-ayudarlos/566916>

<sup>15</sup> Ibid

<sup>16</sup> Pastoral Social-Caritas Colombia.

<sup>17</sup> “Hay niños no acompañados-NNA- con necesidades humanitarias en salud: medicamentos controlados, manejo de enfermedades crónicas, diabetes, enfermedades diarreicas, enfermedades respiratorias y algunos casos con prevalencia de desnutrición crónica. Igualmente, migrantes venezolanos con necesidad de control de enfermedades de transmisión sexual (VIH, Sífilis, gonorrea, Virus del Papiloma Humano, entre otros, sin oportunidad de recibir tratamientos médicos)”(SJR Colombia).

El registro que adelanta la UNGRD señala que el 54 por ciento de personas de dicha nacionalidad se establecieron en los departamentos de frontera. Así, en Norte de Santander, está la mayor cantidad, 48.393 (23,91 por ciento); en La Guajira hay 44.472 (19,80 por ciento) y en Arauca, 19.080 (10,29 por ciento); seguidos de Bogotá con 11 por ciento de venezolanos registrados y 10 por ciento en las tres capitales de la Costa<sup>18</sup>.

En Colombia, la vulnerabilidad de la población proveniente de Venezuela se debe principalmente a dos situaciones: 1. La dificultad para acceder a derechos y servicios básicos y 2. El conflicto armado y la violencia en el país.

En relación a las garantías para materializar derechos, el primer problema grave al que se enfrenta la población migrante es la incapacidad estatal de brindar atención y responder desde un enfoque de derechos. Ni los hospitales, ni las escuelas, ni la ayuda humanitaria del Estado han sido suficientes para permitir un acceso real a derechos a una población que llega ya en condiciones humanitarias bastante frágiles. No debe olvidarse que la población venezolana llega a un país profundamente desigual y con enormes debilidades institucionales, lo que en muchos casos deviene en largos periplos para acceder a las garantías del Estado.<sup>19</sup>

Es necesario señalar que el actual desbordamiento de la capacidad institucional del Estado colombiano, puede y debe ser resuelto en cumplimiento con las obligaciones internacionales, con voluntad política y a partir de un reajuste en términos de políticas públicas. Resaltamos que Colombia es un país de renta media que podría atender la situación de la población proveniente de Venezuela a través de un reajuste en términos de coordinación nación-territorio con incorporación de ajustes fiscales basados en la corresponsabilidad y a partir de un mayor esfuerzo nacional por mejorar la institucionalidad en los territorios de frontera históricamente olvidados.

Por otra parte, es preocupante la situación de violencia y conflicto que está teniendo lugar en el Norte de Santander, zona de frontera por donde más están ingresando los migrantes venezolanos. La presencia de Grupos Armados Organizados (particularmente el ELN, el EPL y el Clan del Golfo) ha agravado el riesgo al que se enfrentan los venezolanos que llegan en condiciones de vulnerabilidad. En efecto, dado el ingreso de migrantes, los puestos fronterizos se han visto desbordados y se han incrementado pasos ilegales llamados “trochas” que han sido cooptados por estos GAO, que cobran por pasar a los migrantes, que llegan sin ningún tipo de registro, lo que termina por agravar su

---

<sup>18</sup> Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD. Informe Primer Mes Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia. 06 de abril al 05 de mayo de 2018.

<sup>19</sup> SJR Colombia.

situación. Se han reportado, igualmente, casos de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes venezolanos por parte de estos grupos.

*“La degradación de la situación de los derechos humanos en la frontera colombo-venezolana no es nueva, sin embargo, luego de la ruptura de las relaciones entre ambos gobiernos en agosto de 2015, y que se mantiene en una relación de frialdad y mutuos señalamientos desde aquel momento, se ha profundizado, afianzando de manera indirecta las zonas grises en la frontera que son controlados por actores armados que subsisten del conflicto armado colombiano, pero que se han mezclado en acciones de crimen organizado transnacional, que controlan las economías ilícitas y generan serias afectaciones humanitarias a la sociedad civil, como desplazamiento forzado, desaparición forzada, reclutamiento forzado, trata y tráfico de personas, entre otros. A esta situación preexistente, ha venido agudizarse por la crisis interna venezolana, y la situación de éxodo masivo de ciudadanos, migración que se cruzan en estos territorios con dichos fenómenos de violencia y exclusión, con los impactos, y la ausencia de mecanismos de protección ofertados por los estados. En el primer trimestre del 2018, en Norte de Santander se registran cuatro refugios colectivos, con más de 4.000 personas afectadas por el conflicto y reiterados ataques entre el ELN y el EPL, así como el conflicto territorial entre los campesinos y el pueblo indígena Bari. OCHA calcula en 35.000 las personas afectadas por la restricción de acceso y libre movilidad en el mismo periodo indicado anteriormente”<sup>20</sup>.*

## **2. Refugio<sup>21</sup>**

La grave situación social, económica y política que atraviesa Venezuela ha tenido un importante impacto en la región a través del incremento del flujo migratorio y la búsqueda de protección internacional a otros países. El caso colombiano es absolutamente preocupante al ser el país con mayor recepción de venezolanos, que ha dejado de ser un país de tránsito para convertirse un país donde muchos quieren quedarse y establecerse para recuperar el tejido social fracturado por la crisis de su país de origen, lo anterior, debido a su posición geoestratégica.

Sin embargo, pese a las obligaciones que tiene el Estado colombiano para atender a las personas con necesidades de protección internacional<sup>22</sup>, carece de instrumentos de política pública que den respuesta integral al fenómeno de la migración.

---

<sup>20</sup> SJR Colombia.

<sup>21</sup> Acápite elaborado por Corporación Opción Legal y CODHES. Información Extraída también del Informe Seguimiento al PAB 2017 (CODHES, SJR Colombia y Pastoral Social).

<sup>22</sup> La protección internacional se entiende como todas las acciones encaminadas a garantizar que las mujeres, hombres, niños y niñas alcancen el ejercicio pleno de sus derechos, de acuerdo con el Derecho Internacional de los Refugiados, Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y se podría suponer que hemos

Lo anterior, entendiendo que Colombia asume los compromisos internacionales para la protección de quienes buscan asilo en su territorio, derecho que está consagrado en los instrumentos regionales de derechos humanos. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, adoptada con anterioridad a la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece en su artículo XXVII que toda persona tiene derecho de buscar y recibir asilo, en caso de persecución. Esta formulación, más amplia que la contemplada en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (derecho a buscar asilo y disfrutar de él), está igualmente consagrada en el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

Frente al reconocimiento de la condición de refugiado, en Colombia el Decreto 1067 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”, y que retoma apartes del Decreto 2840 de 2013, establece las actuales condiciones formales para adquirir este estatus en Colombia. En este se incorpora además de la definición de refugiado de la Convención de 1951, la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, y las condiciones especiales de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984 y las disposiciones del Comité Contra la Tortura (CAT), creado en el marco de la convención.

Sin embargo, las cifras<sup>23</sup> que se presentan a continuación parecen demostrar la no supremacía de la razón de humanidad sobre la razón Estado; supremacía que se espera de la convergencia y complementariedad del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Refugiados.

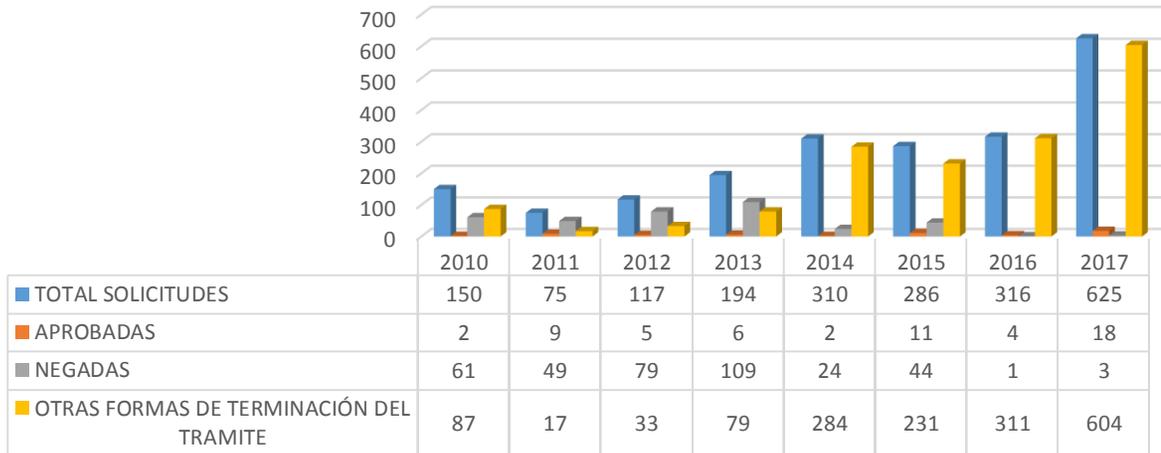
La siguiente gráfica evidencia los pocos reconocimientos de la condición de refugio (aprobaciones) en relación a las solicitudes. Esta situación que se agrava, si se tiene en cuenta el incremento de las solicitudes en el último año y resulta más grave cuando la mayoría de las solicitudes no son negadas en estricto sentido, sino que son consideradas dentro de la categoría ambigua de “otras formas de terminación del trámite”, que, en todo caso, no derivan en la protección internacional. Según Cancillería, del año 2010 al 2017 solicitaron la condición de refugio 2.073 personas (911 corresponden a venezolanos), de las cuales fueron reconocidas 57.

---

superado en el papel la antigua tradición del otorgamiento de asilo político en el continente americano para ocuparnos de características más amplias que las limitadas a perseguidos políticos.

<sup>23</sup> Cifras suministradas por el Ministerio de Relaciones Exteriores como respuesta a derecho de petición presentado por el abogado colombo- venezolano Daniel Carvajal - Expediente N 4201800003240 02 de febrero de 2018.

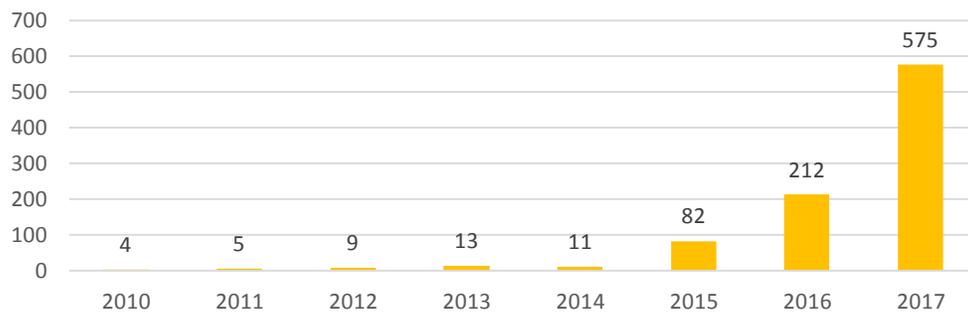
### Situación de Refugio en Colombia



Elaborado por CODHES con información de Ministerio de Relaciones Exteriores como respuesta a derecho de petición presentado por el abogado Daniel Carvajal-Expediente N. 4201800000324002. de 02 de Febrero.

En la siguiente gráfica se observa el incremento de las solicitudes del reconocimiento de la condición de refugio por parte de la población venezolana, superiores al 100 por ciento cada año desde el 2015, que corresponde con el incremento del flujo migratorio de los últimos dos años.

### Solicitudes del Reconocimiento de la Condición de Refugio de Población Venezolana en Colombia



Elaborado por CODHES con información de Ministerio de Relaciones Exteriores como respuesta a derecho de petición presentado por el abogado Daniel Carvajal-Expediente N. 4201800000324002. de 02 de Febrero.

De los cuadros anteriores, se deduce que el número de solicitantes de refugio de Venezuela han aumentado considerablemente desde el año 2015 lo que soporta la tesis de la grave crisis social, económica y política de Venezuela; pero lo que resulta problemático es el bajo porcentaje de solicitudes de refugio aprobadas. El no reconocimiento de la condición de refugio es grave, especialmente entendiendo la incorporación de la definición ampliada de refugio<sup>24</sup> de la *Declaración de Cartagena*, incorporada en el marco jurídico colombiano; definición que permitiría el reconocimiento de buena parte de la población, por tratarse de casos de personas que se han visto obligadas a salir de Venezuela porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violación masiva de los derechos humanos. “Si bien no todos los venezolanos son refugiados, cada vez resulta más claro que un número significativo necesita protección internacional”<sup>25</sup> (ACNUR 2018). Adicionalmente, podría suponer el desconocimiento de la piedra angular del derecho internacional de los refugiados el principio de no devolución (non-refoulement) consagrado en el artículo 33 de la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados de 1951<sup>26</sup>.

Ahora bien, los inconvenientes para el reconocimiento de la condición de refugiado no se supeditan al caso de Venezuela, sino que el procedimiento desarrollado en Colombia para otorgar el refugio muestra en términos generales los siguientes problemas:

- El Decreto 1067 de 2015 no estipula un término para dar respuesta a los solicitantes de refugio en el país, dejando a los solicitantes en una incertidumbre absoluta y desconociendo las garantías al debido proceso.

---

<sup>24</sup> “ARTÍCULO 2.2.3.1.1.1. *Definición*. A efectos del presente capítulo, el término refugiado se aplicará a toda persona que reúna las siguientes condiciones:

a) Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

b) Que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público, o

c) Que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual.” (Negrilla fuera del texto). Declaración de Cartagena de 1984 y definición acogida por Colombia en el artículo 2.2.3.1.1.1.

<sup>25</sup> ACNUR presenta nuevas directrices de protección, ante la huida de venezolanos por América Latina

<sup>26</sup> En el artículo II(3) de la Convención de la OUA que regula los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África de 1969. El contenido normativo del principio del ‘non-refoulement’ también se encuentra en tratados de Derechos Humanos, tales como la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950 (artículo 3), la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (artículo 22(8)), y de manera categórica, en la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura de 1984 (artículo 3)

- El salvoconducto no permite trabajar en Colombia y ante la incertidumbre de una respuesta, el solicitante de refugio en Colombia no está provisto de condiciones materiales para garantizarse una vida digna.
- El mencionado salvoconducto que se otorga al solicitante de refugio contiene como motivo de expedición “tramite de refugio” y esto podría acarrear acciones discriminatorias en contra de los solicitantes.
- La falta de descentralización del trámite de solicitud de refugio, debido a que la solicitud se debe presentar en el Ministerio de Relaciones Exteriores ubicado en Bogotá D.C.
- El carácter no vinculante para el Ministerio de Relaciones Exteriores del concepto emitido por la CONARE frente la solicitud de refugio.
- Falta de intérpretes acreditados para algunos idiomas de los solicitantes de refugio.
- Vulneración de la libertad de movimiento para el solicitante de refugio debido a que el salvoconducto limita territorialmente al solicitante al lugar donde haya pedido el reconocimiento de la solicitud de refugio.
- Falta de visibilización y difusión de los procedimientos en puestos de control migratorio y ciudades fronterizas.
- Mayor identificación de casos en necesidad de protección internacional dentro de los flujos migratorios mixtos.
- Necesidades de mejorar los niveles de Idoneidad institucional<sup>27</sup>
- Tránsito de refugiados y migrantes en condiciones precarias<sup>28</sup>
- La sociedad civil no conoce un espacio de interlocución y diálogo técnico con la Cancillería: Actualmente no existen espacios formales ni informales para intercambio de conocimiento entre la sociedad civil y la cancillería en materia de refugio.

---

<sup>27</sup> En este sentido, partimos de entrada de un vacío institucional importante, y es que se está abordando la situación de un flujo migratorio considerable desde una perspectiva de catástrofe natural bajo la ley 1523 de 2012, adicionando acciones de intervención humanitaria temporales a la UNGRD. Esto sin duda no permite hacer visible la crisis humanitaria que se está presentando y en este sentido implementar acciones precisas y procesos continuos para atender dicha población.

<sup>28</sup> En cuanto a la frontera Colombo- ecuatoriana, en los últimos meses, el equipo SJR Ecuador ha evidenciado la llegada de ciudadanos venezolanos que según testimonios de ellos mismos salen por tierra desde la frontera colombo-venezolana llegando a Rumichaca en la frontera colombo-ecuatoriana con destino a ciudades de Ecuador y Perú. Este recorrido desde la frontera colombo-venezolana hasta la frontera colombo-ecuatoriana tarda por lo menos 36 horas de viaje, la mayoría lo realiza en condiciones difíciles en términos de alimentos, hidratación, con niños, adultos mayores y mujeres en gestación. Incluso, algunos de ellos han informado que este recorrido lo promueve el Estado colombiano.

- La sociedad civil no tiene conocimiento si la cancillería ha iniciado un programa de asilo de calidad.
- Demora en registro y bases de datos de refugiados.
- Plazos para presentar la solicitud de la condición. La situación que condiciona la presentación de la solicitud de refugio a un plazo determinado, contradice el carácter declarativo y no constitutivo del refugio.
- Falta de veeduría al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugio.
- Riesgo de apatridia en hijos de solicitantes, dado que el documento de solicitantes no es una visa que permita demostrar el domicilio de los padres ni garantizar la nacionalidad colombiana.

### **3. Derechos de niños y niñas**

La situación de los niños y niñas merece un especial abordaje. De la población que se ha registrado en el registro que adelanta la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGR-. De 203.989 personas registradas a mayo de 2018, el 23 por ciento, es decir 48.164 corresponde a niños, niñas y adolescentes<sup>29</sup>. Algunos de ellos llegan en condiciones de desnutrición, necesidad en salud<sup>30</sup> y sin el acompañamiento de sus padres o un adulto.

#### **✓ Problemas de nacionalidad y riesgo de apatridia<sup>31</sup>**

Frente a la situación de niñas y niños hacemos énfasis en los problemas para acceder a la nacionalidad como un derecho que de no ser garantizado, tiene implicaciones graves para la materialización de otros derechos fundamentales. Hacemos énfasis especial en el riesgo de apatridia y la necesidad de tomar decisiones urgentes para solventar dicho riesgo.

El derecho a la nacionalidad colombiana se adquiere por ius sanguini, ius soli combinado con ius domicili. Esta condición implica que para que se otorgue la nacionalidad a un menor de padres extranjeros, por ejemplo, hijos de venezolanos que nazcan en Colombia, éstos deben probar su domicilio en Colombia a través de una visa de residencia.

---

<sup>29</sup> Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD. Informe Primer Mes Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia. 06 de abril al 05 de mayo de 2018.

<sup>30</sup> A diciembre de 2017, el gobierno había tenido que vacunar 112.000 personas, de las cuales el 93 por ciento eran niños menores de 12 años. <https://www.semana.com/nacion/articulo/crisis-en-venezuela-los-ninos-la-cara-mas-dificil/556753>

<sup>31</sup> Acápite elaborado por CODHES, con información del Informe Seguimiento al PAB 2017 (CODHES, SJR COL y Pastoral Social).

Los niños y niñas nacidos en territorio colombiano, hijos de extranjeros en situación migratoria irregular o que no cuenten con visa de domicilio, son registrados y reciben el registro de nacimiento como documento de identidad, sin adquisición de la nacionalidad colombiana –o sin prueba de la misma. Esto, si bien no configura la apatridia, dado que existe la opción de obtener la nacionalidad venezolana, sí es un problema de nacionalidad y de documentación, que impide acceder a otros servicios fundamentales, porque los padres están en situación migratoria irregular y los niños no son nacionales colombianos, a pesar de haber nacido en territorio nacional.

Al respecto, en el Informe Plan de Acción de Brasil en Colombia 2017, señalamos lo siguiente:

*“Lo anterior representa un problema adicional para parejas solicitantes de asilo, ya que el salvoconducto no es equiparable a una visa; por otro lado, los solicitantes no tendrían el derecho a acercarse a su consulado para el registro del niño o niña, ya que, al ser solicitantes, esta actuación podría poner en riesgo su vida o generar problemas en su procedimiento de reconocimiento de refugiados.*

*En casos de solicitantes de asilo a los que les ha sido denegada la condición de refugiados, y su hijo ha nacido en Colombia, se han presentado dificultades para salir del país ya que no tienen un documento válido para salir (ej: pasaporte), y las autoridades Migratorias no tiene claro que documento expedir”<sup>32</sup>.*

*Importante señalar que en Colombia no se cuenta con un procedimiento para la determinación del estado de apatridia. Además, existen otros problemas para adquirir y demostrar la nacionalidad, que si bien no configuran en estricto sentido la apatridia, sí conllevan dificultades para acceder a otros derechos, como lo son el doble registro en regiones de frontera, pueblos indígenas en zonas apartadas y apátridas que migran a Colombia”.*

#### ✓ **Educación en niños, niñas y adolescentes** <sup>33</sup>

Se reconocen los avances del Estado en garantizar el acceso al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes (NNA) a través de los diferentes instrumentos como la circular 0001 del 05 de enero del 2018. Sin embargo, preocupa que en la práctica la materialización de estas orientaciones se ve limitada, puesto que se encuentran con las barreras propias del sistema educativo del país (en términos de infraestructura, número de alumnos por salón de clase, cantidad de docentes para cada plantel educativo), esto aunado a que aún existen instituciones educativas que niegan cupo a NNA

---

<sup>32</sup> Informe Plan de Acción de Brasil en Colombia 2017. Elaborado por CODHES, Pastoral Social y SJR COL.

<sup>33</sup> Acápite desarrollado a partir del trabajo local del SJR COL y la Pastoral Social.

por el hecho de ser venezolanos, y la plataforma SIMAT – Sistema Integrado de Matricula<sup>34</sup> - no permite el acceso de niños colombo-venezolanos.

Así mismo y debido a que persisten dificultades para regularizar su estadía en el país, puesto que en el país de origen no están expidiendo pasaportes, el derecho a la educación también se ve limitado ya que el hecho de no contar con este documento impide la continuidad a cursar los grados 10° y 11° para aquellos estudiantes de bachillerato que hoy cursan 9° grado o para quienes estén próximos a graduarse de su media escolar. Se han encontrado casos en los que las instituciones educativas han recibido a los niños, niñas y adolescentes para no negarles el derecho a la educación, sin embargo, y al no contar con este documento muchos de estos solo asistirán como participantes es decir no se les dará certificación alguna.

#### **4. Ingreso y regularización desde un enfoque de derechos<sup>35</sup>**

Las múltiples violaciones a los derechos humanos e integridad física y moral que enfrentan los migrantes de Venezuela que se dirigen a Colombia no cesan al llegar a la frontera de estos países. De hecho, el ingreso mismo supone una serie de vulneraciones que se suman a las que ya han venido soportando en su país de origen. Es evidente que el flujo migratorio a través de una frontera porosa no se lleva a cabo siempre por medio de los puestos de mando autorizados, y que, frente a medidas restrictivas, los migrantes buscan otros caminos que les permitan transitar hacia sus destinos.

En los últimos flujos migratorios de personas que transitan desde Venezuela a Colombia se han podido identificar dinámicas de extorsión, tráfico de migrantes,<sup>36</sup> y prácticas criminales por parte de actores armados presentes en la frontera. De otro lado, ha habido casos de corrupción por parte de los algunos funcionarios públicos de Migración Colombia, entidad encargada del control migratorio en el país.<sup>37</sup> En ese sentido, cabe resaltar entonces que el ingreso terrestre a Colombia en la frontera con Venezuela conlleva altos riesgos de vulneración de derechos, en algunos casos para quienes lo hacen por los puestos de control autorizados, y aún más para quienes lo hacen por los pasos informales o trochas.

---

<sup>34</sup>Es un sistema de gestión de la matrícula de los estudiantes de instituciones oficiales que facilita la inscripción de alumnos nuevos, el registro y la actualización de los datos existentes del estudiante, la consulta del alumno por Institución y el traslado a otra Institución, entre otros.

<sup>35</sup> Este capítulo ha sido elaborado por el Observatorio de Migraciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia–UEC-

<sup>36</sup> PANAMPOST. Tráfico de migrantes: el macabro negocio de guerrillas, bandas internacionales y BACRIM en Colombia. En línea en: <https://es.panampost.com/angelo-florez/2017/06/30/trafico-de-personas-en-colombia/>

<sup>37</sup> HSB NOTICIAS. “Corrupción en migración”: denuncia de venezolanos en la frontera. En línea en: <http://hsbnoticias.com/noticias/judicial/corrupcion-en-migracion-denuncia-de-venezolanos-en-la-frontera-388195>

Según el último ejercicio de caracterización realizado por ACNUR Colombia<sup>38</sup>, en el que se identifican algunas de las necesidades de las personas provenientes de Venezuela, se determina que las principales rutas de ingreso a Colombia son cruces fronterizos informales en los municipios de Maicao, Cúcuta, Villa del Rosario y Los Patios; en el caso del departamento de Arauca, el cruce informal se hace en canoa por el río Arauca.

Este informe reporta también que los migrantes enfrentan diferentes riesgos de seguridad entre los que se destacan los robos y decomisos por parte de grupos armados.

La mayoría de los ingresos a Colombia en la última ola migratoria de esta población migrante se llevó a cabo a partir del segundo semestre del año 2017. Desde entonces, a Colombia llegan cerca de 3.000 personas por día y se presume que el flujo incrementa durante el 2018 como consecuencia de la reelección del presidente en Venezuela.<sup>39</sup> De esta forma, este es un flujo migratorio que configura tendencias de movilidad humana en la región suramericana principalmente que, a partir de factores de violencia generalizada en el país de origen, compromete a los países a dar una respuesta conforme a lo estipulado en los tratados internacionales referentes a la migración y el respeto por la dignidad y los derechos humanos que han suscrito.

En el caso de Colombia el reto es aún mayor en este sentido, dado que las dinámicas migratorias así como los diferentes tipos de flujos migratorios (circular, tránsito, pendular, de destino) tienen lugar en el territorio de manera simultánea. No obstante, el gobierno colombiano ha optado por endurecer el control migratorio valiéndose de medidas restrictivas con el ánimo de garantizar una migración controlada, ordenada y legal. Luego de la implementación de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) y el Permiso Especial de Permanencia (PEP), en febrero de 2018 el presidente de la república Juan Manuel Santos declaró la abolición de la TMF, la extensión del PEP (limitada), la conformación del Grupo Especial Migratorio (GEM) y la solicitud de pasaporte para entrar al país, algo que antes no era necesario.

Esta última solicitud genera grandes dificultades a la población venezolana, frente a un gobierno colombiano que conoce lo difícil que es el proceso para que un ciudadano venezolano logre obtener su pasaporte, no solo por el alto costo sino por los problemas de acceso al interior de la institución que los genera. Esta medida por parte del gobierno colombiano conduce a que los migrantes venezolanos se vean obligados a cruzar la frontera por cruces no autorizados, y como se menciona anteriormente, esto supone una afectación directa a esta población y una vulneración a su derecho

---

<sup>38</sup> ACNUR. Colombia profiling informe final. En línea en: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/62924>

<sup>39</sup> Ibid.

de libre movilización, y además, en el marco de la declaración de los Derechos Humanos, una violación al derecho que tienen estas personas a abandonar forzosamente su país.

Por otro lado, existe otra serie de requisitos, y en esa línea es un contrasentido a la garantía de una migración segura, ordenada y regular, pues se impide la regularización de población inmigrante que reside en Colombia. Para hablar de ello, es preciso señalar algunos aspectos del PEP para luego hacer referencia a las otras formas de regularización que existen.

El Permiso Especial de Permanencia PEP no es equivalente a un documento de identificación como la cédula de ciudadanía o la cédula de extranjería. Eso, de entrada, es un limitante del mecanismo, pues un número de identificación es esencial para acceder a derechos y servicios; a esto se suma que es un permiso temporal y condicionado por la fecha y forma de entrada (que tiene que ser regular, es decir, haber entrado por paso fronterizo autorizado antes del 02 de febrero de 2018 y haber sellado el pasaporte) al país.

Otra forma de regularización que se contempla en el ordenamiento jurídico es la solicitud de una cédula de extranjería. Este documento se otorga únicamente a los extranjeros titulares de una visa que sea superior a 3 meses. Desde luego este es un trámite que pueden hacer personas que tengan solvencia económica y cuenten con los medios e información para realizarlo, situación que si se atiende a los hechos, no corresponde a la mayoría de migrantes venezolanos que han llegado a Colombia en los últimos 15 meses. La solicitud de una visa, de acuerdo al tipo y categoría, es otra opción de regularización, pero, de nuevo, esto requiere un costo de estudio y otro de visado en caso de que el estudio sea aprobado, que los migrantes venezolanos no pueden asumir, entre otras cosas por la devaluación de la divisa venezolana.

De modo que, del panorama actual, de la regulación existente y de las trabas para ingresar al país, se puede concluir que hay un total desconocimiento de las migraciones como fenómeno social, de su administración y gobernanza, por un lado; y por otro, una visión a corto plazo por parte del gobierno, quizá conjugado con falta de voluntad para enfrentar esta realidad de una manera integral y responsable.

Es claro que si las políticas migratorias son formuladas con una visión a corto plazo y desconocen las migraciones como un proceso social están condenadas a fracasar.<sup>40</sup> La actual normativa colombiana no responde de manera eficiente a la realidad migratoria y con ello se hace referencia al contexto tanto coyuntural como al mundial de las migraciones. Tampoco configura mecanismos de respuesta institucional fundamentados en el respeto a los derechos humanos en el caso particular de

---

<sup>40</sup> Castles, S. (2004) Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies*. Vol 27, No.2. 205-227.

la migración venezolana. Esto en otras palabras se traduce en la omisión del Estado colombiano a los compromisos internacionales suscritos, particularmente en la aplicación de aquellos que se enfocan en la atención a población migrante y personas con necesidad de protección internacional.

Las medidas hasta ahora implementadas no reflejan un interés por abordar la situación desde un enfoque de derechos el cual propenda por la protección de la población vulnerable y el respeto por su dignidad y derechos fundamentales.

## **5. Acceso a derechos**

### **✓ Atención humanitaria a población venezolana <sup>41</sup>**

Encontramos que la atención y asistencia humanitaria proviene especialmente de la sociedad civil y las organizaciones basadas en fe. El Estado hasta ahora está poniendo en marcha un albergue en la ciudad de Cúcuta. Las acciones adelantadas por las iglesias se han centrado principalmente en:

- Favorecimiento del acceso a alimentos de la población migrante e itinerante de frontera, a través de raciones servidas, bonos y paquetes alimentarios.
- Mejoramiento de las condiciones de acogida, transición y refugio de emergencia para migrantes venezolanos en condiciones de alta vulnerabilidad, mediante la distribución de kits no alimentarios, subsidios de arrendamiento y /o recursos para la movilización /reubicación.
- Reducción de la morbilidad por causas tratables o sensibles a la atención de salud de la población migrante venezolana mediante la atención y promoción de los servicios de salud básicos y la entrega de medicamentos esenciales.
- Condiciones de seguridad y dignidad de la población migrante o retornada proveniente de Venezuela, con la implementación de estrategias transversales de atención, orientación y direccionamiento a las rutas de atención.

### **✓ Trabajo<sup>42</sup>**

Existen tres maneras para que la población proveniente de Venezuela pueda acceder a un trabajo formal en el país con un estatus migratorio regular: 1. A través de un visado de trabajo tipo M o tipo R según los requisitos definidos por la Resolución 6045 de 2017, 2. A través del Permiso Especial de Permanencia – PEP y acorde a los requisitos en la Resolución 5797 de 2017 y en la Resolución

---

<sup>41</sup> Este acápite ha sido desarrollado a partir de información suministrada por la Pastoral Social-Caritas Colombia.

<sup>42</sup> Este capítulo ha sido elaborado por el Observatorio de Migraciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia-UEC-

0361 de 2018, 3. Si cuenta con nacionalidad colombiana, y se acoge o no a los beneficios que en materia laboral propone la Ley de Retorno 1565 de 2012.

El visado tipo M incluye entre sus requisitos ser cónyuge o compañero(a) permanente de nacional colombiano(a), ser padre o hijo de nacional colombiano por adopción, ser nacional de alguno de los Estados Partes del Mercosur, estar reconocido como refugiado, contar con un empleo fijo, contar con el permiso y recursos para ejercer su profesión de manera independiente, o ser inversor en el país. Este tipo de visado podrá tener una vigencia de hasta tres (3) años.

El PEP, que es un mecanismo de facilitación migratoria y que surge como respuesta a la alta presencia de población venezolana en el país, se establece como una medida migratoria temporal que permite ejercer actividades u ocupaciones legales en el país. Los requisitos incluyen la entrada al país entre julio de 2017 y febrero de 2018 a través de un puesto de control migratorio y con pasaporte, y no tener antecedentes judiciales ni una medida de expulsión o deportación vigente. El PEP tiene una vigencia de tres (3) meses renovables hasta por dos (2) años y no tiene ningún costo para las personas que lo tramitan.

Los venezolanos que tienen nacionalidad colombiana, pueden ingresar al país y acceder a todos los derechos que en términos laborales están disponibles para los ciudadanos colombianos. Si se cumplen los requisitos, ser mayor de 18 años, haber residido por lo menos tres (3) años en otro país, y no haber retornado en el último año, puede participar de las rutas de empleabilidad y emprendimiento diseñadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores y del Trabajo.

Las tres medidas, aunque vigentes, presentan barreras de acceso para la población venezolana que está entrando en el país. Si quieren optar por un visado deben cumplir no solo con los requisitos expuestos, sino que deben pagar el trámite de la visa y posteriormente la expedición de la Cédula de Extranjería. Esta opción sólo resulta viable para personas con recursos económicos, familiares y laborales en el país, ya que su costo es aproximadamente de 300 USD. El PEP, que se puede entender como un mecanismo de regularización migratoria, aunque resulta incluyente para la población venezolana que llega al país con el ánimo de encontrar un trabajo de manera ágil, deja por fuera a todas las personas que no cuentan con pasaporte o documento de viaje reconocido por las autoridades migratorias colombianas y a aquellas que no han ingresado al país a través de los puntos de control migratorio reconocidos, ni en el período de tiempo definido (se abordará en detalle más adelante).

Las personas retornadas no deberían contar con barreras de tipo migratorio para acceder al mercado de trabajo en Colombia, sin embargo la carencia de redes sociales o familiares que brinden referencias laborales, el desconocimiento de la dinámica de búsqueda de empleo en las ciudades a las que retornan, la edad y el sexo, la falta de experiencia laboral en el país, y la necesidad de convalidar títulos universitarios o certificar competencias como requisito para participar en un proceso de selección, terminan siendo factores que dificultan el enganche laboral de los venezolanos con nacionalidad colombiana en el país.

Algunas personas venezolanas que han entrado a Colombia, y que se encuentran en necesidad de protección internacional, han solicitado refugio en nuestro país, acogidos a lo estipulado por el Decreto 2840 de 2013, proceso que puede tomar varios años y que no brinda la posibilidad de trabajar de manera regular mientras se realiza el estudio de la solicitud. Este hecho reduce las posibilidades laborales y productivas de las personas con necesidades de protección internacional que se encuentran en el país.

La búsqueda y acceso a un puesto de trabajo no resulta tan sencillo considerando la situación del mercado de trabajo en Colombia, que tiene un alto desempleo, particularmente en las ciudades fronterizas que son las que cuentan con una mayor participación de migrantes, y el alto nivel de informalidad<sup>43</sup>. Estos factores influyen en la imposibilidad de acceder a trabajos, sin estar subempleado, y pueden estar relacionados con una amplia participación de la población migrante en la economía informal, en empleos con mala remuneración y con bajos estándares laborales, y en vacantes para las cuales se encuentran sobre calificados.

Esta falta de oportunidades laborales e ingresos formales para miles de familias venezolanas que cruzan la frontera es uno de los problemas más preocupantes. Son indicadores que se acentúan y complejizan ante la llegada de miles que por desesperación cobran mucho menos de lo normal por hacer cualquier trabajo, o dedicarse a labores informales, como comprar cabello en la frontera para luego revenderlo, o dedicarse a la prostitución<sup>44</sup>.

Lo anterior se evidencia con las estadísticas recolectadas en el registro de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD-, que señala que “frente a la actividad que desarrollan, 52.549 venezolanos tienen un empleo informal, 46.888 son independientes, 34.935 están

---

<sup>43</sup> Según el DANE para el mes de Marzo de 2018 el desempleo en Cúcuta y su área metropolitana fue de 18,7 por ciento mientras que el total nacional fue de 10,8 por ciento y para el trimestre Diciembre 2017 – Febrero de 2018 el porcentaje de ocupación en la economía informal a nivel nacional se ubicó entre el 47 y 48,2 por ciento.

<sup>44</sup> Información obtenida a través de SJR Colombia.

desempleados, 16.737 desarrollan labores de hogar, 2.144 tienen un empleo formal y 36.028 no reportan actividad<sup>45</sup>. Es decir, de los 186.843 adultos registrados, tan solo el 1,2 por ciento tiene empleo formal.

✓ **Salud**<sup>46</sup>

Siguiendo las estadísticas del registro de la UNGRD, de las 203.989 personas registradas (que están en situación migratoria irregular), el 98.6 por ciento no está afiliado al sistema de salud. 5.261 personas tienen alguna discapacidad, 16.812 padecen enfermedades crónicas como hipertensión, diabetes cáncer, enfermedad pulmonar, alteración de salud mental, enfermedad del corazón y otras<sup>47</sup>.

Respecto al derecho a la salud del migrante extranjero, el Ministerio de Salud y Protección social resaltó que según lo dispuesto en los artículos 178 de la Ley 100 de 1993 Y 77 de la ley 715 de 2001, “toda persona nacional o extranjera tiene derecho a recibir atención inicial de urgencias”. Pero, el Ministerio resaltó que no existe ninguna regulación especial para la atención de salud de las personas que se encuentran en situación irregular en territorio colombiano, es decir, deja claro que los migrantes en esta situación irregular no están excluidos de este derecho.

La Corte Constitucional profirió la “Sentencia de Unificación 677 de 2017 frente a la legitimación por activa de los extranjeros, derecho a la vida digna y a la integridad física de los extranjeros con permanencia irregular en Colombia”. En dicha Sentencia de Unificación se destaca que el derecho a la vida es la base para ejercer los demás derechos reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico, y en esa medida, constituye un presupuesto indispensable para que cualquier persona pueda ser titular de derechos y de obligaciones. En este sentido, el Estado debe adoptar todas las medidas que permitan a las personas vivir en condiciones dignas.

Así mismo, es importante señalar, que el gobierno Nacional ha establecido ciertos parámetros para el acceso a este derecho de la población proveniente de Venezuela:

- ✓ Decreto 1768 de 2015 “Por el cual se establecen las condiciones para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud 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”.

---

<sup>45</sup> Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD. Informe Primer Mes Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia. 06 de abril al 05 de mayo de 2018.

<sup>46</sup> Acápito desarrollado a partir de información de Servicio Jesuita a Refugiados Colombia, Fundacolven y CODHES.

<sup>47</sup> Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD. Informe Primer Mes Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia. 06 de abril al 05 de mayo de 2018

- ✓ Decreto 1495 de 2016 y Decreto 2228 de 2017. Mecanismo para garantizar el aseguramiento en salud de los migrantes colombianos repatriados, o que retornaron voluntariamente al país, o que fueron deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela.
- ✓ Decreto 780 del 2016. Habilita la posibilidad de que el solicitante de refugio pueda acceder al SISBEN.
- ✓ La circular 025 del 2017 “Fortalecimiento de acciones en salud pública para responder a la situación de migración de población proveniente de Venezuela”.
- ✓ Resolución 3015 de 2017 para incorporar el PEP como documento válido de identificación en los sistemas de información del Sistema de Protección Social.
- ✓ Circular 029 emitida en agosto de 2017, que exige a las IPS de todo el territorio nacional el reporte mensual de las atenciones realizadas a personas extranjeras, tanto al Ministerio de Salud y Protección Social como a la Entidad Territorial Departamental o Distrital respectiva, indicando la nacionalidad de los usuarios de los servicios.

A pesar de eso, sigue siendo preocupante que las entidades habilitadas para dar cumplimiento a este marco legal no respondan de manera oportuna e integral, lo que desencadena las siguientes problemáticas:

- Se siguen presentando múltiples casos de población proveniente de Venezuela que no puede acceder al sistema de urgencias puesto que no cuenta con pasaporte vigente y/o con sello de entrada al país.
- Falta de atención por parte de las EPS a población en condición de irregularidad.
- Los casos de pacientes crónicos que padecen enfermedades de alto costo como VIH, cáncer, hemofilia o males renales que requieren tratamientos y controles constantes no son atendidos, puesto que no constituyen para las entidades una “urgencia médica”, situación que pone en riesgo la vida misma.
- Como consecuencia del limitado acceso de alimentos, en cantidad, calidad y diversificación, se está generando un riesgo de desnutrición en la población migrante, especialmente niños, niñas y adultos mayores. Aunado a esto se encuentran problemáticas sanitarias, ya que se ven en la necesidad de pernoctar en lugares donde no cuentan con una buena higiene o la posibilidad de asearse de forma regular para evitar adquirir enfermedades virales.
- Falta de controles y vacunación a los NNA para evitar brotes e infecciones.

Cabe anotar que esta situación humanitaria se está atendiendo con las ya existentes dificultades financieras del sistema de salud colombiano, reflejado en escasos recursos para controles y medicamentos, infraestructura, personal médico. Esto se suma al desconocimiento del sistema de salud colombiano o la falta de recursos para pagar una afiliación por la condición de irregularidad laboral en la que se encuentran.

## **6. Sanciones migratorias, deportación y expulsión<sup>48</sup>**

El aumento en la llegada de venezolanos a Colombia ha puesto de presente los grandes vacíos regulatorios existentes en materia migratoria, incluidos los procedimientos de deportación y expulsión.

En Colombia no existe una ley migratoria que reúna los derechos, deberes y procedimientos en los cuales se pueden ver inmersos los extranjeros. La materia se ha regulado por vía de decretos reglamentarios – vulnerando la reserva de ley que existe sobre la materia- , los cuales conceden amplias potestades discrecionales a las autoridades de migración y establecen procedimientos de deportación y expulsión con base en una serie de causales ambiguas en aplicación, de las cuales se desconocen los principios del debido proceso, el principio de no devolución y la presunción de inocencia, entre otros.

A manera de ejemplo, en cuanto a la inadmisión o rechazo en frontera, el decreto 1067 de 2015 en su artículo 2.2.1.11.3.2, establece 21 causales, dentro de las que resaltamos: tener procesos pendientes por delitos con penas privativas de la libertad (numeral 5); carecer de actividad económica, profesión, ocupación, industria, oficio u otro medio lícito de vida, o que por otra circunstancia se considere inconveniente su ingreso al país. (numeral 10); haber incurrido en conductas, que, a juicio de la autoridad migratoria, califican al extranjero como peligroso para la seguridad nacional o la tranquilidad social; haber sido sancionado por incurrir en la misma conducta indebida por más de tres veces (numeral 18).

Contra esta decisión no procede ningún tipo de recurso administrativo, lo que significa entonces que la decisión sobre la admisión de los extranjeros recae en la absoluta y arbitraria voluntad del funcionario de migración de turno.

En cuanto a la decisión de deportación, las mismas son adoptadas mediante actos administrativos motivados contra los cuales proceden los recursos del procedimiento administrativo. Dentro de las causales de deportación se incluyen las que acabamos de mencionar de inadmisión y otras, dentro

---

<sup>48</sup> Este capítulo ha sido elaborado por el Observatorio de Migraciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia–UEC-.

de las que resaltamos: ser objeto de quejas constantes que califiquen al extranjero como persona no grata para la convivencia social o la tranquilidad pública (numeral 8); mostrar renuncia (sic) al pago de obligaciones pecuniarias con cualquier persona natural o jurídica, mostrando renuencia a su pago; (numeral 10) haber sido sancionado económicamente dos o más veces dentro del mismo año calendario por parte de una misma entidad pública (numeral 11).

Tratándose de las causales de expulsión en el artículo 2.2.1.13.2.2, la norma prevé que esta figura se puede dar en el evento de no cumplirse la resolución de deportación, es decir, que la figura de la expulsión se prevé como la ejecución de la decisión de deportación cuando quiera que el extranjero, después de la decisión administrativa de deportación, no sale por sus propios medios del país. Además de esta y otras circunstancias, se establece la posibilidad de expulsar extranjeros en aquellos casos en los que, a juicio de la autoridad migratoria, se considere que estos : realizan actividades que atenten contra la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la tranquilidad social, la seguridad pública, o cuando existan informaciones de inteligencia que indiquen que representa un riesgo para la seguridad nacional, el orden público, la seguridad pública o la tranquilidad social (...). Cuando quiera que la expulsión se dé por estos motivos, la decisión adoptada no es susceptible de recursos.

Las normas que se indican dan cuenta del carácter ambiguo de las disposiciones migratorias, de la falta de seguridad jurídica en la que viven los extranjeros quienes se encuentran sometidos a normas que remiten a conceptos jurídicos indeterminados como el de “tranquilidad social”.

En aplicación de estas normas, para el caso de los venezolanos en el territorio nacional, se han reportado casos en los cuales las deportaciones se han dado de manera masiva, sin adelantarse procedimientos individualizados, sin tener en cuenta la situación personal o familiar de los extranjeros ni sus necesidades de protección internacional.

En febrero de 2018, la prensa reportaba la expulsión de “más de 1.000” venezolanos, quienes fueron llevados hasta el puente internacional Simón Bolívar. Estas expulsiones se dieron en el marco de operativos de “recuperación del espacio público” adelantados por la alcaldía, subiendo a las personas en buses y llevándolas de regreso hasta el otro lado de la frontera<sup>49</sup>.

En este sentido, las medidas de deportación se han fundado en la necesidad de recuperar el espacio público, sin aportar soluciones a estas personas. Para el alcalde de la ciudad de Cúcuta: “Esto ha sido un esfuerzo interinstitucional por recuperar y devolver el orden al espacio público. Las calles

---

<sup>49</sup> Eltiempo.com disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/venezolanos-indocumentados-en-cucuta-son-regresados-a-su-pais-183118>

permanecían invadidas, pero con este procedimiento pudimos identificar a muchas personas sin la debida documentación que debieron retornar a su país. Han sido procedimientos que se han llevado de manera pacífica y sin choques con la autoridad”, explicó Mauricio Franco, Secretario de Seguridad Ciudadana de Cúcuta”.

Esto ilustra la manera como Colombia aplica las normas migratorias sin un sistema de responsabilidad objetiva, en el cual, una vez se identifica a un migrante en situación administrativa irregular, el mismo es expulsado del territorio nacional sin que exista un procedimiento en el cual se evalúe su situación individual.

Operativos de este tipo se han identificado a lo largo del 2018 con la entrada en operaciones del Grupo Especial Migratorio (GEM) y que opera especialmente en los departamentos de Norte de Santander, Santander, Atlántico, Arauca.

Con un enfoque securitista, las autoridades migratorias reportan un “balance positivo” en las labores de control migratorio al disminuir en “cerca de un 30 por ciento el número de entradas de ciudadanos venezolanos al país”<sup>50</sup>.

Estas situaciones van en clara contravía con los compromisos internacionales del Estado en materia de derechos humanos y los estándares interamericanos en materia de procedimientos migratorios y acceso a derechos por parte de la población migrante, al desconocer las necesidades de los venezolanos que se han visto forzados a salir de sus lugares de origen.

## **7. Xenofobia<sup>51</sup>**

Es sabido que casi todo proceso migratorio que ha ocurrido en el mundo ha generado problemas de rechazo hacia las personas que llegan, pues esto supone retos importantes para las instituciones y las sociedades, que se empiezan a traducir como rechazo a estas personas.

Frente al tema de discriminación al migrante en Colombia la situación se torna cada vez más complicada. La creciente estigmatización a dicha población ha logrado, principalmente, debilitar su ya frágil situación. Pues a las condiciones de vulnerabilidad y a las barreras de la migración en sí misma, que ya fueron planteadas, se suma la reacción agresiva de la población nativa que se ha materializado en agresiones verbales y físicas.

Al asunto lo empeora las graves conversaciones y mensajes estigmatizadores en redes sociales. Un análisis de redes llevado a cabo por ACNUR, señala que palabras como “ilegales”, “invasión”,

---

<sup>50</sup> <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/febrero-2018/6518-migracion-colombia-entrega-balance-positivo-de-las-nuevas-medidas-migratorias-en-frontera>

<sup>51</sup> Acápite desarrollado por SJR COL.

“avalancha”, “venecos”, “hambrientos”, “ladrones” y otras que denotan un ambiente tóxico, son a diario utilizadas para referirse a esta población que se enfrenta además a mitos urbanos como “vienen a robar el trabajo”, “han venido a delinquir”, “son atracadores” incrementando cada día más ambientes de rechazo, e inclusive de odio.

La estigmatización parece provenir de las actividades que desarrolla la población para lograr un ingreso que le permita el mínimo vital. Dado que son pocas las posibilidades de acceso a mecanismos de estabilización socioeconómica, especialmente las barreras a la regularización, encontramos que la población venezolana difícilmente encuentra trabajo formal, lo que conlleva a que desempeñen trabajos informales en las calles, situación que genera molestias en la comunidad receptora que se dedica a estas economías. Son considerados “competencia laboral” en entornos urbanos, especialmente en ciudades con altos índices de desempleo e informalidad<sup>52</sup>.

Otro problema que ha fomentado la xenofobia es el de casos de población vinculada con actividades ilícitas. Debido a los altos niveles de vulnerabilidad y las pocas alternativas de empleo formal, algunos migrantes han desarrollado prácticas y lógicas ilegales como alternativa para ser aceptados en un grupo social, contar con recursos para su sostenimiento, permitirse el envío de remesas a sus familiares, obtener una base que le servirá para emprender una mejor iniciativa productiva o para adquirir un pasaje que le permita continuar el viaje hacia otros destinos. Algunas declaraciones de autoridades locales y nacionales y algunos medios de comunicación han abordado estos casos de manera irresponsable, con lenguaje inadecuado y generalizaciones, que contribuyen a la xenofobia en el país.

En efecto, las instituciones estatales, locales y nacionales, no están respondiendo de manera efectiva frente a la magnitud de la llegada de migrantes, situación que profundiza la insatisfacción de derechos en el país, cuya oferta institucional ha sido históricamente insuficiente para la población vulnerable. Esta desconexión entre el Estado y las necesidades de distintas poblaciones vulnerables que habitan en Colombia ha comenzado a generar conflicto entre la población venezolana y las comunidades de acogida, ya que algunos sectores de la población colombiana (algunas poblaciones con altos niveles de vulnerabilidad y en situación de pobreza) sienten rivalidad con los migrantes venezolanos para acceder a las pocas garantías que ofrece el Estado en términos de salud, educación, alimentación y mínimos vitales.

---

<sup>52</sup> “Una encuesta realizada por la Universidad de Medellín en octubre pasado monitoreó la opinión de los habitantes de la zona metropolitana acerca de la migración venezolana. Reveló que más del 80 por ciento de los paisas creen que con la llegada de ciudadanos del vecino país aumentaría la prostitución, la delincuencia, la sobrepoblación y las ventas ambulantes. Por otra parte, el 74 por ciento considera que el desarrollo social y la generación de empleo serían el aspecto más vulnerable para los colombianos con la llegada masiva de los vecinos”. <https://www.semana.com/nacion/articulo/crisis-en-venezuela-aumento-de-la-xenofobia-en-colombia/556725>

Ahora bien, es preciso señalar el papel de los medios de comunicación en las dinámicas xenofóbicas. A primera vista, la forma en que presentan los comunicados y el lenguaje utilizado para referirse a esta dinámica de movilidad parece no ser premeditada para generar en el público lector u oyente reacciones de reproche o rechazo, la ausencia de rigurosidad, conocimiento y uso de lenguaje inadecuado, sí ha motivado frases, comentarios, rumores, conclusiones o estereotipos que proyectan una imagen negativa de la migración de población venezolana, lo que ahonda la débil solidaridad de las comunidades. Solidaridad que también se ve afectada porque en algunas comunidades las personas locales sienten miedo a que se les juzgue por brindar ayuda y que ello les provoque discriminación también.

## **8. Retornados<sup>53</sup>: migración colombiana a Venezuela**

El retorno de migrantes colombianos desde Venezuela ha sido invisibilizado por la magnitud del éxodo de venezolanos en años recientes. Sin embargo, este grupo poblacional merece la atención por varios factores. Para empezar, la migración colombiana a Venezuela es de larga data y se remonta a los años 70, según datos recopilados por la Universidad del Rosario “Las personas nacidas en Colombia pasaron de conformar la tercera parte de la población, de origen extranjero, en Venezuela (30,20 por ciento en 1971) a constituir más de la mitad de esta (51,79 por ciento en 1990). El gran salto cuantitativo se efectuó durante la década de los setenta, estimulado por los precios altos del petróleo”.<sup>54</sup> Así, la bonanza petrolera permitió que los colombianos emigraran gracias a la demanda de trabajadores en este sector, pero también en infraestructura y servicios, mejorando sus condiciones de empleo. Esto ha incidido en que muchos de estos colombianos tengan doble nacionalidad y sus hijos sean nacionales venezolanos. A finales de los años noventa, se estimaba que, de la población colombiana en el exterior, un 31 por ciento residía en Venezuela (Ramírez & Cárdenas, 1999).

Según la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD- se estima que hay 230.000 retornados, pero reconocen que “no los tenemos totalmente identificados y muchos regresaron con hijos, los cuales deben registrarse como colombianos lo más pronto posible para que tengan acceso al sistema de salud, a la educación, etcétera”<sup>55</sup>.

Con la intensificación de la crisis venezolana, en el mes de agosto de 2015 miles de colombianos fueron expulsados de Venezuela<sup>56</sup> bajo la premisa de que eran residentes ilegales y tras el cierre de

---

<sup>53</sup> Este acápite ha sido elaborado la Universidad Nacional de Colombia.

<sup>54</sup> <http://www.urosario.edu.co/CMSPages/GetFile.aspx?nodeguid=4ba3067e-39da-4672-a6a5-cdaa49cdb81c&lang=es-C>

<sup>55</sup> Revista Semana (12 de mayo de 2018). <https://www.semana.com/nacion/articulo/venezolanos-en-colombia-responsabilidad-historica-de-ayudarlos/566916>

<sup>56</sup> <http://www.semana.com/nacion/articulo/crisis-en-la-frontera-con-venezuela-el-pecado-de-ser-colombianos/439807-3>

la frontera por parte del presidente Nicolás Maduro lo que se convirtió en una crisis diplomática. La situación de retorno de colombianos desde Venezuela persiste a 2018 aunque se desconocen las cifras. Muchos de ellos regresan al país por sus propios medios, con lo cual es un reto conocer cuáles son sus necesidades en el corto y mediano plazo. Durante esta última crisis, el gobierno calculó la llegada de colombianos en poco más de 1400 deportados y más de 10.700 retornos, mientras que las Naciones Unidas reportó que habían llegado más de 24.000<sup>57</sup> personas. La atención humanitaria de emergencia facilitó albergues y la fuerza pública ayudó a los habitantes de la frontera a pasar sus pertenencias por trochas con camiones destinados para ello. Cabe anotar que, en el año 2014, ya habían deportado a más de 1500 colombianos por estar indocumentados; estas deportaciones se hicieron visibles durante la crisis de 2015 por el cierre de la frontera.

Según un estudio del Centro de Migraciones de la Congregación Scalabriniana en Cúcuta, los retornos durante la crisis estuvieron marcados por una deportación masiva durante la crisis de 2015. (Corporación Scalabrini – CORPOSCAL & ACNUR, 2015)<sup>58</sup>. Según cifras de la Cancillería, desde ese momento hasta junio de 2017 han retornado 2415 colombianos de Venezuela, registrados en el Registro Único de Retornados (RUR). Sin embargo, esta cifra es mayor puesto que existe un subregistro.

La principal herramienta dispuesta por el Estado colombiano para estos retornados es la Ley 1465 de 2012 o Ley de Retorno que establece cuatro tipos de retorno<sup>59</sup>; podría calificarse el retorno desde Venezuela como humanitario, en particular en el caso de los deportados en la crisis de 2015 y posteriores. Para ese efecto, el gobierno atendió la crisis con decretos coyunturales<sup>60</sup> y declaró el estado de emergencia en los municipios fronterizos con Venezuela. Estos decretos se centraron en la salud, el empleo, la vivienda y la reunificación familiar, pero la vigencia del estado de emergencia duró solamente 30 días.

### **Retorno de población refugiada en Venezuela y víctima del conflicto colombiano**

Es necesario llamar la atención de manera particular sobre los casos donde la población que retorna corresponde a población colombiana que es víctima del conflicto armado colombiano y había salido forzosamente del país en busca de protección internacional. Estos casos pueden corresponder a población solicitante de la condición de refugio o refugiada en Venezuela, o población víctima del

---

<sup>57</sup>[https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/snapshot\\_colombia\\_esp\\_sep\\_2015\\_h1\\_v7.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/snapshot_colombia_esp_sep_2015_h1_v7.pdf)

<sup>58</sup> Corporación Scalabrini – CORPOSCAL, & ACNUR, A. de las N. U. para los R.-. (2015). Perfil y situación actual de los colombianos deportados. Frontera Colombo – venezolana, Cúcuta. 2014 - 2015.

<sup>59</sup> Estos son: solidario, laboral, humanitario y productivo.

<sup>60</sup> Decreto 1768 de 2015, Decreto 1770 de 2015, Decreto 1771 de 2015, Decreto 1772 de 2015, Decreto 1814 de 2015, Decreto 1819 de 2015.

conflicto armado colombiano que nunca solicitó refugio en Venezuela, pero que se salió forzosamente para salvaguardar su vida, buscando una alternativa de regularización migratoria que le permitiera permanecer seguro en el vecino país.

Teniendo en cuenta que entre un 30 por ciento y un 35 por ciento de la población que ha llegado del vecino país podría ser población colombiana que retorna,<sup>61</sup> y que para el año 2017 había 171.920 refugiados colombianos o en situación similar al refugio en el vecino país, según datos de ACNUR, se evidencian otros retos en cuanto a la garantía de sus derechos a su llegada, especialmente en términos de protección, atención, reparación y acceso a derechos como víctimas del conflicto armado retornadas, de manera no voluntaria. En relación a este asunto, existe una ruta de retorno para población víctima, que cuente con el Registro Único de Víctimas y haya sufrido el desplazamiento forzado, coordinada por parte de la Unidad para la Atención de las Víctimas-UARIV- ; sin embargo, esta ruta es insuficiente y cuenta con múltiples retos para dar respuesta efectiva al retorno de las víctimas del conflicto armado que buscaron salvaguardar su vida en Venezuela, pero que la coyuntura obliga a regresar a Colombia.

Lo anterior significa para el Estado colombiano, los organismos internacionales y la sociedad civil, un trabajo adicional para dar seguimiento y respuesta bajo los principios de dignidad, seguridad y voluntariedad del retorno, teniendo en cuenta que se trata de población refugiada y víctima del conflicto armado.

## **9. Situación de pueblos indígenas binacionales y fronterizos**

Finalmente, está el caso de la población sujeto de protección especial, como es el caso de comunidades indígenas que viven en las fronteras y se entienden como comunidades binacionales por su presencia ancestral en el territorio transfronterizo. El Estado colombiano ha sido aún más negligente con respecto a estas poblaciones (se le dedica un apartado a la comunidad Yukpa, Wayúu, Barí), aprovechando el limbo jurídico en que se encuentran algunas comunidades para no asumir las responsabilidades que tiene como Estado, ignorando el marco jurídico internacional y nacional de los derechos de los pueblos indígenas. Según la Defensoría del Pueblo, los Yukpa y Wayúu padecen de manera particular de inseguridad alimentaria, altos índices de mortalidad, morbilidad y desnutrición en menores de cinco años<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup><https://www.elheraldo.co/barranquilla/35-de-migrantes-en-atlantico-son-retornados-colombianos-485090#sthash.WgsyqGrd.uxfs>

<sup>62</sup>Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial sobre las Zonas de Frontera. 2017.

Según el registro que adelanta la UNGRD, de las personas registradas, 17.255 pertenecen a grupos indígenas, raizales, gitanos y afro descendientes, es decir, el 8.5 por ciento de los registrados<sup>63</sup>.

Frente a la situación que se desarrollará en este acápite, señalamos que es imprescindible abordar la situación de los pueblos indígenas desde la perspectiva de sus derechos particulares como pueblos étnicos, siendo también imprescindible una respuesta del Estado Colombiano basada en la protección de sus derechos específicos, y complementario a esto, un enfoque de derechos humanos de los migrantes y población en necesidad de protección.

✓ **Pueblo Yukpa**<sup>64</sup>

En estos últimos meses, Cúcuta ha venido recibiendo un éxodo del que poco se habla: la llegada de familias indígenas Yukpa, un pueblo que ha estado buscando salir de las precarias condiciones socioeconómicas venezolanas y continúan en abandono sin encontrar soluciones puntuales en Colombia.

La comunidad Yukpa es un grupo amerindio que habita la Serranía del Perijá. Se le identifica normalmente como un pueblo seminómada, que durante generaciones ha vivido entre Colombia y Venezuela. Al ser una comunidad binacional, que mayoritariamente se ubica en territorio venezolano, ha podido transitar hacia Colombia, pues en el país vecino sus necesidades básicas no están pudiendo ser satisfechas. Este pueblo se ha venido ubicando debajo del puente Francisco de Paula Santander - en límites entre Cúcuta y Pedro María Ureña (Venezuela)-, expuestos a toda clase de riesgos, de situaciones críticas de salubridad, seguridad y de abandono.

Según la Defensoría del Pueblo, Los Yukpas han padecido fuerte presencia de minas antipersonas y municiones sin explotar, enfrentamientos de grupos armados, asesinados a lideresas y líderes (Colombia y Venezuela), requisas constantes y trato degradante a indígenas que transportan remesas de alimentos y combustible a su resguardo, dificultades para la transmisión de la cultura por presencia y control de grupos armados y dificultades para las prácticas organizativas y comunicativas<sup>65</sup>.

Lo más preocupante es el creciente número de niños y niñas no acompañados dentro del territorio nacional. Por las dinámicas mismas de ciertas comunidades, es difícil realizar un conteo, pero se han registrado casos de necesidades de atención médica para niños, niñas y adolescentes con

---

<sup>63</sup> Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD. Informe Primer Mes Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia. 06 de abril al 05 de mayo de 2018.

<sup>64</sup> Elaborado por SJR COL y CODHES.

<sup>65</sup> Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial sobre las Zonas de Frontera. 2017

enfermedades respiratorias y enfermedades diarreicas. Es evidente que esta población necesita atención diferencial, que tenga en cuenta su condición de comunidad indígena binacional y transfronteriza.

Aunque por cuestiones propias de la etnia no permiten ser censados o contados, en diferentes jornadas de asistencia humanitaria impulsadas se ha identificado que existe un número significativo de madres gestantes y lactantes menores de edad, algunas sin controles prenatales; menores no acompañados y personas de la tercera edad, quienes en general, presentan graves afectaciones de salud relacionadas con infecciones gastrointestinales, enfermedades diarreicas agudas – EDAS- , cuadros respiratorios agudos, desnutrición, deshidratación, brotes en la piel y otras condiciones patológicas que ponen en riesgo el bienestar de la comunidad del barrio. Cada día se hace más evidente que esta población necesita atención diferencial, que tenga en cuenta su condición de comunidad indígena binacional y transfronteriza.

En efecto, las condiciones en que se encuentra esta comunidad son preocupantes. En este momento no tienen garantizado su acceso a agua potable, vivienda, alimentos y atención en salud, por lo que, de acuerdo con el pronunciamiento de la comunidad y de la Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC- , los Yukpa están viviendo como habitantes de calle, según los criterios que establece la ley 1641 de 2013.

Los Yukpa recientemente han tenido que afrontar múltiples amenazas directas contra su integridad física y psicológica, que incluyen un ataque armado directo, desaparición y desplazamiento interno en Colombia<sup>66</sup>, De otro lado, han sido afectados por procedimientos de desalojo por parte del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) de la Policía Nacional de Colombia, que afectó a más de 500 niños, jóvenes, mujeres y mayores del Pueblo Indígena Yukpa asentados en el sector El Escobal y debajo del puente Internacional ‘Santander’ en Cúcuta, Norte de Santander<sup>67</sup>.

Aunado a lo anterior, este pueblo indígena sufre una barrera adicional y es que las instituciones del orden nacional (Ministerio del Interior y Ministerio de Relaciones Exteriores) han señalado que no son autoridad competente para reconocer el estatus binacional y transfronterizo y que por lo tanto esta comunidad debe ser tratada como “población extranjera en territorio colombiano”, desconociendo su condición de pueblo indígena y en consecuencia un trato diferencial positivo

---

<sup>66</sup> Comunicado Público: El Servicio Jesuita a Refugiados hace un llamado urgente a las autoridades colombianas a garantizar la vida y los derechos humanos de la Comunidad Indígena Yukpa en situación de desplazamiento forzado en Cúcuta. 18 de mayo de 2018.

<sup>67</sup> El Espectador. 16/03/2018. Polémica por desalojo de 500 indígenas venezolanos en Cúcuta <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/polemica-por-desalojo-de-500-indigenas-venezolanos-en-cucuta-articulo-744768>

frente a ellos. Por otra parte, la Defensoría del Pueblo insta al gobierno, a reconocer a la comunidad Yukpa como colombiana, a pesar de su condición de pueblo seminómada transfronterizo, invocando el artículo 96 de la Constitución. Invoca la territorialidad ancestral documentada de la comunidad y de cómo, independientemente de cualquier formalidad administrativa con la que fuese necesario proceder, el Estado colombiano tiene el deber de protegerla en tanto son sujetos especial protección según lo establecido en la ley. Se estima que es un error tratar a la comunidad Yukpa como *migrante*, pues no sería la primera vez que el pueblo, de tradición seminómada, se desplaza entre los dos territorios para protegerse. En su momento fue Colombia de donde huyeron para resguardarse de la violencia, hoy es de Venezuela de donde huyen, para escapar de la crisis.

#### ✓ **Pueblo Wayúu**<sup>68</sup>

El territorio ancestral del pueblo Wayúu se ubica en la región transfronteriza de la península de la Guajira, haciendo parte de ambos Estados. Este pueblo indígena también ha estado afectado por el conflicto armado, el narcotráfico y la explotación minera en su territorio<sup>69</sup>entre otras; situaciones que históricamente llevaron a que una parte de la población se desplazara en territorio ancestral pero bajo la jurisdicción venezolana. Ante la crisis humanitaria en Venezuela, cada vez se incrementa la llegada de personas Wayúu a territorio ancestral, aunque su llegada pareciera menos visible dado que transitan por las trochas y no precisamente por pasos fronterizos formales.

Aunque se trata de una migración hacia Colombia, dentro del territorio ancestral (generalmente), esto ha generado algunos conflictos étnicos por el territorio, “la presencia de nuevos ocupantes del territorio agrava la de por sí, ya delicada situación humanitaria de las familias Wayúu en el lado colombiano de la península e implica una carga adicional para los entes territoriales en materia educativa y de salud. Adicionalmente, en ciertos casos se han revivido viejos conflictos interfamiliares (...)”<sup>70</sup>

Adicionalmente, la respuesta institucional en el departamento de La Guajira, respecto a las personas migrantes o en movilidad humana, se pueden identificar dos momentos, en ambos casos respuestas coyunturales que pretenden atender una crisis concreta y no medidas estructurales que garanticen el

---

<sup>68</sup> Elaborado por CODHES

<sup>69</sup> Es necesario tener en cuenta que la alteración de los ecosistemas para la explotación minera ha resultado en prácticas de exterminio físico y cultural del Pueblo Wayuu, frente a lo que la Corte IDH ha otorgado medidas cautelares (MC 51/15), y esta situación hace parte del contexto fronterizo del departamento.

<sup>70</sup> El Espectador (02/02/2018). El éxodo indígena de Venezuela <https://www.elespectador.com/opinion/el-exodo-indigena-de-venezuela-columna-736883>

goce efectivo de los derechos de estas personas. Uno, la respuesta que propende por la protección, y dos, garantía de los derechos del Pueblo Wayúu, que como Pueblo binacional, tiene unos derechos y unas necesidades diferentes a los demás.

En una investigación de CODHES del año 2016<sup>71</sup>, buena parte de las entidades entrevistadas, señalaron esta como una población priorizada para el mismo año, en relación con la política social del departamento. Lo anterior, es consecuencia de las modificaciones ecosistémicas e inconsultas al territorio Wayúu, por ejemplo la desviación de cuerpos de agua para la implantación de las explotaciones de carbón. Esto derivó en que las comunidades tenga restringido el acceso a las fuentes hídricas y por lo tanto, a los medios de subsistencia tradicionales y propios de su cosmogonía. Solo entre enero y julio de 2016, 56 niños y niñas murieron de hambre en este pueblo<sup>72</sup>. Esto a pesar de los diferentes programas y medidas anunciadas que han resultado insuficientes frente a la dimensión de esta crisis humanitaria.

Sin embargo, este no es un hecho novedoso, entre 2012 y 2013 de acuerdo con la información de desnutrición de menores de 5 años del SIVIGILA, se presentaron en La Guajira, 540 casos correspondientes a 434 niños y niñas. De estos, 248 niños y niñas eran indígenas<sup>73</sup>. En el mismo sentido, la CIDH, otorgó medidas cautelares en 2015,

*“El 11 de diciembre de 2015, la CIDH decidió solicitar la adopción de medidas cautelares a favor de niños, niñas y adolescentes de las comunidades de Uribía, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayúu, en el departamento de la Guajira, Colombia. La solicitud de medidas cautelares alega que los beneficiarios se encontrarían en riesgo debido a la presunta falta de acceso a agua potable y el estado de desnutrición de niños y niñas de la comunidad. Según la información de la solicitud, esta situación habría causado la muerte a 4770 niños y niñas durante los últimos ocho años. Tras analizar los alegatos de hecho y de derecho, la Comisión considera que la información, en principio, demuestra que los miembros de estas comunidades se encuentran en una situación de gravedad y urgencia, puesto que sus vidas e integridad personal se encontrarían amenazadas y en riesgo.”<sup>74</sup>*

---

<sup>71</sup> CODHES (2017) REFUGIO, FLUJOS MIGRATORIOS MIXTOS Y APATRIDIA EN LAS FRONTERAS DE COLOMBIA.

<sup>72</sup> El Tiempo. En La Guajira, 56 niños han muerto por desnutrición durante 2016. Fecha de Publicación: 22/09/2016. Fecha de Consulta: 12/12/2016. Ver: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/muertes-de-ninos-en-la-guajira-por-desnutricion/16707817>

<sup>73</sup> SISPRO. Cubo de Consulta - Sivigila. Fecha de Consulta 10/12/2016.

<sup>74</sup> CIDH. MC 51/15 – Niñas, niños y adolescentes de las comunidades de Uribía, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayúu, departamento de la Guajira, Colombia. Resolución 60/2015.

Al respecto la Gobernación de La Guajira, señaló en las entrevistas realizadas, estar desarrollando programas en beneficio de la población Wayúu. Dichos programas no se lograron identificar en las visitas a campo. A nivel municipal, los alcaldes de los municipios de Manaure y Uribí estaban liderando un acuerdo binacional denominado “Waneshiawoumai”, en el cual participaban los alcaldes de Mara y Páez de Venezuela, con el objetivo de construir un desarrollo integral en la región. En este acuerdo el Pueblo Wayúu y sus comunidades son los beneficiarios centrales, como pueblo binacional y se enmarca en la obligación de facilitar la creación de un modelo de salud propio, adecuado con sus usos y costumbres.<sup>75</sup>

### ✓ **Pueblo Barí**

El Pueblo indígena Barí habita la región transfronteriza entre Colombia y Venezuela, ubicada entre el departamento de Norte de Santander y el Estado de Zulia, por la cuenca del río Catatumbo. Actualmente, este pueblo está siendo afectado por dos situaciones: la migración forzada desde Venezuela y los enfrentamientos armados entre grupos armados ilegales en Colombia.

En cuanto a la migración forzada desde Venezuela, “aproximadamente 50 integrantes de la comunidad indígena Barí del estado Zulia de Venezuela se han desplazado hacia el resguardo Catalaura del corregimiento de La Gabarra en Norte de Santander en busca de alimentos, servicio de salud y educación”<sup>76</sup>, situación que afecta a niñas, niños y adultos que han llegado en los últimos meses y necesitan ayudas urgentes.

En cuanto a la situación de vulnerabilidad del pueblo indígena en territorio nacional, llamamos la atención frente al desplazamiento forzado interno masivo, provocado por los recientes enfrentamientos entre el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y disidencias del Ejército Popular de Liberación (EPL). La Defensoría del Pueblo ha emitido comunicados <sup>77</sup>y alertas tempranas, a través de informes de riesgo de inminencia sobre las comunidades del pueblo Barí que se asientan en dicho municipio: Brubuncanina, Ocabuda y Suerera y en el municipio de Convención

---

<sup>75</sup>“Waneshiawoumain acuerdo internacional político, social, económico y étnico en Maicao”, La Guajira Hoy, última modificación, 29 de mayo 2016, acceso 23 de noviembre de 2016, <https://laguajirahoy.com/2016/05/waneshia-woumain-acuerdo-internacional-politico-social-economico-y-etnico-en-maicao.html>

<sup>76</sup> Comunidad indígena Barí de Venezuela solicita alimentos en Colombia  
17/02/2018. <https://www.rcnradio.com/colombia/santanderes/comunidad-indigena-bari-de-venezuela-solicita-alimentos-en-colombia>

<sup>77</sup> <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/7223/Alertan-desplazamiento-en-Catatumbo-por-enfrentamientos-entre-ELN-y-disidencia-del-EPL-EL-Espectador-Medios-de-comunicaci%C3%B3n-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-Defensor-del-Pueblo-Carlos-Alfonso-Negret-Derechos-humanos-Catatumbo-ELN-EPL.htm>

Kasbarrincayra y Saphadana y la vereda La Cooperativa (Convención) en el departamento Norte de Santander.

Bajo este panorama, vemos con preocupación la situación de extrema vulnerabilidad que se ha prolongado respecto de estos pueblos indígenas y las omisiones en la identificación de medidas contundentes con enfoque diferencial que respondan de manera integral y oportuna en términos de atención y protección a esta comunidad. Si bien algunas organizaciones no gubernamentales e instituciones municipales han venido desarrollando jornadas de salud y de atención humanitaria, estas acciones no logran dar la respuesta definitiva a la situación. Y más, cuando entre gobiernos de orden nacional y gobiernos locales, no logran de manera coordinada una respuesta efectiva en el marco de las obligaciones estatales frente a la protección de los derechos de pueblos indígenas, que deberían incluir la implementación concreta de planes de atención integral inmediata y reubicación, desde un enfoque de derechos colectivos étnico-territoriales.

#### **10. Perspectiva de género y violencia contra las mujeres**

Siguiendo la información suministrada por el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia, el 48,3 por ciento de la población censada son mujeres. En Colombia se denota una afectación diferenciada de la migración de mujeres provenientes de Venezuela, especialmente en la región transfronteriza, caracterizada por:

- Incremento de la prostitución (con el agravante de que hay población menor de edad involucrada). Muchas de ellas son deportadas por estar en situación migratoria irregular.
- Falta de controles médicos para quienes ejercen la prostitución, especialmente para quienes están en situación migratoria irregular.
- Riesgo de redes de trata y tráfico en Colombia. La Organización Internacional para las Migraciones advirtió que los venezolanos pueden ser víctimas de discriminación, trata y prostitución forzada<sup>78</sup>
- Incremento de la sexualización de las mujeres venezolanas.
- Prestación servicios sexuales a través de cámaras en sitios de internet<sup>79</sup>
- Víctimas de “limpieza social” en zonas de frontera apartadas, como en Puerto Carreño-Vichada-.

---

<sup>78</sup> <https://www.infobae.com/america/venezuela/2018/05/02/la-organizacion-internacional-para-las-migraciones-advirtio-que-los-venezolanos-pueden-ser-victimas-de-discriminacion-trata-y-prostitucion-forzada>

<sup>79</sup> <https://www.telemundo51.com/noticias/destacados/Auge-de-prostitucion-en-frontera-entre-Venezuela-y-Colombia-481638421.html>

## RECOMENDACIONES

### En materia de Derecho al Asilo<sup>80</sup>

- *Procedimiento expedito:* Se requeriría la implementación de un “procedimiento express” o más corto para los casos que no van a obtener el estatus de refugiado por no estar dentro de las definiciones establecidas. Es preocupante que se vayan a negar casos que vienen esperando desde hace 2 años una respuesta, y que además de la negativa, venga acompañada con una orden de salida del país.
- *Implementación eficaz de medidas complementarias:* Para los casos de personas provenientes de Venezuela que han salido por la crisis, o para las personas que han esperado tanto por una respuesta y obtienen una negativa, debería poder implementarse de manera efectiva una medida complementaria que permita a la persona regularizar su estancia en el país por alguna otra vía. Si bien las medidas complementarias son mencionadas en el Decreto 1067/15, las mismas no han tenido un desarrollo práctico.
- *Alianza efectiva de la Cancillería con las agencias y organizaciones especializadas:* Si bien el proceso para determinar el estatus de refugiado es responsabilidad completa del Estado colombiano, en los casos en los que se requiera, y para algunas actividades, el Ministerio podría apoyarse en agencias y ONG especializadas, que pueden brindar apoyo para que los procesos sean más expeditos y se destraben algunos cuellos de botella. Por ejemplo Intérpretes o traslado de solicitantes. En el marco de esta recomendación, también podría pensarse en la alimentación conjunta de un sistema de información de solicitantes de asilo y refugiados entre la Cancillería y las ONG o agencias expertas, para lograr una identificación de necesidades y una mejor y más coordinada respuesta frente a las mismas.
- *Reforma al Decreto 1067/15:* De acuerdo a los limitantes y falencias que se han presentado frente al procedimiento para solicitar refugio en Colombia, consideramos que se hace necesaria una reforma al mismo procedimiento establecido en el Decreto. Limitantes como restricción en el trabajo, restricción territorial, tiempos en el procedimiento, entre otros, podrían ser modificados para que los solicitantes tengan acceso a derechos que en la actualidad se están viendo afectados por dichas limitantes.
- *Mayor difusión del procedimiento:* Una mayor difusión del procedimiento para solicitar refugio, específicamente en zonas de frontera y puestos fronterizos, permitirá un mejor acceso al mismo. Asimismo, campañas interinstitucionales en las que se haga socialización del decreto y de lo que éste implica (ej.: salvoconducto) podrían generar un acceso efectivo y una

---

<sup>80</sup> Texto en cursiva extraído de Seguimiento al Plan de Acción de Brasil 2017 (CODHES, SJR COL y Pastoral Social)

*mayor sensibilización frente a los solicitantes de asilo y refugiados. El cuerpo de militares y policías debe tener pleno conocimiento de estos instrumentos.*

- *Mayor nivel de reconocimiento de refugiados provenientes de Venezuela:* *Si bien se han realizado algunas declaraciones públicas sobre algunos personajes, no es un secreto que la situación en Venezuela es bastante compleja, y que se están presentando varias situaciones que pueden ser enmarcadas dentro de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, sin mencionar los incontables casos de persecución política. Estamos frente a una crisis de refugiados, que debe tratarse de esta manera, fortaleciendo el procedimiento para obtener refugio.*
- *Trabajo coordinado y fortalecido con el gobierno colombiano:* *El Estado es el principal responsable de la atención de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en Colombia. El trabajo de diferentes organizaciones y agencias en este campo siempre debe ir de la mano con las acciones adelantadas por las instituciones responsables para generar una respuesta coordinada y más efectiva.*
- *Trabajo que beneficie no sólo a personas provenientes de Venezuela:* *Los esfuerzos dirigidos a fortalecer el sistema de refugio en Colombia, deben ser dirigidos a los solicitantes de todas las nacionalidades, sin distinción. Aplaudimos las medidas que favorecen a las personas provenientes de Venezuela que están cruzando por la crisis en ese país, pero esto no debe invisibilizar las problemáticas de otras personas en necesidad de protección internacional (ej.: cubanos).*
- *Identificación efectiva de personas en necesidad de protección internacional en los flujos migratorios mixtos:* *Se deben fortalecer las instituciones encargadas de generar conciencia frente a la problemática de la trata de personas en el país, problemática que es fuerte teniendo en cuenta nuestro contexto de país de tránsito. Asimismo, es importante fortalecer las instituciones migratorias para que puedan identificar, y se sensibilicen frente a los casos en necesidad de protección internacional y muchas veces pasan desapercibidos dentro de los flujos.*
- *Realizar una caracterización de la población solicitante de la condición de refugio e identificar los perfiles de la población.*
- *Descentralizar la política de refugio en Colombia, permitiendo una mayor participación de otras entidades del Estado del orden nacional, así como la participación de instituciones de orden local.*
- *Promover y facilitar el acceso a la justicia de los refugiados, por ejemplo, a través de la acción de tutela como mecanismo de exigibilidad de derechos. “La corte constitucional en su*

*examen aclara que la acciones tutela en casos de negativa al reconocimiento de la condición de refugiado, se constituye en el mecanismo idóneo para garantizar los derechos del peticionario por ser el recurso más efectivo para brindarle protección de manera inmediata contra la devolución a un país donde su vida o integridad personal se encuentren amenazadas”<sup>81</sup> . La sociedad civil puede ocupar un rol importante orientando en la materia.*

- Mejorar el sistema de registro y sistematización de datos en medios electrónicos de la población solicitante y refugiada.*
- Promover la participación y empoderamiento de los refugiados en Colombia.*
- Solicitar a los organismos de control y al Ministerio Público, realizar seguimiento y veeduría permanente frente al funcionamiento del sistema de refugio, el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugio y realice informes de manera periódica, de manera tal que se asegure que todo lo que está establecido se esté cumplimiento regularmente (ej.: aplicación de todas las definiciones de refugio contenidas en el decreto). Se debería además promover diálogos e incidencia política que den origen a una ley ordinaria sobre refugio en Colombia, que incorpore los más altos estándares en derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional de los refugiados, con la transversalización de enfoque de edad, género y diversidad.*
- Promover campañas y programas interculturales sobre la migración, el refugio y la solidaridad en las comunidades de acogida.*
- La política migratoria debe pasar de la tradición de ser un país expulsor a ser un país de tránsito y acogida de migrantes, algunos de ellos sujetos de protección internacional.*
- Evitar algún tipo de politización de la política de refugio en Colombia y reconocer la condición de refugiado sin importar la dinámica de las relaciones diplomáticas con el país de origen.*
- Modificar la numeración de los documentos de identidad para los solicitantes de la condición de refugio, de manera tal que sean compatibles con los formatos estándar de los servicios básicos del Estado colombiano, por ejemplo, otorgar una cédula temporal. Esto garantizaría que los solicitantes tengan acceso en igualdad de condiciones a los servicios sociales del Estado y puedan acceder a un empleo formal que le permita vivir dignamente en Colombia, mientras recibe el reconocimiento de la condición de refugiado*
- Desconcentrar el procedimiento del reconocimiento de la condición de refugiado, creando CONARE en los territorios de frontera.*
- Mejorar los procedimientos de la condición de refugiado, incorporando altos estándares de protección según DIH y DD.HH. Diseñar un sistema de registro y bases de datos electrónicos*

---

<sup>81</sup> Llaín, Shirley. La Política Migratoria Colombiana en Materia de Derechos de Asilo y Refugio. Pág. 525.

*que faciliten el registro sistemático de datos, recopilación de información, acceso para seguimiento de los casos y tabulación de estadísticas y generar un procedimiento prioritario con un representante o tutor para los casos de niños y niñas no acompañados, garantizando su participación.*

- La experiencia comparada nos ofrece una alternativa para que Colombia se muestre solidaria ante la situación de un gran número de venezolanos que han llegado al país en situaciones de vulnerabilidad y con necesidades de protección internacional, la cual es la aplicación de un instrumento similar al **Registro ampliado** usado en Ecuador ante la masiva llegada de colombianos huyendo del conflicto armado cuya duración fue de marzo de 2009 a marzo de 2010. La aplicación del Registro ampliado para refugiados procedentes de Venezuela se podría desarrollar a partir de la información que brinda el país de origen que permite presumir la necesidad de protección internacional.
- El Registro ampliado tiene fundamento jurídico en la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, que siendo un instrumento de soft law, para Colombia es vinculante por su incorporación en Decreto 1067 de 2015. La definición regional contenida en la Declaración de Cartagena observa la situación objetiva existente en el país de origen y la situación particular del individuo o grupo de personas con necesidad de protección internacional.

#### **En materia de ingreso y regularización**

- Suspender la exigencia de solicitud de pasaporte para entrar al país acudiendo en su reemplazo a un documento expedido por el gobierno colombiano, de modo que el migrante venezolano no tenga que acudir a institución venezolana alguna para acreditar su identificación.
- Implementar un tipo de visado humanitario para las personas de nacionalidad venezolana, de manera que pueda garantizar acceso a servicios, teniendo en cuenta experiencias en la región, como Chile.
- Flexibilizar los mecanismos ya existentes de regularización migratoria.
- Exonerar de todo costo administrativo en los trámites y solicitudes de documentación para regularización a las personas provenientes de Venezuela.

#### **En materia del derecho al trabajo**

- Es necesario contar con un análisis más detallado y permanente tanto del perfil ocupacional de los venezolanos como de las necesidades del mercado laboral, lo que permitiría incidir de manera más acertada en los procesos de intermediación laboral y orientación vocacional y para el trabajo que son ofrecidos a la población venezolana.

- Los instrumentos de medición actual que pueden generar mejor información sobre el acceso a empleo para la población migrante incluyen: el reporte de la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH<sup>82</sup>, la información sobre buscadores de empleo que recoge la base de datos del Servicio Público de Empleo –SPE, los datos que se recogen a nivel local en los observatorios de trabajo sobre la oferta y la demanda haciendo énfasis en población migrante, la información disponible sobre condiciones laborales de trabajadores migrantes en los registros de Verificación Migratoria de Migración Colombia y de Inspección Laboral del Ministerio del Trabajo, y los datos recogidos por la sociedad civil y los sindicatos de trabajadores migrantes. El análisis deberá considerar a la población con estatus migratorio regular e irregular, a quienes participan en el sector formal e informal, y a quienes son emprendedores, incluyendo el autoempleo.
- El país debe ajustar el mecanismo de inspección laboral para recoger las denuncias que pueden realizar los migrantes laborales,
- Exigir a los empleadores que mantengan los estándares laborales mínimos para los trabajadores migrantes.
- Propiciar espacios de participación de los trabajadores venezolanos, incluidos los espacios para el ejercicio del derecho sindical.
- Fortalecer el diálogo social a través de los espacios tripartitos existentes en el país<sup>83</sup> contribuye a la garantía de los derechos de los trabajadores migrantes y al desarrollo de herramientas que faciliten el acceso a un empleo decente para la población venezolana en Colombia.

#### **En materia de retorno**

- Realizar una reforma a las leyes y políticas migratorias y de retorno.
- Desarrollar o informar sobre los instrumentos existentes para el registro de retornados y sus beneficios
- Capacitar a los funcionarios de las instituciones involucradas sobre los instrumentos y vías existentes para la acogida de los retornados y la efectiva garantía de sus derechos
- Proteger de manera especial a los retornados que cuentan con el estatuto de refugiados en Venezuela
- Impulsar mecanismos para evitar expulsiones colectivas y arbitrarias de colombianos del territorio venezolano.

---

<sup>82</sup> La GEIH presenta información para trece (13) grandes ciudades y sus áreas metropolitanas, once (11) ciudades intermedias y ocho (8) ciudades capitales.

<sup>83</sup> La Resolución 425 de 2013, crea la Subcomisión para el Diálogo Social Tripartito en Gestión Migratoria Laboral

- Construir un plan especial de atención que permita a las víctimas del conflicto armado que desean retornar proveniente, acceder a ayudas humanitarias y de programas de integración diferenciales.

#### **En materia de nacionalidad**

- Garantizar el reconocimiento de la nacionalidad colombiana a todo niño y niña que nazca en territorio nacional, independientemente del estatus migratorio o visa de sus padres.
- Construir un proceso para la determinación de la apatridia.
- Continuar facilitando los procesos de nacionalización de hijos de colombianos nacidos en el exterior, sin la exigencia de documentos apostillados por las restricciones de documentación oficial, mencionadas en el documento.

#### **En materia de enfoque diferencial, de género e interseccional**

- Establecer programas y jornadas de atención médica a mujeres en zonas de frontera.
- Promover y desarrollar de manera gratuita controles médicos de las mujeres en situación de prostitución.
- Incrementar los protocolos de prevención y atención a las víctimas de trata. Habilitar y promover los comités territoriales de la lucha contra la trata de personas.
- Investigar y judicializar, de manera prioritaria, la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes.
- Respeto del pueblo indígena Yukpa. Animamos a las autoridades nacionales y locales para que prevalezca la interpretación más amplia tanto de nuestra constitución política como de los demás instrumentos internacionales ratificados por Colombia de modo que la asignación de la categoría de *ciudadanos extranjeros* no prime sobre la identificación y el reconcomiendo de pueblo indígena transfronterizo con todo lo que esto conlleva y a la luz del diálogo concertado y directo con las autoridades y comunidades de tal modo que no se vean afectadas sus costumbres.
- Desarrollar una mesa de trabajo técnica donde hagan presencia las autoridades del nivel central y local con competencias en el tema (Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación de Norte de Santander, Alcaldía municipal de Cúcuta) de tal forma que les permita de manera coordinada identificar acciones concretas respecto de la ruta a seguir para procurarles derechos fundamentales a pueblos indígenas en frontera.



