



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA

# Informe defensorial

## Sobre las zonas de **Frontera**











# INFORME DEFENSORIAL SOBRE LAS ZONAS DE FRONTERA



# INFORME DEFENSORIAL SOBRE LAS ZONAS DE FRONTERA



**Defensoría  
del Pueblo**

C O L O M B I A

Enero de 2017 Bogotá D.C. - Colombia

## DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Carlos Alfonso Negret Mosquera  
**Defensor del Pueblo**

María Clara Jaramillo Jaramillo  
**Vicedefensora del Pueblo**

Mauricio Redondo Valencia, Delegado para los Derechos de la Población Desplazada  
Javier Fillippo Garay  
**Delegada para los Derechos de la Población Desplazada.**

Mary Lys Silva Popa  
Diana Marcela Núñez Pérez  
Laura Juliana Gómez Moyano  
Jesús Leonardo Salazar Sánchez  
**Oficina de Asuntos Internacionales.**

Gabriel Bustamante Peña  
Cesar Augusto Vergara Gutiérrez  
**Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado.**

Pedro Santiago Posada Arango  
Rocio Calvache Dueñas  
**Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas.**

## EQUIPOS EN TERRENO

### Defensores/as comunitarios/as de frontera

Paulo Andrés Estrada Asito  
**Amazonas.**

Sandra Constanza Contreras Rodríguez.  
Liliana Yaneth Suarez López.  
Shirley Rocío Díaz Herrera.  
German Enrique Osorio Pedraza.  
Nathalia Cruz Repizo  
**Norte de Santander.**

Clara Inés Moreno Luna  
Yoelcy Catalina Valderrama Iburgüen.  
**Arauca.**

Rosanna Paola Barros Iguaran.  
Lina María Murgas Balmaceda.  
**Guaajira.**

Leonardo Altamiranda Angulo  
Ingrid Scarlett Valencia Barreto  
Franklin Rentería Valencia.  
**Urabá Antioqueño y Chocoano.**

Diana Milena Mendoza Romero.  
Jorge Enrique Donado Correa.  
**Nariño.**

Rosa Doraida Pasuy Mitanoy.  
Nohora Luz Narvaez Gómez.  
**Putumayo.**

Aura Milena Upegui Olaya.  
**Vaupés.**

Cynthia Johanna Delgado Canabal  
**Vichada.**

Martha Abril  
Rosany Jiménez Armenta  
**Duplas para la Atención de Víctimas.**

Jairo Ernesto García Guzmán.  
**Asuntos de Indígenas y Minorías Étnicas.**

Agradecimientos: Dra. Gloria Marcela Bustamante.  
Dra. Patricia Leonor Luna Paredes.  
Dra. Nigeria Rentería Lozano.  
Por sus aportes en la construcción del informe.

**Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR**  
**Embajada de Suecia.**

---

© Defensoría del Pueblo  
Carrera 9 No. 16-21 - Bogotá D.C., Colombia  
Teléfonos: 691 53 00–314 73 00 Exts. 2437-2464 - Fax: 314 73 00 Ext. 2452  
www.defensoria.gov.co

La presente investigación se adelantó bajo la dirección de Jorge Enrique Calero Chacón, Defensor Delegado para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH - SAT. Mauricio Redondo Valencia, Defensor Delegado para los Derechos de la Población Desplazada.

Este trabajo contó con la asistencia técnica y financiera de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. Especial reconocimiento a: Andrés Célis, Lorena Nieto, Catherine Mina y Elisa Guzmán.

ISBN: 978-958-8895-38-3  
Primera Edición - Bogotá - Enero de 2017  
Fotografías: Portada: Julio Granados. Contraportada: Ángela Olaya  
Diseño de portada: Mauricio Delgado  
Producción gráfica: Opciones Gráficas Editores Ltda. - www.opcionesgraficas.com

**El texto de este informe se puede reproducir, fotocopiar o replicar citando la fuente  
Impreso en Colombia**



## Tabla de Contenido

Presentación.....	11
Metodología .....	13
Tabla 1. Distribución de encuestas por frontera .....	14
Tabla 2. Distribución de personas por población.....	15
Tabla 3. Distribución por género.....	15
Tabla 4. Distribución por grupos etarios.....	15
Tabla 4. Distribución por nivel de escolaridad, hasta el nivel mayor alcanzado.....	15
Tabla 5. Distribución por nacionalidad.....	16
<b>EL ESTADO ACTUAL DE LA NORMATIVIDAD Y LOS ESTUDIOS FRONTERIZOS EN COLOMBIA.....</b>	<b>17</b>
1. Introducción.....	17
2. El contexto de las fronteras colombianas.....	18
3. Normatividad sobre las fronteras colombianas .....	18
3.1. Constitución Política .....	19
3.2. Legislación y desarrollo reglamentario .....	20
3.3. Normatividad en materia migratoria.....	22
3.4. Normas regionales y universales .....	24
3.5. Institucionalidad .....	25
4. La movilidad humana alrededor y a través de las fronteras colombianas ..	27
4.1. Ingreso a Colombia .....	27
4.2. Permanencia en Colombia .....	29
4.3. Salida de Colombia .....	30
5. Perfiles del Informe .....	32
5.1. Colombianos desplazados .....	33
Tabla 4: Registro de víctimas en el exterior .....	36
Tabla 5: Ingresos en el registro de tierras de personas el exterior ....	36
5.2. Colombianos víctimas de otros hechos victimizantes .....	37
5.3. Colombianos expulsados de otro país.....	38
5.4. Colombianos que regresan voluntariamente del exterior .....	40

5.5. Personas en riesgo o víctimas de trata de personas u objeto de tráfico de personas.....	42
5.6. Extranjeros con necesidad de protección internacional.....	47
5.7. Personas con nacionalidad por determinar o apátridas.....	50
5.8. Personas en movilidad por desastres o cambios ambientales de largo plazo .....	51
<b>FRONTERA COLOMBO-ECUATORIANA.....</b>	<b>53</b>
1. CONTEXTO.....	53
1.1. Histórico.....	53
1.2. Poblacional .....	55
1.3. Movilidad humana .....	61
2. PERFILES ANALIZADOS .....	71
2.1. Víctimas .....	71
2.3. Colombianos que regresan voluntariamente del exterior .....	78
<b>LA FRONTERA COLOMBO-PANAMEÑA.....</b>	<b>81</b>
1. CONTEXTO .....	81
1.1. Histórico.....	81
1.2. Poblacional .....	83
1.3. Movilidad Humana.....	86
2.1. Víctimas .....	91
2.2. Personas en riesgo o víctimas de trata de personas u objeto de tráfico de personas .....	96
<b>FRONTERA COLOMBO-VENEZOLANA .....</b>	<b>101</b>
1. CONTEXTO.....	101
1.1. Histórico.....	101
1.2. Poblacional .....	103
1.3. Movilidad humana .....	108
2. PERFILES ANALIZADOS .....	113
2.1. Víctimas .....	113
2.2. Expulsados .....	119
<b>FRONTERA COLOMBO - BRASILEÑA.....</b>	<b>123</b>
1. CONTEXTO.....	123
1.1. Histórico.....	123
1.2. Poblacional .....	126
1.3. Movilidad humana .....	133
2. PERFILES ANALIZADOS .....	140
2.1. Víctimas .....	140
2.2. Personas en riesgo o víctimas de trata de personas u objeto de tráfico de personas .....	153

FRONTERA COLOMBO-PERUANA..... 155

1. CONTEXTO..... 155

    1.1. Histórico..... 155

    1.2. Población..... 158

    1.3. Movilidad Humana..... 158

2. PERFILES ANALIZADOS ..... 163

    2.1 Víctimas ..... 163

    2.2 Personas en movilidad por desastres o cambios ambientales de largo plazo..... 169

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... 173

SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACION DE RECOMENDACIONES ..... 182



# Presentación

La frontera regularmente se define como ese límite geográfico trazado para delimitar el alcance de los esfuerzos estatales; ese filo imaginario hasta donde deben llegar las autoridades públicas con el objetivo de garantizar a todas las personas su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades reconocidos por la Constitución.

Pero en la Defensoría del Pueblo pensamos que la frontera es mucho más que esa definición formal y pragmática para marcar la soberanía de un Estado ante la comunidad internacional.

Para esta Defensoría del Pueblo, las fronteras de Colombia son una composición humana de niñas, niños, jóvenes, mujeres y hombres que hacen de ese límite geográfico su diario vivir. Que hacen de su economía, usos, costumbres y saberes, el sustento de una vida que procura dignidad.

Incluso, en ese paisaje humano hay cosmovisiones ancestrales, formas de entender la existencia y la tierra, que con bastón de mando en mano desvanecen esos trazos formales por no poder concebir el territorio de manera fragmentaria.

En la Defensoría escuchamos, incluso, a quienes, como el Padre Francisco de Roux S.J., definen la frontera como un fenómeno social que se encuentra más allá del plano geográfico y que por lo tanto se puede ubicar en las ciudades, el campo, las instituciones y en general en la conciencia social de los individuos. El Padre de Roux, en su discurso para asumir como Provincial de la Compañía de Jesús en Colombia, interpretando las palabras del Papa Benedicto XVI lo definió con majestuosidad:

“Al hablar de la frontera no me refiero a los límites físicos. La frontera tiene un significado mucho más profundo. La frontera está donde el mensaje del Reino no puede pasar porque no se comprende su significado; o donde el mensaje se entiende, pero no se acepta su contenido y sus valores; la frontera está donde la lucha por la dignidad humana enfrenta la exclusión y la violación de todos los derechos y donde el cinismo escapa de todos los deberes. Las fronteras están en las ciudades y en los campos, en la política y las instituciones, en las culturas y los imaginarios colectivos, en la academia y en los terrenos de la pastoral, en la ciencia y en la acción”.

Haciéndonos eco de ese mensaje, que por su pragmatismo y asertividad excede de la esfera de la espiritualidad y la religión, esta Defensoría del Pueblo se ha

comprometido desde el día cero con no estar donde siempre ha estado, sino donde más se le necesite. Y eso significa ir a la frontera, encuéntrase donde se encuentre, donde otros no llegan o les es difícil hacerlo.

En esta ocasión tengo la oportunidad de presentar ante ustedes el “Informe Defensorial sobre las zonas de frontera” el cual ha sido construido bajo el liderazgo de la Oficina de Asuntos Internacionales junto con las Delegadas para los derechos de la población desplazada, indígenas y minorías étnicas y orientación y asesoría de las víctimas del conflicto armado, así como de los valiosos aportes de las y los profesionales en terreno, Defensores/as Comunitarios/as y Asesores/as de la Defensoría del Pueblo en Arauca, Amazonas, Chocó, Guajira, Norte de Santander, Urabá Antioqueño y Chocoano, Nariño, Putumayo, Vaupés, Guainía y Vichada, quienes merecen todo el reconocimiento por el producto logrado, con la consolidación de información en conjunto con el equipo de las delegadas concernidas.

Asimismo tengo que hacer mención del invaluable apoyo recibido por la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Embajada de Suecia y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con quienes, gracias a su compromiso con la vigencia de los derechos humanos en Colombia, hemos venido trabajando conjuntamente en favor de la población desplazada desde el año 2000, con especial acento en las necesidades identificadas en las zonas de las fronteras terrestres del país, siendo esta una de las áreas prioritarias tanto para el Estado Colombiano como para las instituciones nacionales e internacionales presentes en Colombia.

El Informe que usted tiene hoy en sus manos esperamos sea un insumo para incrementar el conocimiento de las variables y dinámicas sociales en las zonas de frontera, más específicamente en lo relacionado con la situación de derechos y movilidad de las personas en zonas de frontera, analizadas con el fin de aportar elementos para el ajuste e implementación de una política pública orientada al bienestar de las poblaciones en dichas zonas.

# Metodología

Para la recolección de datos del informe la Defensoría del Pueblo utilizó dos mecanismos. El primero fue la recopilación de información sobre las necesidades y la oferta institucional en materia de atención a los perfiles poblacionales analizados; así como el diálogo con las comunidades residentes y en tránsito, la institucionalidad del orden nacional, departamental y municipal, con el fin de hacer una contextualización de la situación en cada frontera. El segundo mecanismo fue el diseño y la implementación de una encuesta con el fin de recolectar tanto información sociodemográfica general como información detallada por cada perfil identificado. Toda la información es cruzada con información terciaria disponible; sin embargo, la falta de investigaciones especializadas sobre fronteras y migración en Colombia también implica que existen muchos contextos y perfiles particulares sobre los cuales se requiere un esfuerzo continuado por seguir ampliando la cantidad de información disponible, para poder formular y evaluar las políticas públicas de una manera más completa.

La encuesta se configuró sobre una plataforma segura que permite la recolección de datos en forma remota desde el terreno sin necesidad de conexión inalámbrica, guardando de manera local los datos recogidos antes de ser cargados a un servidor central seguro. Con el fin de ubicarlos dentro de un contexto más general, los datos pertinentes fueron cotejados con información cualitativa y cuantitativa relevante, incluyendo la información disponible en el Registro Único de Víctimas a primero de marzo de 2016 y del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) en el tema de Necesidades Básicas Insatisfechas y Miseria, actualizado al 2011. En el resto de los casos, la información que no incluya una cita directa es atribuible a la información recolectada por las diferentes instancias de la Defensoría, particularmente las Defensorías Regionales competentes en cada territorio.

Frente a la información incluida en el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV, es esencial resaltar que cada víctima es incluida solo una vez en el Registro, pero puede presentar varios hechos victimizantes distintos o el mismo hecho victimizante varias veces. Por lo mismo, una persona que haya sido víctima de desplazamiento, secuestro y tortura, por ejemplo, o que haya sido desplazada tres veces, reportaría tres hechos victimizantes, lo que implica que el número de hechos victimizantes no es igual sino mayor al número de víctimas.

La encuesta fue aplicada por funcionarios de la Oficina de Asuntos Internacionales y las Defensorías Delegadas para los Derechos de la Población Desplazada, Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado, Indígenas y Asuntos Étnicos y Regionales en Arauca, Amazonas, Chocó, Guajira, Norte

de Santander, Urabá Antioqueño y Chocoano, Nariño, Putumayo, Vaupes y Vichada. Estas zonas fueron elegidas en consideración del conocimiento de concentración de las personas con ciertos perfiles migratorios y con el fin de que fuera posible y conveniente tomar encuestas a las poblaciones de interés para este informe, considerando de cualquier manera que por su propia naturaleza estos flujos no necesariamente son visibles, y en muchos casos, como los de las personas en situación de trata y/o tráfico, encontrar a estas personas para hacerles la encuesta puede ser difícil o en algunos casos imposible. En este contexto, la encuesta abordó aspectos sociodemográficos, así como acceso a derechos, necesidades básicas, oferta institucional en materia de atención y acceso a programas de política social y reparación a víctimas.

De la misma forma, la organización de las comisiones a algunas zonas particulares también resaltó una vez más la dificultad de asegurar la presencia estatal en zonas remotas de frontera que son de difícil acceso o en donde existe una baja presencia permanente de las autoridades estatales encargadas de la protección de los derechos humanos.

La muestra de la población encuestada no pretende ser aleatoria ni estadísticamente representativa de la situación de todos los miembros de cada una de las poblaciones en el país. Sin embargo, el total de encuestas representa un número considerable, que permite llegar a conclusiones preliminares y constituir una línea de base para desarrollar una estrategia de trabajo de la Defensoría del Pueblo sobre la movilidad fronteriza.

De la misma forma, teniendo en cuenta los resultados de las encuestas y con el fin de asegurar la calidad de la información cuantitativa se priorizaron tres perfiles en cada frontera, los cuales fueron explorados a profundidad en los capítulos. La información disponible de los otros perfiles fue limitada debido al tamaño de la muestra, lo cual no permite hacer un análisis riguroso. Por ello, este primer ejercicio servirá de base para futuros diagnósticos de la situación de las personas en necesidad de protección internacional, apátridas y en necesidad de confirmación de nacionalidad.

Reconociendo estas limitaciones, el trabajo de campo permitió la recolección de un total de 4,153 encuestas en las cinco fronteras terrestres de Colombia entre octubre de 2015 y abril de 2016. Estas estuvieron distribuidas de la siguiente manera:

**Tabla 1. Distribución de encuestas por frontera**

Frontera	Encuestados	Porcentaje
Brasil	313	7.54%
Ecuador	478	11.51%
Panamá	686	16.52%
Perú	331	7.97%
Venezuela	2345	56.47%
TOTAL	4153	100%



De la misma forma, el total de encuestas se distribuye de la siguiente manera entre las poblaciones de interés del informe. Dado que una persona puede estar en varias poblaciones al mismo tiempo, la suma de personas por perfil es mayor al 100% de la muestra.

**Tabla 2. Distribución de personas por población**

Población	Personas	Porcentaje
Desplazado interno	2487	59.88%
Víctima de otros hechos	562	13.53%
Colombiano expulsado de otro país	210	5.06%
Colombiano retornado voluntario	533	12.83%
Trata o tráfico	58	1.40%
Extranjero necesidad protección internacional	27	0.67%
Nacionalidad por determinar o apátrida	23	0.55%
Movilidad desastres o degradación ambiental	434	10.45%
Total de personas en poblaciones	4335	104.385%
Total de encuestas	4153	100%

La encuesta también permitió recolectar otros datos sociodemográficos, según la información reportada por los encuestados.

**Tabla 3. Distribución por género**

Género	Número	Porcentaje
Femenino	2543	61.23%
Masculino	1566	37.71%
Otro	44	1.06%
Total	4153	100.00%

**Tabla 4. Distribución por grupos etarios**

Grupo etario	Número	Porcentaje
0-4 años	24	0.58%
5-11 años	73	1.76%
12-17 años	267	6.43%
18-59 años	3268	78.69%
60 o más años	521	12.55%
Total	4153	100.00%

**Tabla 4. Distribución por nivel de escolaridad, hasta el nivel mayor alcanzado**

Nivel	Número	Porcentaje
Ninguno	550	13.24%
Primaria completa	709	17.07%
Primaria incompleta	936	22.54%
Secundaria completa	736	17.72%

Secundaria incompleta	1003	24.15%
Superior completa	148	3.56%
Posgrado completo	64	1.54%
Posgrado incompleto	7	0.17%
Total	4153	100.00%

**Tabla 5. Distribución por nacionalidad**

Nacionalidad	Número	Porcentaje
Argentina	8	0.19%
Brasil	28	0.67%
Chile	3	0.07%
Colombia	4054	97.62%
Cuba	10	0.24%
Ecuador	23	0.55%
El Salvador	1	0.02%
Guyana	1	0.02%
Ninguna	6	0.14%
Otra Centroamérica	2	0.05%
Perú	17	0.41%
Total	4153	100.00%

En el tema de la movilidad, los resultados también resaltaron el alto grado de movilidad internacional de la población fronteriza, puesto que del total de las personas encuestadas el 39.73% cruzaron una de las fronteras nacionales en el año inmediatamente anterior a la entrevista, y en el período antes de ese primer año hasta los cinco años anteriores a la entrevista el 48.88% habían hecho lo mismo. Estos datos, desagregados por frontera, son analizados en los subcapítulos correspondientes a cada frontera.

# EL ESTADO ACTUAL DE LA NORMATIVIDAD Y LOS ESTUDIOS FRONTERIZOS EN COLOMBIA

## 1. Introducción

Colombia tiene 6,301 kilómetros de fronteras terrestres con los cinco países que la rodean: Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela.<sup>1</sup> Debido a esta extensión y a la enorme variedad de contextos, desde desiertos en La Guajira hasta la zona costera en Nariño, y a los múltiples niveles de desarrollo que existen en cada frontera, hay una enorme variabilidad en los contextos de protección de los derechos humanos que los colombianos y los extranjeros encuentran en estas regiones. En el período durante el cual se preparó esta iniciativa, entre 2015 y 2016, las emergencias y cierres fronterizos con Venezuela y Panamá también resaltaron la importancia de profundizar el estudio de estas zonas y mejorar la respuesta institucional.

Entre todos los entornos de protección este primer informe se enfoca en uno particular: las experiencias migratorias de las personas, tanto nacionales como extranjeras, que viven y se movilizan cerca y a través de las fronteras. Dentro de este universo, se han seleccionado varios perfiles representativos de esta población, y se ha trabajado igualmente el estatus actual de las víctimas que sufren otro tipo de hechos victimizantes no ligados al desplazamiento.

La Parte I de este informe se enfoca en el estudio del estado del arte normativo, institucional y conceptual

<sup>1</sup> 'Acerca de Colombia' *Ministerio de Relaciones Exteriores*, disponible en <[www.cancilleria.gov.co/colombia](http://www.cancilleria.gov.co/colombia)>.

de los temas fronterizos en Colombia, antes de pasar a la profundización de cada frontera terrestre en la Parte II. Por lo mismo, la metodología en esta primera sección contempla un análisis de la normatividad relevante y los estudios gubernamentales como académicos sobre este tema, mientras que la Parte II aborda un fuerte componente de observación del trabajo de campo adelantado por la Defensoría del Pueblo en las zonas de frontera, cruzado con la información institucional y de fuentes secundarias disponible.

## 2. El contexto de las fronteras colombianas

Todo estudio sobre las fronteras colombianas parte del reconocimiento de una deuda histórica de las instituciones colombianas con las fronteras, en las que persisten focos donde hay baja o nula presencia institucional, lo cual a su vez se refleja también en la falta de estudios actualizados sobre la materia.<sup>2</sup> Esta ausencia estatal también ha propiciado que las fronteras sean terrenos fértiles para la acción de los grupos armados y otros actores ilegales, afectando los derechos de las personas que viven o transitan en estas regiones.<sup>3</sup> Al mismo tiempo las políticas públicas sobre fronteras, incluyendo la Ley sobre Fronteras (Ley 191 de 1995), no han respondido a esta necesidad de promoción, protección y consolidación de los derechos humanos fundamentales, sino que se han enfocado en temas económicos y comerciales. Todos estos factores constituyen un círculo vicioso de desatención, pobreza y violencia, afectando la disponibilidad de mecanismos de protección de derechos humanos y exponiendo a la población a situaciones de vulnerabilidad estructural y con emergencias recurrentes.

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años por actualizar la normatividad y las políticas públicas en la materia, persisten aún vacíos tanto a nivel general como frente al tema específico de la movilidad humana. Aunque estos temas serán estudiados individualmente en cada sección relevante, es importante tener en mente esta situación generalizada de insuficiente presencia estatal como un factor transversal que afecta a la mayoría de comunidades en la mayoría de las zonas de frontera.

## 3. Normatividad sobre las fronteras colombianas

Con el fin de establecer el contexto general de la acción del Estado Colombiano en las fronteras, esta sección se enfoca en la situación actual de las regulaciones sobre fronteras y migración en el país. En su mayor parte, el andamiaje jurídico busca atender la enorme brecha de desarrollo entre el interior y las fronteras del país al promover un trato más favorable para estas últimas.

2 Congreso de la República, Programa de Fortalecimiento Legislativo, Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, 'Zonas de Frontera en Colombia: Régimen, Situación Actual y Legislación Extranjera' (2004).

3 Ver por ejemplo Refugees International, 'Colombia: Crisis Bubbling Over: Colombians Seeking Refuge in Ecuador and Venezuela' (Refugees International Field Report, 7 de julio de 2009).

### 3.1. Constitución Política

‘La Constitución Política de 1991 reconoce como regiones de singular importancia económica y social (artículos 289 y 337), para darles un tratamiento especial, a las denominadas zonas de frontera, entendidas éstas como aquellos lugares donde sus habitantes viven una realidad diferente a la de los demás sectores nacionales, en virtud de la vecindad con los países limítrofes, lo cual influye notablemente en sus actividades culturales, el intercambio de bienes y servicios, la circulación de personas y vehículos, y genera por las circunstancias mencionadas, la libre circulación de monedas con la incidencia que ello conlleva en la economía regional.’<sup>4</sup>

La Constitución de 1991 hace varias referencias a las fronteras a lo largo de su texto, resaltando la importancia que reciban atención especial y se desarrolle una normatividad especial. La primera referencia constitucional sobre las fronteras colombianas se encuentra en el Artículo 2º, el cual establece el mantenimiento de la integridad territorial como uno de los fines esenciales del Estado. Adicionalmente, el Artículo 9º instituye que la política exterior colombiana debe orientarse hacia la integración con la región. La delimitación de las fronteras colombianas se encuentra regulada en el Artículo 101, el cual prescribe que los límites de Colombia son los definidos por los tratados aprobados por el Congreso y ratificados por el Presidente y los definidos por los laudos arbitrales. Bajo esta normatividad, su modificación solo puede lograrse a través del mismo proceso.

Por último, el Título XI regula la organización territorial, bajo la cual se establece la autonomía regulada de las entidades territoriales, y el Artículo 337 autoriza normas especiales para las zonas de frontera ‘en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo’. Es esta visión de desarrollo que guía la acción del Estado en las fronteras, no necesariamente de la mano de una visión de derechos humanos. Adicionalmente, los Artículos 80 y 289 facultan a los territorios fronterizos a cooperar con territorios contiguos en el país vecino para desarrollar programas para beneficiar a la población y preservar el medio ambiente. De igual forma, el Artículo 300 delega a las Asambleas Departamentales la facultad de expedir disposiciones relacionadas con el desarrollo de sus zonas de frontera.

En materia migratoria el Artículo 24 establece la libertad de residencia y circulación y salida del mismo para todos los nacionales. Por su parte, el Artículo 34 prohíbe el destierro como medida punitiva, es decir, proscribire el exilio forzado de colombianos como medida sancionatoria, y el Artículo 100 fija las bases del régimen de extranjería en el país. En el ámbito de la protección de extranjeros, el Artículo 36 reconoce igualmente el ‘derecho de asilo’, aunque el contenido de esta disposición constitucional merece una discusión más profunda, la cual se presenta en la sección 5.6.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-076 de 1997.

## 3.2. Legislación y desarrollo reglamentario

A lo largo de la historia han existido varios intentos por crear un marco legislativo especial para las fronteras colombianas. Entre los antecedentes más recientes se destaca la Ley 10 de 1983, la cual delegó en el Ejecutivo la formulación y el manejo de la política fronteriza, siendo reglamentada en el Decreto 3448 de 1983, el cual erigió condiciones especiales para las zonas fronterizas en diversas áreas, en específico en materia económica, las cuales se complementan con otras disposiciones.<sup>5</sup>

Actualmente la normatividad central en materia fronteriza se encuentra en la Ley 191 de 1995, la cual establece distintas disposiciones con el fin de regular el estatus particular de estos territorios y promover su desarrollo. En palabras de la Honorable Corte Constitucional, esta Ley es la ‘espinas dorsal’ de la legislación en la materia.<sup>6</sup> Como la misma Corte lo notó en su momento, antes de esta ley la legislación en la materia había sido escasa y se había enfocado principalmente en aspectos económicos.<sup>7</sup> La Ley 191 de 1995, en cambio, establece como el primero de los objetivos de la acción estatal en estos territorios la ‘protección de los derechos humanos, mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades asentadas en las zonas de frontera’.<sup>8</sup> A pesar de la inclusión nominal de un enfoque de derechos humanos, en la práctica, la Ley tiene poco contenido en temas de derechos fundamentales, enfocándose en temas económicos y de recursos naturales.

Con el fin de buscar una estructuración clara de las necesidades y oportunidades presentes en cada uno de los territorios fronterizos, la Ley 191 de 1995 estableció cuatro tipos de divisiones territoriales con reglas especiales respecto a los beneficios disponibles en cada región. Este desarrollo, complementado igualmente por la regulación administrativa promovida desde la Rama Ejecutiva, ha definido qué municipios y corregimientos hacen parte de cada división y los beneficios de los que son titulares. Esta sección presenta brevemente las características generales de estas divisiones.

### 3.2.1. Zonas de Frontera

La primera división corresponde a las Zonas de Frontera, como municipios y corregimientos especiales directamente colindantes con las fronteras, en los cuales las actividades económicas y sociales reflejan la influencia directa del fenómeno fronterizo. Su aspecto más relevante para este Informe es la autorización a gobernadores y alcaldes para celebrar convenios con territorios de los países vecinos para temas como la prestación de servicios públicos y el desarrollo comunitario.

<sup>5</sup> Ver los ejemplos en Corte Constitucional, Sentencia C-025 de 2012.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-076 de 1997.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Ley 191 de 1995, Artículo 2º.

### 3.2.2. Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo

En segundo lugar, la Ley 191 de 1995 también creó a las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo (UEDF) como subdivisiones dentro de las Zonas de Frontera, en las cuales se aplica un régimen más favorable con el fin de promover su desarrollo económico y social a través de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos. El único tema relevante para la movilidad humana es la exención de los impuestos de salida para las personas que salgan de Colombia por puestos fluviales y pasos terrestres.

### 3.2.3. Zonas de Integración Fronteriza

La Ley 191 también estableció las Zonas de Integración Fronteriza, como áreas que, por sus características particulares, requieren acciones conjuntas con las autoridades del país vecino con el fin de promover su desarrollo y fortalecer el intercambio. El desarrollo de estas zonas en Colombia se dio principalmente por medio de la acción de la Comunidad Andina de Naciones, un organismo subregional de integración con énfasis particular en temas económicos,<sup>9</sup> en específico a través de la Decisión 501 de 2001. La situación actual de la población y el intercambio binacional en cada una de estas zonas serán estudiados en el capítulo correspondiente a cada país en la Parte II de este estudio.

### 3.2.4. Puertos Terrestres

Por último, la Ley 191 también estableció la categoría de puertos terrestres, que son municipios en los cuales el Gobierno Nacional tiene un deber especial de adelantar obras de infraestructura con el fin de promover su desarrollo comercial.

### 3.2.5. Documentos CONPES

Una segunda fuente esencial sobre la política pública en materia de fronteras ha sido el Consejo Nacional de Política Económica y Social, un organismo técnico y asesor en materia de planeación que produce estudios y propone estrategias en temas clave de su competencia,<sup>10</sup> a través de los documentos CONPES.

Los CONPES 3155 de 2002<sup>11</sup> y 3805 de 2014<sup>12</sup> han servido principalmente para diagnosticar la situación socioeconómica de las fronteras colombianas y en menor medida para ayudar a delinear una política pública sobre este tema. En general, el Consejo ha notado la brecha socioeconómica e institucional que existe entre el interior del país y sus fronteras y ha apoyado planes como Fronteras para la Prosperidad para atender las necesidades particulares de estas zonas y aprovechar sus ventajas.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Acuerdo de Integración Subregional Andino 'Acuerdo de Cartagena' (adoptado el 26 de mayo de 1969, entrada en vigor el 16 de octubre de 1969), modificado a través del Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino 'Acuerdo de Cartagena' (adoptado el 10 de marzo de 1996, entrada en vigor el 30 de diciembre de 1997).

<sup>10</sup> Ley 19 de 1958; ver también el Decreto 2148 de 2009.

<sup>11</sup> CONPES, 'CONPES 3155: Lineamientos para el Desarrollo de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo' (2002).

<sup>12</sup> CONPES, 'CONPES 3805: Prosperidad para las Fronteras de Colombia' (2014).

<sup>13</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, 'Plan Fronteras para la Prosperidad: Resumen Ejecutivo Proyecto de Inversión 2013 (2014).

### 3.3. Normatividad en materia migratoria

En el tema migratorio, que es el aspecto más relevante para visibilizar en este estudio, el desarrollo normativo ha sido particularmente insuficiente. A pesar de ser un derecho fundamental reconocido tanto en la Constitución como en normas internacionales ratificadas por el país, y que por lo mismo requeriría una ley estatutaria,<sup>14</sup> no existe una ley de migración que regule este sector, a pesar de algunos avances en temas concretos a través de mecanismos puntuales como la Ley 1565 de 2012.<sup>15</sup> Por el contrario, el desarrollo normativo se ha dado a través de decretos y documentos CONPES, lo que ha resultado en una regulación que en el pasado los foros internacionales han considerado ‘fragmentada’.<sup>16</sup>

Hoy en día las principales normas en la materia son el Decreto 4000 de 2004, del cual subsisten algunas disposiciones a pesar de la derogación de la mayor parte de su contenido, y el Decreto 1067 de 2015, el cual compiló una gran cantidad de normas preexistentes en distintos decretos relacionados con el sector de relaciones exteriores. En estos se establece el marco general de la entrada, permanencia y salida de nacionales y extranjeros al y del país. Sus implicaciones se analizarán en las siguientes secciones.

El CONPES 3603, que estableció la ‘Política Integral Migratoria’,<sup>17</sup> se enfocó en el desarrollo de estrategias a favor de los colombianos en el exterior y los extranjeros residentes en Colombia,<sup>18</sup> al evaluar un rango amplio de indicadores de bienestar incluyendo el mantenimiento de los vínculos con el país tanto a través de servicios consulares como de redes más amplias. En su momento este CONPES fue presentado a nivel internacional como el principal marco de operación para el Estado colombiano en la materia.<sup>19</sup>

El CONPES también determinó que existían en ese momento varios ejes problemáticos para la política migratoria colombiana, principalmente (1) que los instrumentos para implementar las disposiciones que benefician a la población migrante no eran efectivos y (2) que no se atendía de manera adecuada las dimensiones necesarias para fomentar el desarrollo de esta población, incluyendo la falta de una aproximación adecuada a la trata de personas y el tráfico de migrantes. Por lo mismo, el documento estableció múltiples objetivos, que pueden dividirse en la creación y ejecución de lineamientos adecuados para cada falencia identificada y el mejoramiento del acceso a estos mecanismos.

A pesar de sus objetivos, el CONPES refleja claramente lo que ha sido una constante histórica, que es que la política migratoria colombiana se ha caracterizado

<sup>14</sup> Ley 5 de 1992.

<sup>15</sup> Ley 1565 de 2012, ‘Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero’.

<sup>16</sup> UN Committee on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families, ‘Summary Record (Partial) of the 215th Meeting held at the Palais Wilson, Geneva, on Tuesday, 16 April 2013, at 10 a.m.’ (2013) UN Doc CMW/C/SR.215, párr. 16.

<sup>17</sup> CONPES, ‘CONPES 3603: Política Integral Migratoria’ (2009).

<sup>18</sup> Natalia Sefair, ‘Análisis de la Política Integral Migratoria de Colombia y su Programa de Retorno Distrital “Bienvenido a Casa-Bogotá”’ (Tesis, Universidad Complutense de Madrid, 2011), 64.

<sup>19</sup> Ver, por ejemplo, los comentarios de la representación colombiana en Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, ‘Memoria: IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Quito, 21 y 22 de septiembre de 2009’ (2009), 54-58.



por su enfoque en la emigración de los colombianos hacia el exterior<sup>20</sup> tanto por motivos de violencia generalizada<sup>21</sup> y conflicto armado como por razones económicas, dándole a estos sujetos la primacía en el desarrollo normativo e institucional,<sup>22</sup> dejando de lado el desarrollo de una política estructurada para la migración de extranjeros hacia Colombia. Esto puede explicarse no solo por el inmenso éxodo de colombianos hacia el exterior,<sup>23</sup> sino también porque históricamente, y en comparación con otros países sudamericanos, Colombia ha recibido un número muy pequeño de inmigrantes extranjeros debido a la inestabilidad política, la violencia y la falta de oportunidades económicas.<sup>24</sup>

Sin embargo, en los últimos años los avances de la economía y la seguridad en el país han comenzado a convertir a Colombia no solo en un país de origen y tránsito sino también de destino, tanto para el regreso de colombianos en el exterior como para la llegada de extranjeros. Por ello, ha incrementado la migración de extranjeros hacia Colombia,<sup>25</sup> predominantemente la migración laboral<sup>26</sup> desde otros países, en particular Ecuador, España, Estados Unidos, México y Perú.<sup>27</sup> Este influjo de trabajadores calificados ha sido bien recibido en el país pues se articula con el modelo de desarrollo promulgado por las últimas administraciones,<sup>28</sup> pero al mismo tiempo esta tendencia ha sido criticada por no promover el desarrollo de políticas públicas y enfocarse en el interés económico por encima del interés humano.<sup>29</sup> De la misma forma, en los últimos dos años ha habido un aumento considerable del tránsito irregular de extranjeros a través del país, así como la llegada de un número cada vez mayor de nacionales venezolanos.

Por ello, y a pesar de avances puntuales en la política de gestión migratoria, sigue siendo todavía difícil de cuantificar y calificar la migración irregular, ya que no se recogen regularmente y de manera completa datos sobre sus características, y de la misma forma no se establecen de manera clara los objetivos cuantificables de esta política pública. Uno de los principales obstáculos en esta materia es la falta de una capacidad institucional migratoria más robusta, reflejada en el pequeño número de pasos fronterizos formales y con presencia de las autoridades migratoria frente a la enorme extensión de las fronteras, lo que lleva

20 La Corte Constitucional ha indicado que esta priorización es constitucionalmente legítima, en razón de la vulnerabilidad de esta comunidad (Sentencia C-416/14). Ver también Sefair 2011, 55.

21 Ley 387 de 1997.

22 Ver, por ejemplo, la Ley 1465 de 2011.

23 De acuerdo al Ministerio de Relaciones Exteriores, para el 2012 había alrededor de 4.7 millones de connacionales en el exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, 'Fortalecimiento de Políticas Públicas para la Atención y Vinculación de Colombianos en el Exterior' (2014)).

24 Beatriz Eugenia Sánchez Mojica, 'In Transit: Migration Policy in Colombia' en David James Cantor, Luisa Feline Freier y Jean-Pierre Gaudi (coord.), *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America* (Institute of Latin American Studies 2015). Ver también Roberto Vidal, Rosa María Martín, Beatriz Eugenia Sánchez y Marco Velásquez, 'Políticas Públicas sobre Migración en Colombia' en Leonir Mario Chiarello, *Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina: Los Casos de Argentina, Brasil, Colombia y México* (Scalabrini International Migration Network 2011), 284-287; Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 'Anuario Estadístico Entradas y Salidas Internacionales, Colombia 2005' (2006) y CONPES 2706 de 2004.

25 OIM, 'Perfil Migratorio de Colombia 2012' (2013), 26.

26 Migración Colombia y OIM, 'Caracterización Sociodemográfica y Laboral de los Trabajadores Temporales Extranjeros en Colombia: Una Mirada Retrospectiva' (2013); OIM, 'Perfil Migratorio de Colombia 2012' (2013), 68; 'Nidia Tarazona (interview), Migración Laboral en Colombia y Políticas Públicas [2011] 7 Diálogo Migrantes, 105 y d'Anglejan, 42.

27 Migración Colombia, 'Boletín Anual de Estadísticas 2014' (2015) y OEA, 'Migración Internacional en las Américas: Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas' (2015) OEA/Ser.D/XXVI.2.3, 88.

28 Sánchez Mojica 2015, 82.

29 Camilo Camacho Escamilla et al 'Informe Colombia' en Patricia P. Gainza (coord.), 'Políticas Migratorias e Integración en América del Sur' (Espacio sin Fronteras 2013) 205, 217

a que una proporción enorme de la migración fronteriza no sea ni identificada ni registrada. Estos retos no son nuevos, pues han sido resaltados en múltiples oportunidades en estudios sobre la materia,<sup>30</sup> por lo que este sigue siendo un tema en el que se requiere un esfuerzo estatal consistente.

### 3.4. Normas regionales y universales

Además de las disposiciones nacionales sobre fronteras existen otros compromisos internacionales que señalan la importancia de la intervención activa del Estado en esta materia.

Hasta el momento el principal mecanismo internacional en este ámbito ha sido la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que como se mencionó anteriormente se ha ocupado del desarrollo de las Zonas de Integración Fronteriza y de la formulación de una ‘Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo’<sup>31</sup> con el fin de promover la integración territorial de sus Estados Miembros.<sup>32</sup> A través de esta Política y otras agendas tanto generales<sup>33</sup> como específicas al tema de fronteras<sup>34</sup> la Comunidad ha promovido la coordinación en materia fronteriza. Basada en estos desarrollos, la academia ha propuesto también la creación de una zona de integración trinacional en la triple frontera de Colombia, Brasil y Perú en el Amazonas.<sup>35</sup>

En materia migratoria los miembros de la Comunidad Andina también han trabajado conjuntamente<sup>36</sup> para facilitar la movilidad de los nacionales comunitarios entre los países participantes sin necesidad de utilizar un pasaporte<sup>37</sup> con el documento de identidad de cada país<sup>38</sup> con registro en una Tarjeta Andina de Migración.<sup>39</sup> Adicionalmente, la CAN también ha trabajado para regular la migración laboral.<sup>40</sup>

Otro marco normativo relevante es el que se deriva de las disposiciones migratorias desarrolladas por la organización del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)<sup>41</sup> del cual Colombia es un Estado Asociado. Colombia participa en varios mecanismos, ente ellos el Acuerdo sobre Residencia,<sup>42</sup> el cual fomenta la

30 Sánchez Mojica 2015 y Mauricio Palma, ‘¿País de Emigración, Inmigración, Tránsito y Retorno? La Formación de un Sistema de Migración Colombiano’ [2015] 21 OASIS 7, 14.

31 Comunidad Andina de Naciones, ‘Decisión 459: Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo’ (1999).

32 Luis Alberto Oliveros, ‘El Concepto de Frontera en el Contexto y la Perspectiva de la Integración Andina’ (2002).

33 Ver por ejemplo Comunidad Andina de Naciones, ‘X Consejo Presidencial Andino, Acta de Guayaquil, 4 y 5 de abril de 1998’ (1998), párr. 26-28.

34 Comunidad Andina de Naciones, ‘Plan de Acción “Santa Cruz de la Sierra” del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y el Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina’ (2009).

35 Germán Grisales, ‘¿Amerita la Frontera de Colombia, Brasil y Perú una Zona de Integración Trinacional?’ [2005] 18(10) Aldea Mundo 54.

36 OIM y Comunidad Andina de Naciones, ‘Avances y Recomendaciones para la Implementación de la Normativa de la Comunidad Andina en Materia de Migraciones’ (2012).

37 Comunidad Andina de Naciones, Decisión 503 (2001) y Resolución 527 (2006).

38 Comunidad Andina de Naciones, Decisión 503 (2001).

39 Comunidad Andina de Naciones, Decisión 397(1996).

40 Comunidad Andina de Naciones, Decisión 545 (2004)

41 Tratado de Asunción (adoptado el 26 de marzo de 1991, entrada en vigor el 29 de noviembre de 1991) 2140 UNTS 257.

42 MERCOSUR, ‘Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile’ (2002) y MERCOSUR, Decisión 020 de 2012.

movilidad de los ciudadanos comunitarios y su integración dentro de un marco amplio de derechos.

Por último, es importante resaltar que en el marco de la protección de los derechos humanos existe un amplio rango de tratados aplicables que regulan el trato que debe dar el Estado colombiano tanto a nacionales como a extranjeros en estas zonas. Aunque el contenido particular de estos instrumentos se desarrolla en detalle en las siguientes secciones, se puede resumir estas obligaciones acen- tuando que la acción estatal en las fronteras debe guiarse por tres principios: (1) la primacía de los derechos humanos, (2) la no discriminación y (3) la asistencia y protección contra cualquier daño.<sup>43</sup>

Bajo estos parámetros, los migrantes no pueden ser vistos como una amenaza a la seguridad nacional,<sup>44</sup> sino como sujetos de derechos, y por lo mismo todas las acciones estatales que los afecten deben partir de una perspectiva de derechos.<sup>45</sup> En este sentido, el Estado es responsable de asegurar la efectividad de los de- rechos humanos de todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción<sup>46</sup> sin limitar artificialmente estas obligaciones con figuras que no correspondan a sus obligaciones internacionales, como la de ‘zonas de tránsito’ en el territorio nacional.<sup>47</sup>

### 3.5. Institucionalidad

En general, la entidad encargada de los temas fronterizos y migratorios es el Ministerio de Relaciones Exteriores, aunque esta disposición requiere algunas explicaciones adicionales en subtemas concretos. Adicionalmente, la normatividad particular también asigna funciones específicas a otras entidades.

#### 3.5.1. Institucionalidad en materia fronteriza

Bajo la normatividad actual la dirección del tema fronterizo está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual tiene competencia en materia de integración y desarrollo fronterizo, caracterización y definición de fronteras y pro- posición de directrices sobre la política de integración y desarrollo fronterizo.<sup>48</sup> En su interior, las Direcciones Geográficas tienen la función de suministrar la información para la ejecución de la política exterior en esta materia, solicitar información sobre la ejecución de las directrices de política exterior a las misiones

43 OACNUDH, ‘Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos en las Fronteras Internacionales’ (2014). Un documento técnico más extenso sobre los principios y directrices se encuentra en United Nations General Assembly, ‘Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders: Conference Room Paper’ (2014) UN Doc A/69/CRP.1.

44 Este tema fue igualmente resaltado dentro de la intervención del Servicio Jesuita a Refugiados en la elaboración de este informe.

45 United Nations General Assembly, ‘Promotion and Protection of Human Rights, including Ways and Means to Promote the Human Rights of Migrants, Report of the Secretary-General’ (2014) UN Doc A/69/277 (AGNU 2014), párr. 56-60.

46 Corte Internacional de Justicia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* (Opinión Consultiva) (9 de julio 2004), ICJ Rep 2004, 136, párr. 107–113 y *Armed Activities in the Territory of the Congo (Congo v. Uganda)* (Sentencia) (19 de diciembre de 2005), ICJ Rep 2005, 168, párr. 178; Comité de Derechos Humanos, *Sergio Euben Lopez Burgos v. Uruguay*, 52/79 (29 de julio de 1981) y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso 10.951 *Coard et al vs. Estados Unidos*, 109/99 (29 de septiembre de 1999).

47 AGNU 2014, párr. 56-60; ver en contraste el Decreto 1067 de 2015, Artículo 2.2.3.1.3.2.

48 Decreto 3355 de 2009, Artículos 3 y 11.

diplomáticas y consulares, coordinar con otras entidades la representación del país en materias de límites y desarrollo fronterizo y promover los proyectos que promuevan la mejora de las condiciones de vida de las comunidades de frontera.<sup>49</sup> A la vez, las misiones diplomáticas en el exterior tienen el deber de ejecutar la política en esta materia.<sup>50</sup>

Esta labor se coordina con otras entidades a través de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo presidida por el Ministerio, la cual es la encargada de direccionar la política nacional en la materia, promoviendo la reglamentación de estos temas y la coordinación institucional.<sup>51</sup> Por último, otras entidades tienen competencias particulares en materia de frontera en temas relacionados con sus funciones, que se pueden coordinar en puntos estratégicos como los Centros Nacionales (CENAF) y Binacionales (CEBAF) de Atención en Frontera.

### 3.5.2. Institucionalidad en materia migratoria

El Ministerio de Relaciones Exteriores es también el organismo encargado de la formulación de la política migratoria en Colombia,<sup>52</sup> y su ejecución recae sobre la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, que es un organismo adscrito al Ministerio. Migración Colombia está encargada de ‘ejercer las funciones de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado Colombiano’,<sup>53</sup> reemplazando al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el cual manejaba los temas migratorios en conjunto con sus labores de inteligencia y seguridad nacional hasta el 2011.<sup>54</sup>

El texto del Decreto 4062 de 2011, que establece su estructura y funciones, recalca de manera frecuente que el enfoque de la Unidad Administrativa es la vigilancia y el control migratorio y que su naturaleza es la de un ‘organismo civil de seguridad’, que tiene además algunas funciones de policía judicial, lo cual pareciera indicar un enfoque securitista en la política migratoria en lugar de un enfoque de derechos.

Adicionalmente, la Comisión Nacional Intersectorial de Migración liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene el deber de orientar la ejecución de la política pública en la materia,<sup>55</sup> y hoy en día lo hace a través del Sistema Nacional de Migraciones, actualmente en reforma para lograr su efectividad, en el cual debe funcionar como ‘eje central’ en conjunto con las Comisiones Segundas del Senado y la Cámara de Representantes y la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, la cual está integrada por representantes del sector privado, la academia y las organizaciones no gubernamentales y de

49 Decreto 3355 de 2009, Artículo 12.

50 Decreto 3355 de 2009, Artículo 22 Numeral 8°.

51 Decreto 569 de 2001.

52 Ley 1465 de 2011, Artículo 1 y Decreto 3355 de 2009, Artículo 3 Numeral 17.

53 Decreto 4062 de 2011.

54 Decreto 4057 de 2011.

55 Decreto 1239 de 2003.

colombianos en el exterior.<sup>56</sup> Otras iniciativas, como el establecimiento de la Red Migrante con la participación de las organizaciones internacionales y no gubernamentales en las zonas de frontera, son avances positivos hacia el establecimiento de un sistema integral de protección a los migrantes en estas zonas.

Como se mencionaba anteriormente, la política migratoria en Colombia se ha enfocado principalmente en la emigración y más recientemente en el retorno de colombianos. Una evidencia clara de este fenómeno es que el Sistema Nacional de Migraciones tiene como objetivo ‘elevar el nivel de calidad de vida de las comunidades colombianas en el exterior, considerando todos los aspectos de la emigración y la inmigración’. Aunque los argumentos de la Corte Constitucional para hallar exequible esta expresión se fundamentan en la identificación de una clara vulnerabilidad de los colombianos en el exterior,<sup>57</sup> como política pública en materia de migración este objetivo indica una menor atención a la inmigración, lo que equivale a olvidar uno de los dos aspectos fundamentales de la migración.

Este énfasis en la atención a nacionales y la falta de desarrollo frente a extranjeros también se evidencian en contradicciones internas en la Ley 1465, la cual después de definir como su objeto la atención de colombianos en el extranjero establece que el Sistema tiene entre sus principios la integración social de los extranjeros en Colombia y la promoción con el diálogo de los países de origen, tránsito y destino.<sup>58</sup>

## 4. La movilidad humana alrededor y a través de las fronteras colombianas

En términos generales, la movilidad humana en zonas fronterizas puede dividirse en tres momentos básicos: (1) la entrada a Colombia, (2) la permanencia en Colombia y (3) la salida al exterior. En cada uno de estos momentos existe una diferencia entre las regulaciones aplicables a los colombianos y las que lo son a los extranjeros. De la misma manera, dentro de este universo de migrantes hay perfiles particulares de personas que están bajo disposiciones especiales, las cuales se resaltarán en la sección de perfiles.

### 4.1. Ingreso a Colombia

El Artículo 24 de la Constitución establece el derecho de todo colombiano a entrar y salir del territorio nacional, en concordancia con los estándares internacionales en la materia.<sup>59</sup> La normatividad actual también establece la posibilidad de los colombianos en países fronterizos de obtener un ‘pasaporte fronterizo’ para circular entre Colombia y el país donde se obtuvo.<sup>60</sup>

<sup>56</sup> Ley 1465 de 2011, Artículo 5.

<sup>57</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 2014.

<sup>58</sup> Ley 1465 de 2011, Artículo 3.

<sup>59</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (adoptado el 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976) 999 UNTS 171, aprobado en Colombia a través de la Ley 74 de 1968; Convención Americana sobre Derechos Humanos (adoptada el 22 de noviembre de 1969, entrada en vigor el 18 de julio de 1978) 1144 UNTS 123, aprobada en Colombia a través de la Ley 16 de 1972.

<sup>60</sup> Decreto 1067 de 2015, Artículo 2.2.1.4.1.3.

En el caso de los extranjeros, sin embargo, este derecho de entrada no es absoluto. En efecto, cada país tiene el derecho de permitir o denegar el ingreso de un extranjero a su territorio y definir las condiciones de su estadía. Las disposiciones vigentes con respecto a este tema se encuentran en primer lugar en el Artículo 100 constitucional y en el Decreto 4000 de 2004 y el Decreto 1067 de 2015,<sup>61</sup> en los cuales se establecen los requisitos de entrada y permanencia para extranjeros, que pueden ser una visa u otro tipo de permiso al momento de entrar al país,<sup>62</sup> y la figura de ‘tránsito fronterizo’ para ‘paso circunstancial’ de personas que viven en localidades fronterizas a Colombia con el fin de movilizarse exclusivamente en la zona fronteriza. También se establece la figura de inadmisión, bajo la cual se puede negar el ingreso a personas que se considere de manera informada que puedan ser un riesgo para la seguridad nacional.<sup>63</sup>

Sin embargo, estas disposiciones internas no pueden ir en contravía de las obligaciones internacionales del Estado, especialmente aquellas en materia de derechos humanos; pues la normatividad interna no puede ser una excusa para el cumplimiento de un deber derivado de un tratado suscrito por el Estado.<sup>64</sup> Por ello los extranjeros cobijados por acuerdos internacionales de movilidad, como el Acuerdo sobre Residencia de MERCOSUR, tienen una expectativa legítima de acceder al territorio colombiano en virtud de dichos acuerdos. De la misma forma, los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado y otras personas con necesidad de protección se benefician de disposiciones similares, así como de la prohibición de ser sancionados por ingresar irregularmente a territorio colombiano.

En este sentido, el Estado tiene el deber de asegurar los derechos de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio,<sup>65</sup> debido a que la obligación de no discriminación ha adquirido el carácter de norma imperativa de derecho internacional.<sup>66</sup> La Corte Constitucional ha encontrado que esto implica que no puede existir un trato diferencial entre nacionales y extranjeros si no existe una justificación constitucional legítima.<sup>67</sup>

Los estándares internacionales también señalan que todo migrante extranjero que manifieste necesitar protección debe tener acceso al territorio y a un sistema de evaluación individual de su caso por parte de un funcionario competente, quien debe analizar todos los elementos pertinentes, incluyendo las normas

61 Ver, en particular, el tema de visas en la Sección 1, Capítulo 11, Título 1, Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015, modificado por el Artículo 47 del Decreto 1743 de 2015.

62 En particular, ver el Artículo 2.2.1.11.2.1 a 2.2.1.11.2.6 del Decreto 1067 de 2015.

63 Arr 2.2.1.11.3.2 del Decreto 1067 de 2015, modificado por el artículo 51 del Decreto 1743 de 2015.

64 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (adoptada el 23 de mayo de 1969, entrada en vigor el 27 de enero de 1980), adoptada a través de la Ley 32 de 1985, Artículo 27.

65 *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados* (Opinión Consultiva OC-18/03), Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie A No 18 (17 de septiembre de 2003); Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Rafael Ferrer-Mazorra et al v. United States*, Reporte No 51/01 Caso 9903 (4 de abril de 2001). Ver también Ana Beduschi, ‘The Contribution of the Inter-American Court of Human Rights to the Protection of Irregular Immigrants’ Rights: Opportunities and Challenges’ [2015] 0 Refugee Survey Quarterly 1.

66 Opinión Consultiva OC-18/03, párr. 99-100.

67 Corte Constitucional, Sentencias C-834 de 2007 y C-622 de 2013. Ver igualmente Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2009.

de derechos humanos que sean aplicables,<sup>68</sup> en el marco de un procedimiento sensible a necesidades particulares.<sup>69</sup>

Por último, es importante anotar que existe actualmente una cláusula que permite el ingreso de extranjeros a Colombia y su permanencia por un periodo de noventa días en desarrollo de tratados internacionales. Esta figura recibe el nombre de Permiso de Ingreso y Permanencia 1 (PIP-1).<sup>70</sup> No existe información para evaluar el estado actual de la implementación de este permiso ni los criterios utilizados por la autoridad migratoria para aplicarla en casos particulares, pero el contenido de la disposición permite entender que es un mecanismo para dar cumplimiento a otras obligaciones de admisión al territorio, las cuales pueden derivarse de otros instrumentos en materia de derechos humanos.

## 4.2. Permanencia en Colombia

Dentro del territorio colombiano los nacionales tienen el derecho de circular libremente y fijar su lugar de permanencia o residencia, de conformidad con el Artículo 24 constitucional. En este sentido, una vulneración de este derecho puede constituirse en un caso de desplazamiento forzado.<sup>71</sup>

En el caso de los extranjeros, la regla general es que su permanencia en el país está sujeta al cumplimiento de la normatividad migratoria. En este sentido, cuando la duración del permiso es limitada, la permanencia no debe extenderse hasta más allá de ese término. Igualmente, los extranjeros que estén en Colombia con una visa con una vigencia superior a cuatro meses deben registrarse ante la autoridad migratoria en el Registro de Extranjeros.<sup>72</sup> Este registro se documenta con la expedición de una cédula de extranjería, la cual se concede a titulares y beneficiarios de visas de más de tres meses.<sup>73</sup>

Durante esta permanencia en Colombia los extranjeros son susceptibles de verificación migratoria a través del Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros (SIRE) administrado por Migración Colombia.<sup>74</sup> En caso de incumplimiento de la normatividad la verificación migratoria puede llevar a la imposición de sanciones, desde la cancelación de la visa o permiso correspondiente hasta la expulsión del extranjero.<sup>75</sup>

Al igual que en la sección anterior, existe una categoría especial abierta, el Permiso Temporal de Permanencia 1 (PTP-1),<sup>76</sup> que tiene como objetivo prolongar la estancia en el país de un extranjero titular de un permiso PIP-1. Hasta

68 (AGNU 2014), párr. 66

69 ACNUR, 'La Protección de Refugiados y la Migración Mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos' (2007).

70 Decreto 1067 de 2015, Artículo 2.2.1.11.2.6.

71 Ver los 'Principios Rectores de los Desplazamientos Internos' (1998), UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2.

72 Decreto 1067 de 2015, artículo 2.2.1.11.4.1, modificado por el artículo 52 del Decreto 1743 de 2015.

73 Decreto 1067 de 2015, artículo 2.2.1.11.4.4, modificado por el artículo 54 del Decreto 1743 de 2015.

74 Migración Colombia, Resolución 0714 de 2015.

75 *Ibíd.*

76 Decreto 1067 de 2015, Artículo 2.2.1.11.2.7.

el momento no hay información concreta sobre la aplicación de esta figura. Por último, en consonancia con lo descrito en la subsección anterior, algunos extranjeros pueden estar bajo regulaciones diferenciadas, las cuales serán estudiadas en la sección de perfiles.

### 4.3. Salida de Colombia

El mismo Artículo 24 constitucional establece el derecho de todo colombiano a salir del país de manera libre. Este derecho conlleva igualmente el derecho conexo a no ser forzado a abandonar el país, pero este derecho no es absoluto y puede ser limitado de manera legítima en algunos casos, como en los procesos de extradición que se hagan con pleno apego a la normatividad. De la misma forma, es legítimo establecer requisitos para esta salida, como el uso de un pasaporte u otro documento válido,<sup>77</sup> o el requerimiento de documentación especial en algunas situaciones que involucren a menores de edad.

Con respecto a los extranjeros, la regulación alrededor de la salida del país es diferente dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso. Por una parte, la salida regular y voluntaria no tiene mayores problemas, pero la salida involuntaria plantea un escenario más complejo. Dentro del régimen sancionatorio migratorio para los extranjeros en Colombia se prevén dos medidas administrativas distintas. La primera es la deportación<sup>78</sup> por el incumplimiento de requisitos migratorios, y que en la práctica es una orden de salida, ya que la persona no es obligada físicamente a salir del país por las autoridades, sino que es una orden de hacerlo, en cumplimiento de la resolución de deportación.

La segunda medida es la expulsión,<sup>79</sup> la cual puede ser decidida por la autoridad migratoria – es decir, no es obligatoria sino facultativa – a través de una resolución motivada en los siguientes casos, y lleva a la remoción física de la persona a través de la acción de las autoridades migratorias en los siguientes casos:

- (1) Cuando el extranjero al que se le dictó una resolución de deportación incumple los términos allí dispuestos;
- (2) Cuando el extranjero está registrado por propiciar el ingreso de otros extranjeros con falsas promesas de contrato, suministro de visa o documentación para la entrada o permanencia en el país;
- (3) Cuando el extranjero ha sido condenado en Colombia a una pena privativa de la libertad y la sentencia no conlleve de por sí la orden de salir del país, o
- (4) Cuando el extranjero está documentado fraudulentamente con documentos colombianos o extranjeros.

<sup>77</sup> Decreto 1067 de 2015, artículo 2.2.1.11.6.1, modificado por el artículo 65 del Decreto 1743 de 2015.

<sup>78</sup> Artículos 2.2.1.13.1 y .2, del Decreto 1067 de 2015, modificados por el Artículo 68 del Decreto 1743 de 2015.

<sup>79</sup> *Ibid.*



En los cuatro casos descritos, el Decreto 1067 de 2015 establece que el extranjero puede recurrir la decisión a través de los recursos en sede administrativa, y nada impide que lo haga también por los mecanismos judiciales pertinentes. Es de anotar igualmente que la causal tercera implica, entonces, que la expulsión del país también puede ser ordenada directamente como pena accesoria, en cuyo caso debe ejecutarse una vez ejecutoriada la sentencia, en cumplimiento del numeral 9º del Artículo 43 del Código Penal Colombiano,<sup>80</sup> en concordancia igualmente con el Artículo 2.2.1.13.2.3 del Decreto en cuestión.

Adicionalmente, también puede llevarse a cabo la expulsión si el Director de Migración Colombia o quien este delegue

- (1) Considere que el extranjero está realizando actividades que atentan contra la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la tranquilidad social o la seguridad pública;
- (2) Determine que existe información de inteligencia que indique que es un riesgo para la seguridad nacional, el orden público, la seguridad pública o la tranquilidad social, o
- (3) Responda a la solicitud de una autoridad extranjera que le indique al Estado colombiano que existe contra el extranjero una providencia condenatoria o una orden de captura, en ambos casos por delitos comunes, o que esté registrado en los archivos de INTERPOL.

En estos tres casos la norma indica que la decisión de expulsión no es susceptible de ningún recurso en sede administrativa, aunque esto no implica que no procedan las acciones judiciales. La redacción de este artículo indica que este tipo de expulsión no procede por delitos políticos cometidos por el extranjero, lo cual concuerda con la amplia gama de disposiciones en este tema que han sido adoptadas por Colombia en virtud de tratados relacionados a la protección de extranjeros contra la persecución política.<sup>81</sup>

En todo lo anterior, debe destacarse que en virtud del Artículo 93 de la Constitución Política de Colombia la interpretación y aplicación de estas normas debe hacerse en virtud de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia. La interpretación de estos tratados indica es necesario hacer varias precisiones.

En primer lugar, independientemente del nombre que se les dé a estas figuras en la normatividad nacional, deben aplicarse los estándares internacionales en materia de expulsión, que es el nombre genérico que utiliza el derecho internacional para referirse a todo acto imputable al Estado (distinto de la extradición) que resulte en la salida al exterior de un extranjero; el término ‘expulsión’ no

<sup>80</sup> Ley 599 de 2000.

<sup>81</sup> Ver, por ejemplo, el Tratado sobre Derecho Penal Internacional (adoptado el 23 de enero de 1889, entrada en vigor para cada Estado en la fecha de depósito de ratificación), la Convención sobre Asilo (adoptada el 20 de febrero de 1928, entrada en vigor el 21 de mayo de 1929) 132 LNTS 323, la Convención sobre Asilo Político (adoptada el 26 de diciembre de 1933, entrada en vigor el 28 de marzo de 1935) 34 OASTS, el Tratado sobre Asilo Político y Refugio (adoptado el 8 de abril de 1939, entrada en vigor para cada Estado en la fecha de depósito de ratificación) y la Convención sobre Asilo Diplomático (adoptada el 28 de marzo de 1954, entrada en vigor el 29 de diciembre de 1954) 18 OASTS.

conlleva ningún juicio de legalidad o ilegalidad de la acción particular, pues su legalidad depende de las circunstancias particulares de cada caso.<sup>82</sup> Por lo mismo, aunque la diferenciación normativa a nivel interno no es de por sí contraria al derecho internacional, este tipo de conceptualizaciones internas no pueden desconocer el marco de una serie de requisitos mínimos derivados de las obligaciones internacionales del Estado.

Bajo estos estándares internacionales<sup>83</sup> la expulsión de un extranjero puede ser directa o disfrazada. Las expulsiones directas son aquellas que se hacen a través de un procedimiento administrativo o judicial, cuya legalidad depende de que sigan una evaluación individual de las circunstancias del caso en el marco del debido proceso, lo cual implica, entre otras garantías, que la personas debe poder ser oída, a que la decisión no sea discriminatoria, a tener acceso a representación legal adecuada, a tener acceso a sus representantes consulares,<sup>84</sup> y a que la decisión que se tome en primera instancia esté fundamentada y sea notificada debidamente<sup>85</sup> y que haya la posibilidad efectiva de una revisión ante una autoridad independiente.<sup>86</sup> Adicionalmente, en estos procedimientos se debe tener en cuenta criterios especiales de protección, como la unidad familiar, la conservación de la propiedad del individuo<sup>87</sup> y la efectividad del principio del interés superior del niño, niña o adolescente.<sup>88</sup>

Las expulsiones disfrazadas, por su parte, son aquellas en las que no hay un procedimiento, sino que existen acciones u omisiones imputables al Estado que llevan a la salida del extranjero del territorio. Por lo mismo, las expulsiones disfrazadas son siempre contrarias al derecho internacional.<sup>89</sup> Este es el caso de la salida masiva de colombianos de Venezuela a partir de agosto del 2015, que es estudiada en la Parte II de este informe.

## 5. Perfiles del Informe

Además de estas disposiciones generales, existen perfiles particulares de personas que están cobijadas por regulaciones particulares en las zonas de frontera. Para este estudio se han elegido ocho perfiles particulares con el fin de estudiar su situación actual en perspectiva de derechos humanos. En esta primera parte

82 International Law Commission, 'Draft Articles on the Expulsion of Aliens' (2014) ILC Yearbook 2011 Vol. II Parte II

83 *Ibid.*

84 *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal* (Opinión Consultiva OC-16/99), Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie A No 16 (1 de octubre de 1999), párr. 80; *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)* (Sentencia del 31 de marzo de 2004) ICJ Rep 12 y *Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y la Protección Internacional* (Opinión Consultiva OC-21/14), Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie A No 21 (19 de agosto de 2014), párr. 126.

85 *Caso Familia Pacheco Tineo v. Bolivia* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No 272 (25 de noviembre de 2013), párr. 133.

86 Comité de los Derechos Humanos, 'Observación General No. 15: La Situación de los Extranjeros con Arreglo al Pacto (1986) UN Doc HRI/GEN/1/Rev.7 159 y *Caso Familia Pacheco Tineo*, párr. 140.

87 International Law Commission, 'Draft Articles on the Expulsion of Aliens' (2014) ILC Yearbook 2011 Vol. II.

88 Convención de los Derechos de los Niños (adoptada 20 de noviembre de 1989, entrada en vigor 2 de septiembre de 1990) 1577 UNTS 3 y Opinión Consultiva OC-21/14.

89 International Law Commission, 'Draft Articles on the Expulsion of Aliens' (2014) ILC Yearbook 2011 Vol. II.

del estudio, se examina la normatividad y las políticas públicas aplicables a cada grupo, antes de una evaluación de la situación de cada perfil en cada una de las cinco fronteras terrestres del país en la Parte II. Los perfiles seleccionados para este informe son

- (1) Colombianos desplazados internamente;
- (2) Colombianos víctimas de otros hechos victimizantes;
- (3) Colombianos expulsados de otro país;
- (4) Colombianos que regresan voluntariamente del exterior;
- (5) Personas en riesgo o víctimas de trata de personas u objeto de tráfico de personas
- (6) Personas en movilidad por desastres o cambios ambientales de largo plazo
- (7) Extranjero con necesidad de protección internacional
- (8) Persona con nacionalidad por determinar o apátrida

Estos perfiles son solamente categorías conceptuales, puesto que no pueden reflejar la diversidad de situaciones que pueden ocurrir en cada caso particular. Al mismo tiempo, al interior de cada perfil, es necesario tener en cuenta las necesidades particulares de cada individuo. Por ejemplo, los miembros de grupos indígenas asentados en zonas fronterizas requieren un enfoque diferencial que refleje su cosmovisión y relación especial con el territorio.<sup>90</sup> De la misma forma, las mujeres tienen una protección reforzada frente a la violencia sexual o basada en género,<sup>91</sup> y los niños, niñas y adolescentes migrantes deben recibir atención que asegure su interés superior.<sup>92</sup> Estas mismas medidas diferenciales deben ser aplicadas a las personas en otras situaciones particulares, como las personas en situación de discapacidad y los adultos mayores.

## 5.1. Colombianos desplazados

Históricamente, y con mayor frecuencia en los últimos años,<sup>93</sup> los diversos actores criminales y los grupos armados han actuado de manera particularmente activa en las zonas de frontera, aprovechando la baja presencia del Estado y el fácil

90 Ver por ejemplo el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (adoptado el 27 de junio de 1989, entrada en vigor el 5 de septiembre de 1991) 1650 UNTS 383 (Convenio 169), aprobado en Colombia a través de la Ley 21 de 1991. Ver igualmente Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Gran Cacique Michael Mitchell vs. Canadá*, Informe No. 61/08 Caso 12.435 (2008).

91 Sharon Pickering, *Women, Borders, and Violence: Current Issues in Asylum, Forced Migration, and Trafficking* (Springer 2011) y Kerstin Rosenow-Williams y Katharina Behmer, 'A Gendered Human Security Perspective in Humanitarian Action in IDP and Refugee Protection' [2015] 34 *Refugee Survey Quarterly* 1.

92 Comité de los Derechos del Niño, 'Observación General No. 6: Trato de los Menores no Acompañados y Separados de su Familia fuera de su País de Origen' (2005) UN Doc CRC/GC/2005/6 y (AGNU 2014).

93 Fundación Ideas para la Paz, 'Seis Tesis sobre la Evolución Reciente del Conflicto Armado en Colombia' (2014).

acceso a otros países,<sup>94</sup> lo cual eleva el riesgo de violaciones a los derechos de la población local y en tránsito.<sup>95</sup> Por lo mismo, estas zonas han sido afectadas particularmente por el desplazamiento interno, el cual, afectando a casi ocho de cada diez víctimas del conflicto, es el hecho victimizante que más caracteriza al conflicto colombiano.<sup>96</sup>

Este doble carácter de zona fronteriza y de conflicto ha llevado al surgimiento de dinámicas culturales y de identidad propias de estas zonas que se manifiestan de manera distinta en cada región.<sup>97</sup> El resultado de estos factores es un aporte desmedido de estas zonas al desplazamiento forzado en Colombia, el cual ocurre en algunas ocasiones a través de flujos de desplazamiento hacia el interior del país<sup>98</sup> y en otras, en razón de la proximidad geográfica, en flujos hacia los países vecinos, en los cuales estas personas no siempre han obtenido la protección que necesitan.<sup>99</sup>

Con este mismo objetivo, la Defensoría del Pueblo ha diseñado lineamientos desde la Delegada para los Derechos de la Población Desplazada adelantando acciones especializadas con funciones de prevención, protección, atención, promoción de derechos, análisis e investigación, orientada a las comunidades en riesgo y/o víctimas de desplazamiento forzado y/o con movilidad en zonas de frontera, a través del acompañamiento permanente en sus territorios mediante la figura de los/as Defensores/as Comunitarios/as y Asesores/as en Desplazamiento Forzado con el fin de impulsar y exigir el Goce Efectivo y el restablecimiento de sus Derechos en los municipios focalizados del territorio nacional, inicialmente con el apoyo de la cooperación internacional como Suecia y la Oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR con quien mantiene convenios de asistencia técnica y recursos con los proyectos que se dirigen a la población desplazada con el fin de tener en cuenta sus necesidades particulares,<sup>100</sup> y otras instituciones han desarrollado lineamientos en temas concretos, como la intervención en situaciones de crisis y emergencia.<sup>101</sup> Otras iniciativas, como el programa Familias en su Tierra del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) también se enfocan en apoyar el retorno y la integración local de los desplazados con el fin de reducir su vulnerabilidad y promover soluciones a largo plazo.

94 UARIV, 'Índice de Riesgo de Victimización: 2010-2014' (2014), 93 e International Crisis Group, 'Más Allá de las Ganancias Fáciles: Las Fronteras de Colombia' (2011); CODHES, 'Las Zonas de Frontera como Escenarios de Contención y Expansión del Conflicto' (2005) y UNHCR, 'Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Colombia' (2015) UN Doc HCR/EG/COL/15/01.

95 José Cadena Montenegro, 'Geografía Política: Tensión en las Fronteras de Colombia como Efecto de su Conflicto Interno' [2007] 2(2) Revista de Relaciones Internacionales Estrategia y Seguridad 93 y Vivian García Pachón et al, 'Prevalencia de la Desaparición Forzada en Colombia: Especial Referencia a las Regiones de Frontera' [2011] 4(1) Estudios en Derecho y Gobierno 47.

96 Según las cifras del Registro Único de Víctimas a primero de julio de 2016 había en el país un total de 6'849,277 desplazados internos registrados.

97 Jeimy Johanna Torres, 'La Resistencia Civil y la Búsqueda de Identidades Sociales y Culturales en las Zonas de Frontera en Medio del Conflicto Armado Colombiano' (tesis, Universidad de la Salle, 2009).

98 Brenda Pérez, 'El Tema del Desplazamiento Interno en la Agenda Pública: Una Comparación de su Situación en México y Colombia' [2014] 183 El Cotidiano 7, 12.

99 Martin Gottwald, 'Protecting Colombian Refugees in the Andean Region: The Fight against Invisibility' [2004] 16(4) RSQ 517

100 Defensoría del Pueblo, 'Manual de Procedimientos para la Elaboración de Proyectos de Prevención y Atención a la Población en Situación de Desplazamiento Forzado' (2004).

101 ICBF y OIM, 'Intervención en Crisis durante la Fase de Emergencia para Víctimas de Desplazamiento Forzado y Desastres: Guía de Gestión de Caso Psicosocial para Unidades Móviles' (2009).

De la misma forma, el trabajo de la sociedad civil y la academia ha sido crucial en las labores de prevención de victimización y atención a las personas con necesidades tanto inmediatas como en el mediano y largo plazo a través de ejes transversales de incidencia y acompañamiento. En particular, el trabajo en zonas de frontera que implica acompañamiento a ambos lados de la demarcación internacional es un mecanismo efectivo para la protección de las víctimas que puedan necesitar salir del país.<sup>102</sup>

### Víctimas en el exterior

Las víctimas del conflicto pueden salir del país por muchos motivos, incluyendo la facilidad de acceder a territorios vecinos o el temor a no encontrar protección en ninguna parte de Colombia. Por ejemplo, el desplazamiento de la comunidad afrodescendiente del río Cacarica en el Chocó, el cual causó la salida de algunos de los miembros hacia Panamá, es un caso claro de desplazamiento internacional a través de las zonas de frontera colombianas.<sup>103</sup>

Sin embargo, no en todos los casos el desplazamiento transfronterizo tiene que originarse en una zona cercana a la frontera; por ejemplo, a finales del 2015 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos decidió presentar ante la Corte Interamericana el caso de los familiares del periodista Nelson Carvajal Carvajal, quienes se vieron obligados a salir del país por la violencia y los hostigamientos en su contra.<sup>104</sup> Otros casos por hechos similares de desplazamiento de colombianos hacia el exterior ya han sido estudiados y fallados por el sistema interamericano.<sup>105</sup>

Estudiando la situación de desplazamiento transfronterizo la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la cual ha trabajado con la población desplazada en el país desde 1997, publicó en el 2015 un informe resaltando las necesidades particulares y retos a la protección frente al desplazamiento de doce perfiles distintos de colombianos en alto riesgo de desplazamiento, anotando en múltiples oportunidades las particularidades de este fenómeno en zonas de frontera: 106

- (1) Personas asociadas o que se percibe que están asociadas al proceso de paz;
- (2) Miembros de comunidades indígenas;
- (3) Miembros de comunidades afrodescendientes;
- (4) Personas susceptibles a la extorsión en razón de su profesión;
- (5) Autoridades locales y regionales;
- (6) Autoridades y otros individuos involucrados en la administración de la justicia;
- (7) Defensores de derechos humanos, incluyendo líderes de restitución de tierra y reclamantes;
- (8) Periodistas;
- (9) Sindicalistas y profesores;
- (10) Perfiles particulares de mujeres;
- (11) Perfiles particulares de niños, niñas y adolescentes, en particular en zonas de reclutamiento de grupos armados, y
- (12) Individuos con orientación y/o identidad sexual diversa.

Independientemente de en cuál de estos perfiles anteriores se encuentren, los colombianos que han salido del país, al igual que todas las otras víctimas del conflicto armado, tienen pleno derecho a acceder a los programas de protección y reparación integral

<sup>102</sup> Intervención del Servicio Jesuita para Refugiados en este informe.

<sup>103</sup> *Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 270 (20 de noviembre de 2013).

<sup>104</sup> CIDH, 'CIDH Presenta Caso sobre Colombia a la Corte IDH' (11 de noviembre de 2015).

<sup>105</sup> Ver, por ejemplo, *Gutiérrez Soler vs. Colombia* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 132 (12 de septiembre de 2005); *Valle Janamillo y Otros vs. Colombia* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 192 (27 de noviembre de 2008) y *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 213 (26 de mayo de 2010).

<sup>106</sup> UNHCR, 'Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Colombia' (2015) UN Doc HCR/EG/COL/15/01.

previstos en la normatividad nacional, especialmente la Ley de Víctimas. 107 A pesar de esto, la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034 menciona únicamente la atención a los colombianos en el exterior privados de su libertad, dejando sin visibilizar a las víctimas en el exterior.<sup>108</sup>

Los colombianos que regresan al país, voluntariamente o siendo expulsados, tienen derecho a acceder a los mecanismos de reparación previstos por la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras<sup>109</sup> si anteriormente fueron víctimas del conflicto, sin perjuicio de que hubieran salido temporalmente del país.<sup>110</sup> En estos casos, debido a la victimización que han sufrido y a la afectación especial derivada del desplazamiento transfronterizo, que deja a los nacionales completamente desconectados de la protección del Estado colombiano, requieren medidas especiales de protección, ya que pueden ser refugiados en el exterior o seguir teniendo otras necesidades que los dejan expuestos a riesgos graves al regresar al territorio nacional. En este sentido, una población de interés especial son los colombianos refugiados en el exterior, que el ACNUR estima son más de 340,000.<sup>111</sup>

La aplicación de la normatividad nacional relevante, incluyendo la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, debe ser igualmente dentro de este marco, atendiendo a las particularidades que afectan las necesidades de esta población.<sup>112</sup> En este sentido, los servidores de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV) en diversos escenarios han recalcado que el acceso de las connacionales en el exterior a los mecanismos de la Ley de Víctimas no debería dar lugar a la cesación de su condición de refugiados pues se trata de medidas reparativas y no de protección, lo que es un avance considerable frente a posiciones anteriores en el tema.<sup>113</sup>

A pesar de las dificultades, particularmente en materia de acceso y registro, se reconoce que ha habido avances hacia la formulación de una política pública para adelantar los procesos de reparación en el exterior, liderados conjuntamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la UARIV y la Unidad para la Restitución de Tierras (URT).<sup>114</sup> En este sentido, se han desarrollado<sup>115</sup> mecanismos para que las víctimas en el exterior puedan adelantar estos procedimientos con el apoyo de los consulados.<sup>116</sup> Para inicios de agosto de 2015 este proceso había tenido los siguientes resultados:<sup>117</sup>

**Tabla 4: Registro de víctimas en el exterior**

Total de solicitudes de registro	2838
Total de personas incluidas en el registro	5302

**Tabla 5: Ingresos en el registro de tierras de personas el exterior**

Solicitudes sobre tierras en zonas micro <sup>118</sup>	389
Solicitudes sobre tierras en zonas no micro	639
Total	1028

107 Ley 1448 de 2011.

108 Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034 (2014), 71.

109 David James Cantor, 'Restitution, Compensation, Satisfaction: Transnational Reparations and Colombia's Victims' Law' [2011] UNHCR New Issues in Refugee Research Research Paper No. 215.

110 Ver Caso de *Humberto Sánchez vs. Honduras* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 99 (7 de junio de 2003), párr. 127 y 132; *Caso de Maritza Urrutia vs. Guatemala* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 103 (27 de noviembre de 2003) y *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 124 (15 de junio de 2005).

111 ACNUR, 'Global Trends 2015' (2016).

112 Comisión Colombiana de Juristas, 'Refugiados y Ley de Víctimas: Impactos de la Ley de Víctimas en la Situación de las Personas que se encuentran en Necesidad de Protección Internacional' (2012) y Comisión Colombiana de Juristas, 'Reparación para las Personas en Necesidad de Protección Internacional: Igualdad en el Acceso y Diferencia en su Desarrollo y Aplicación' (2012).

113 Por ejemplo, en la Guía para Colombianos en el Exterior del 2009, el Ministerio de Relaciones Exteriores indicaba que el uso de los servicios consulares por parte de refugiados implicaba que, bajo la Convención de 1951, su estatuto cesaría (pg. 25)

114 Encuentro de Víctimas de Frontera y Connacionales en el Exterior, Bogotá, agosto 27 y 28 de 2015.

115 Con respecto a este tema, ver Corte Constitucional, Sentencia C-715 de 2012.

116 Intervención de la URT en el desarrollo de este Informe. Ver también la Relatoría del Encuentro de Víctimas de Frontera y Connacionales en el Exterior, Bogotá, agosto 27 y 28 de 2015, 2.

117 Datos presentados en el Encuentro de Víctimas de Frontera y Connacionales en el Exterior, Bogotá, agosto 27 y 28 de 2015.

118 Las 'zonas micro' son aquellas donde ya hay condiciones de seguridad y puede intervenir la Unidad de Víctimas.

En concordancia con todo esto, el Estado ha expresado a nivel internacional que presta asistencia a los refugiados colombianos a través de los consulados y que pueden acceder a los beneficios de la Ley sin tener que regresar a Colombia, con el Estado actuando en su representación en los procesos de restitución de tierras y posponiendo su regreso al país hasta que sea seguro hacerlo.<sup>119</sup> Esto implicaría entonces que si una persona es forzada a regresar cuando no es seguro para ella estar en Colombia el Estado entiende que requiere formas especiales de protección de sus derechos.<sup>120</sup>

A pesar de estos avances sigue habiendo una brecha importante frente a las obligaciones internacionales del Estado de apoyar a las víctimas de desplazamiento externo.<sup>121</sup> En primer lugar, los resultados del proceso de reparación y restitución de tierras en el exterior indican una brecha enorme entre el número de víctimas en el exterior y el número de personas que efectivamente han sido registradas para estos procesos. Adicionalmente, debe haber esfuerzos más claros para facilitar su retorno voluntario al país. Esto incluye necesariamente asegurar las condiciones para que haya una labor consular efectiva e integral que ofrezca apoyo tanto a las víctimas que desean permanecer en el exterior como a aquellas que quieren regresar al país con la coordinación y apoyo de las entidades nacionales competentes. En Colombia, esto implica el establecimiento de las condiciones para la permanencia segura en el territorio nacional y la satisfacción de sus necesidades<sup>122</sup> así como medidas especiales de compensación, rehabilitación y satisfacción por el hecho específico de haber sido desplazadas transfronterizamente.<sup>123</sup> Sin embargo, los resultados de este estudio en materia de retorno de víctimas del exterior indican que el acceso efectivo al sistema de retorno acompañado para estas personas es extremadamente reducido.<sup>124</sup>

En el marco de un posible escenario de post-acuerdo con grupos armados, la población refugiada colombiana es un recurso valioso. La experiencia internacional indica que la participación efectiva y el aprovechamiento de las capacidades de los refugiados en estos procesos y los de justicia transicional<sup>125</sup> aumentan la posibilidad de que sean exitosos.<sup>126</sup> Al mismo tiempo, la presencia de grandes números de refugiados que no han podido regresar de países vecinos tiene también un impacto en la construcción de paz en el país de origen,<sup>127</sup> por lo cual garantizar la efectividad de los derechos de los refugiados colombianos es un elemento esencial para la construcción de la paz en Colombia.<sup>128</sup>

## 5.2. Colombianos víctimas de otros hechos victimizantes

Por las mismas razones que las expuestas en el perfil anterior, las personas en las zonas fronterizas en Colombia pueden ser víctimas o estar en riesgo de otros

119 Committee on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families 2013, párr. 3.

120 Ver por ejemplo lo dispuesto en el Artículo 73 de la Ley 1448 de 2011.

121 Ver los estándares sobre la materia que se han desarrollado en *Caso de Gudiel Álvarez y Otros ('Diario Militar') vs. Guatemala* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 253 (19 de agosto de 2012), párr. 308; *Valle Jaramillo y Otros vs. Colombia* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 192 (27 de noviembre de 2008), párr. 227-233.

122 *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 213 (26 de mayo de 2010), párr. 247 y *Comunidad Moiwana vs. Surinam* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 124 (15 de junio de 2005), párr. 209-215.

123 Ver *Manuel Cepeda Vargas*, párr. 252 y *Valle Jaramillo*, párr. 223 y 224.

124 De las 3497 solicitudes de retorno que han sido aprobadas por la Comisión Intersectorial para el Retorno entre el período comprendido entre noviembre del 2013 a marzo de 2016, el 6% de ellas corresponden al retorno solidario, que es como se denomina el retorno de víctimas en el exterior, de conformidad con la Ley 1564 de 2012.

125 Susan Harris Rimmer, 'Reconciling Refugees and Internally Displaced Persons as Transitional Justice Actors' [2010] Research Paper No. 187 UNHCR New Issues in Refugee Research.

126 Amanda Coffie, 'Filling the Gap: Refugee Returnees Deploy Higher Education Skills to Peacebuilding' [2014] Refugee Survey Quarterly 1 y David R. Andersen-Rodgers, 'Back Home Again: Assessing the Impact of Provisions of Internally Displaced Persons in Comprehensive Peace Accords' [2015] 34 RSQ 24.

127 James Milner, 'Refugees and the Peacebuilding Process' [2011] Research Paper No. 224 UNHCR New Issues in Refugee Research.

128 Martin Gottwald y Nicolás Rodríguez Serna, 'Comprehensive Solutions for Colombian Refugees in Latin America' (UNHCR New Issues in Refugee Research Research Paper No. 279, 2016).

hechos victimizantes distintos al desplazamiento, según lo dispuesto en la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras (en adelante ‘Ley de Víctimas’ o ‘Ley 1448’) y en los Decretos Ley de Víctimas Étnicas 4633, 4634 y 4635 de 2011. Sin embargo, aunque ante el riesgo o la comisión de un hecho victimizante existe la posibilidad de que la persona cambie de residencia, hay factores que hacen que algunas personas no se desplacen, incluyendo la falta de un destino seguro y su propia voluntad de permanecer en su lugar de residencia habitual. Los hechos victimizantes que cuando ocurren en el marco del conflicto armado dan lugar a reconocimiento como víctimas bajo la Ley son:

- (1) Abandono o despojo forzado de tierras;
- (2) Acto terrorista, atentados, combates y hostigamientos;
- (3) Amenazas;
- (4) Delitos contra la libertad y la integridad sexual;
- (5) Desaparición forzada;
- (6) Desplazamiento;
- (7) Homicidio;
- (8) Minas antipersonal, artefactos explosivos improvisados y municiones sin explotar;
- (9) Secuestro, y
- (10) Tortura.

En razón de que estos colombianos no abandonan su lugar de residencia habitual, sus necesidades son distintas de las de la población desplazada. Por ejemplo, pueden no necesitar alojamiento temporal o acceso a programas de vivienda social, más sí a programas que les permitan mantener sus medios de subsistencia o programas de rehabilitación psicosocial. La diferenciación entre las necesidades de cada perfil particular es un elemento necesario para la ejecución exitosa de políticas públicas para este perfil poblacional.

### 5.3. Colombianos expulsados de otro país

Los colombianos que atraviesan las fronteras del país no solo lo hacen hacia el exterior, sino que en muchos casos pueden estar regresando. Aunque existen múltiples causas para el regreso, ya sean laborales, familiares, o económicas, las más frecuentes en materia de derechos humanos son los regresos por expulsión y aquellos que son voluntarios pero requieren atención especial del Estado. La primera causa será tratada en esta aparte, mientras que la segunda lo será en la sección siguiente. Las disposiciones comunes a ambas causas se desarrollarán en esta primera parte del estudio.



Como se mencionó en la sección 4.3, los términos ‘expulsión’ y ‘expulsado/a’ se utilizan en este documento de manera preferente sobre la normativa nacional, con el fin de utilizar un término genérico que cubra de manera adecuada las reglas aplicables a todo mecanismo por el cual un Estado saque de su territorio a un extranjero, en razón de la falta de desarrollo adecuado de la normatividad nacional sobre la materia y la necesidad de buscar términos comunes independientemente de la terminología utilizada en el país del cual los nacionales colombianos son expulsados. En estas secciones se anotan, igualmente, los mecanismos existentes en Colombia cuando contengan disposiciones especiales para grupos particulares.

Actualmente no existe una normatividad general dirigida a prestar ayuda institucional a los colombianos que han sido expulsados de otros países, sino un retazo de distintas iniciativas programáticas. Hacia finales del 2015, y en parte debido a esta situación, hubo un desarrollo frenético de un marco normativo con este fin como respuesta a la entrada masiva de colombianos residentes de Venezuela que regresaron en algunos casos como resultado de un proceso formal de deportación (expulsión directa) y en otros como resultado de acciones y hospedamientos que los forzaron a retornar (expulsión disfrazada).

Sin embargo, el desarrollo legislativo impulsado en este momento se basó en medidas que eran particularmente para este caso y no tenían vocación general o que, al ser expedidas en el marco de un estado de excepción, tenían desde el principio un carácter transitorio. Por lo mismo, esta situación no refleja un cambio sustancial y generalizado de la política pública en esta materia sino una respuesta a una situación concreta, y consecuentemente es estudiada en el capítulo sobre Venezuela de este estudio.

En principio, la atención a estas personas durante su expulsión hacia Colombia y una vez llegadas al territorio colombiano es responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia,<sup>129</sup> a través de la recepción de estos ciudadanos en territorio colombiano y de mecanismos institucionales como el Comité para la Asistencia a Connacionales en el Exterior y la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano.<sup>130</sup>

A nivel programático, esta población se ha beneficiado de iniciativas como Colombia nos Une y el Plan Retorno Positivo, un programa multisectorial que da especial atención a colombianos que regresan en condición de vulnerabilidad.<sup>131</sup> Como una de las poblaciones identificadas como vulnerables, los connacionales expulsados de otros países que han accedido a estos programas, a través del programa Bienvenido a Casa, recibieron apoyo médico y logístico al momento de su llegada al país.<sup>132</sup> Estas iniciativas se coordinan con las autoridades locales,

129 Decreto 1067 de 2015.

130 Decreto 1067 de 2015, Artículos 2.2.1.6.1 a 2.2.6.8 y MINRELEX, Resolución 326 de 2001.

131 ‘El Plan Retorno Positivo del Ministerio de Relaciones Exteriores ha Beneficiado a 3.723 Colombianos que Regresan al País’ *Ministerio de Relaciones Exteriores* (15 de diciembre de 2012), disponible en <<http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/plan-retorno-positivo-del-ministerio-relaciones-exteriores-ha-beneficiado-3723>>.

132 Ministerio de Relaciones Exteriores, ‘La Política Integral Migratoria y el Plan de Retorno Positivo, Santiago de Chile, 7 al 9 de septiembre de 2010’ (2010).

como en la implementación del programa Bienvenido a Casa a través de la acción de la Alcaldía de Bogotá, ofreciendo orientación y asistencia.<sup>133</sup>

## 5.4. Colombianos que regresan voluntariamente del exterior

A diferencia de la población colombiana expulsada de otros países, que como se vio en los párrafos anteriores es un tema que ha tenido poco desarrollo normativo, la población colombiana que está en el exterior y quiere o necesita regresar al país de manera voluntaria ha recibido especial miramiento en los últimos años y cuenta ahora con un marco amplio de atención institucional.

Cuando los colombianos en el exterior deseen regresar de manera voluntaria, pueden hacerlo a través del mecanismo establecido en el Registro Único de Retornados, el cual da operatividad a las disposiciones de la Ley 1565 de 2012 sobre el retorno de colombianos residentes en el extranjero, que son para efectos de la Ley aquellos que hayan pasado más de tres años en el exterior.<sup>134</sup> Esta establece que el retorno de un colombiano puede ser:

- (a) Solidario, cuando se trata de colombianos víctimas del conflicto armado interno o pobres de solemnidad;
- (b) Humanitario o por causa especial, cuando es por situaciones de fuerza mayor o causas especiales, incluyendo las que ponen en riesgo su ‘integridad física, social, económica o personal y/o la de sus familiares, así como el abandono o muerte de familiares radicados con él en el exterior;
- (c) Laboral, cuando persigue fines de empleo en Colombia, y
- (d) Productivo cuando tiene como objetivo cofinanciar proyectos productivos en el marco de los planes de desarrollo departamental o municipal.<sup>135</sup>

Estas categorías conllevan incentivos de carácter tributario y asistencial aplicables en principio únicamente a las personas que deseen retornar de manera voluntaria al país y se registren con ese fin en una representación consular colombiana en el exterior, por lo que en principio excluyen a las personas que son expulsadas de cualquier manera del segundo país, pues estas no necesariamente tienen la posibilidad de seguir los procedimientos ante el consulado colombiano para poder activar los mecanismos institucionales correspondientes. De la misma manera, estas medidas no son lo suficientemente incluyentes para ofrecer en todos los casos atención a los connacionales en el exterior que son expulsados, ya que como se vio la misma Ley limita su aplicación a aquellos que hayan estado fuera del territorio nacional por más de tres años.

<sup>133</sup> Sefair 2011, 64.

<sup>134</sup> Decreto 1067 de 2015, Artículo 2.2.1.8.1.

<sup>135</sup> Ley 1565 de 2012, Artículo 3.

Las disposiciones de la Ley son operativizadas a través del Decreto 1067 de 2015, el cual regula el Registro Único de Retornados junto a la institucionalidad del sector a través de la Comisión Intersectorial para el Retorno, la cual coordina las actividades en la materia, tanto a nivel técnico como el estudio de solicitudes de los retornados. A nivel práctico estos procesos se pueden coordinar de manera territorial a través de las Oficinas de Atención al Migrante de Migración Colombia y la Organización Internacional para las Migraciones y/o la Red Interinstitucional de Atención al Migrante, que vincula estos esfuerzos con los proyectos de los actores humanitarios y la sociedad civil.

Estos procesos se articulan con otras medidas concordantes de asistencia a nacionales en el exterior con el fin de apoyar su regreso al país, desarrolladas de conformidad con la Ley sobre el Sistema Nacional de Migraciones y Protección de los Colombianos en el Exterior<sup>136</sup> y en ejercicio de la labor consular.<sup>137</sup> La intersección entre ambas leyes ha dado lugar a una reglamentación del sector a través de actos administrativos y funciones asignadas al Ministerio de Relaciones Exteriores. Las disposiciones actuales giran alrededor de las medidas de asistencia para grupos en situaciones particularmente vulnerables a través del Fondo Especial para las Migraciones<sup>138</sup> con el fin de facilitar

- (1) La repatriación de connacionales sentenciados o condenados a penas privativas de la libertad con condiciones médicas graves o de edad avanzada en algunas situaciones particulares;
- (2) La asistencia y traslado a Colombia de víctimas colombianas de delitos de trata de personas o tráfico de migrantes;
- (3) La repatriación de menores vulnerables;
- (4) El traslado al país de personas con enfermedades graves o terminales;
- (5) El traslado voluntario al país de connacionales y sus familias afectadas por desastres naturales en el exterior;
- (6) La asistencia y/o repatriación de connacionales y sus familias afectados por catástrofes provocadas por el hombre o situaciones excepcionales de orden público en el país en el que se encuentren;
- (7) La asistencia y/o repatriación de nacionales o su núcleo familiar víctimas de violencia intrafamiliar sin la posibilidad económica de regresar por su cuenta;
- (8) La repatriación de restos mortales de connacionales en algunas situaciones particulares, y

136 Ley 1465 de 2011.

137 Ver los antecedentes en las leyes 76 de 1993 y 991 de 2005 y el Decreto 333 de 1995.

138 Decreto 1067 de 2015, Artículo 2.2.1.9.1.1.

- (9) El apoyo y acompañamiento a colombianos en el exterior que requieran protección por estar en un estado grave de vulnerabilidad e indefensión.<sup>139</sup>

Aunque ocurrió bajo un marco normativo anterior, un ejemplo de esta forma de asistencia fue la atención brindada en el 2010 a connacionales afectados por el terremoto de Haití a través del programa Bienvenido a Casa del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual brindó asistencia a 28 colombianos, incluyendo valoraciones médicas y psicológicas y transporte a su lugar de destino en el país.<sup>140</sup> Más recientemente, el Estado también tomó medidas especiales para proteger a 41 connacionales que estaban en Nepal durante el terremoto de mayo del 2015, reubicando al cónsul de Nueva Delhi a Katmandú con el fin de coordinar esfuerzos con otros gobiernos y organizaciones internacionales para encontrarlos y brindarles apoyo.<sup>141</sup> Esta gestión fue exitosa, pues en el plazo de una semana el Ministerio había ubicado a todos los colombianos y ofrecido apoyo para facilitar el regreso a Colombia de los que quisieran salir de Nepal.<sup>142</sup> Un último ejemplo es el apoyo a connacionales afectados por el terremoto de 2016 en Ecuador, que será evaluado en el capítulo pertinente de la Parte II de este estudio.

En otros casos, el acompañamiento al retorno se da a través de la labor de Migración Colombia, ofreciendo información y mecanismos institucionales para apoyar la atención prioritaria a casos particulares.<sup>143</sup> Como se mencionó en el subperfil de víctimas en el exterior, estas personas también pueden estar en esta condición, en cuyo caso se aplican las disposiciones específicas para la atención de esta población.

## 5.5. Personas en riesgo o víctimas de trata de personas u objeto de tráfico de personas

Aunque se trata de dos fenómenos distintos, la trata y el tráfico de personas suelen estar regulados de manera conjunta. Mientras que el tráfico describe la facilitación de la migración irregular por el territorio de un país o hacia el exterior, y esta migración es inicialmente voluntaria, en la trata existe una explotación o un aprovechamiento ilícito de la persona o su trabajo. Por lo mismo, las personas que están en esta situación pueden ser tanto colombianas como extranjeras.

El tratamiento indistinto a ambos fenómenos se debe a las similitudes entre ellos, puesto que implican el transporte de una persona de manera encubierta y normalmente a manos de grupos criminales. Por ello, las personas que están en situación de tráfico, aunque entran inicialmente de manera voluntaria, pueden

139 Decreto 1067 de 2015, Artículo 2.2.1.9.3.4, modificado por el Decreto 1743 de 2015. Ver también Decretos 4976 de 2011, 2063 de 2013 y 1743 de 2015.

140 Ministerio de Relaciones Exteriores, 'La Política Integral Migratoria y el Plan de Retorno Positivo, Santiago de Chile, 7 al 9 de septiembre de 2010' (2010).

141 'Cancillería Sigue Comprometida con la Asistencia a los Connacionales que se Encuentran en Nepal' (30 de abril de 2015), disponible en <<http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/2015-04-30/11476>>.

142 'Ubicados Todos los Colombianos Afectados por Terremoto en Nepal' (2 de mayo de 2015), disponible en <<http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/terremoto-en-nepal-ubicados-todos-los-colombianos/15673236>>.

143 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 'Informe de Gestión 2014', 6 e intervención para este Informe.

fácilmente sufrir violaciones a sus derechos debido a que están en contacto con grupos criminales y a su situación irregular, y pueden de la misma forma convertirse en víctimas de trata.

La atención conjunta a ambos fenómenos se debe en parte a que el Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños<sup>144</sup> haya sido reemplazado por el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas.<sup>145</sup> Este Comité es liderado por el Ministerio del Interior,<sup>146</sup> el cual está encargado de su Secretaría Técnica.<sup>147</sup>

En ambos casos, el tránsito de estas personas en Colombia ocurre de una manera especial en las fronteras, puesto que la baja presencia estatal y el involucramiento de grupos armados o criminales en estas actividades<sup>148</sup> pone a estas personas, particularmente los migrantes irregulares extranjeros, en riesgo de violaciones graves a sus derechos.<sup>149</sup> Al mismo tiempo, los estudios también indican que en los casos de trata de nacionales colombianos hacia el exterior, en los cuales predominan los fines de explotación sexual, el fenómeno fronterizo es menos importante ya que los departamentos de origen no son normalmente fronterizos<sup>150</sup> y las víctimas frecuentemente salen del país por vía aérea hacia Europa o Asia.<sup>151</sup> En las situaciones de trata externa algunos de los lugares en los cuales las víctimas fueron explotadas y esclavizadas son China, Trinidad y Tobago, Indonesia, México, Túnez, Singapur, España, Corea, Argelia, Paraguay, Australia, Curazao, Las Bahamas y Hong Kong,<sup>152</sup> y se destacan algunos de los países andinos y del sur y Centroamérica, como Argentina, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú, Costa Rica y Chile.<sup>153</sup>

La atención al tráfico de personas no está regulada de manera clara, más allá de su prohibición a través de la figura del ‘tráfico de migrantes’ en el Código Penal,<sup>154</sup> la cual castiga las acciones tendientes a facilitar la entrada o salida de personas del país sin cumplimiento de los requisitos legales, y establece penas agravadas en algunos casos, incluyendo cuando el sujeto pasivo es menor de edad. Esta normatividad ha sido estudiada por Migración Colombia y la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC).<sup>155</sup>

144 Decreto 1974 de 1996.

145 Ley 985 de 2005, Artículo 12.

146 Decreto 2893 de 2011.

147 Intervención del Ministerio del Interior en la preparación de este Informe.

148 Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos – Grupo de Desplazamiento Forzado y Refugio, ‘Informe en Materia de Asilo y Recomendaciones para la Creación de la Línea de Intervención de la Procuraduría General de la Nación en esta Materia’ (2011), 61-62 y Palma, supra.

149 Refugees International 2009, supra.

150 OIM, ‘Dimensiones de la Trata de Personas en Colombia’ (2006), 44.

151 Mónica Hurtado y Catherine Pereira-Villa, ‘Dinámica del Comercio Ilícito de Personas: El Caso de Colombia-Oriente Asiático’ [2012] 76 Colombia Internacional 167.

152 Respuestas de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional de Colombia Ministerio de Defensa Nacional. No. S-2015-061699/OCN INTERPOL- GRUIN-38.10, 201500730592 (6 de agosto de 2015), 2, respuesta Defensoría Regional Atlántico, COD 6004. 201500702071. 28 de julio de 2015, p. 1 y respuestas del Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería) S-DIMCS-15-070263, 201500703791 (27 de julio de 2015) y S-GPD-15-069166, 201500697312 (24 de julio de 2015), 3-4.

153 *Ibid.* y Consejo Andino de Defensores del Pueblo, ‘Diagnóstico sobre las Políticas Públicas y la Respuesta Institucional de los Estados contra la Trata de Personas en la Región Andina Colombia’ (2016).

154 Código Penal, Artículo 188.

155 UNODC y Migración Colombia, ‘Dimensión del Delito de Tráfico de Migrantes en Colombia: Realidades Institucionales, Legales y Judiciales’ (2013).

A nivel internacional, el país no es parte del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado<sup>156</sup> pero sí lo es de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la cual contiene algunas disposiciones sobre la protección a trabajadores migrantes irregulares, que puede ser en algunos casos estar en situación de tráfico irregular.<sup>157</sup> Otros instrumentos internacionales suscritos por el Estado colombiano para hacer frente a este fenómeno son los Memorandos de Entendimiento suscritos con las Repúblicas de Ecuador (2012); Chile (2013); Argentina (2013); Honduras (2013); El Salvador (2013); Paraguay (2014); Costa Rica (2014) y Perú (2015).<sup>158</sup>

En los últimos años la migración irregular en Colombia ha aumentado considerablemente. Por ejemplo, mientras que en el 2012 la gran mayoría de los migrantes irregulares en el país provenían de Bangladesh, China, Eritrea, Etiopía, Nepal, Nigeria y Somalia,<sup>159</sup> al año siguiente hubo un aumento a 2,100 casos, principalmente de nacionales cubanos.<sup>160</sup> En los años siguientes, los países de origen más frecuentes reflejaron el aumento de cubanos y nacionales de India, Ecuador y El Líbano.<sup>161</sup> El repunte más sustancial fue entre abril de 2014 y 2015, cuando se registró un aumento del 288%.<sup>162</sup>

Esto se debe a factores como la privilegiada posición geográfica de Colombia como puente natural entre Sudamérica y Centroamérica en la ruta hacia Norteamérica y la liberalización de política migratoria ecuatoriana, que ha permitido la entrada libre de nacionales de la mayoría de los países del mundo, los cuales luego transitan por Colombia hacia Norteamérica. Migración Colombia, por su parte, también atribuye el aumento del número de casos reportados a una mayor capacidad institucional para detectar estos flujos.<sup>163</sup> Esta institución es la encargada de atender a las personas en esta situación y ofrecerles asistencia, reportando varias ocurrencias de estos eventos en el 2014.<sup>164</sup> Estas labores se adelantan en coordinación con otras entidades dependiendo de las víctimas: ICBF y Policía de Infancia y Adolescencia en el caso de menores, SIJIN para el adelantamiento de operaciones y el Centro Operativo Anti Trata de Personas (COAT) en el restablecimiento de derechos de las víctimas.<sup>165</sup>

156 Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado (adoptado el 15 de noviembre del 2000, entrada en vigor el 28 de enero de 2004) 2241 UNTS 507.

157 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (adoptada el 18 de diciembre de 1990, entrada en vigor el 1 de julio de 2003) 2220 UNTS 3; ver en particular el Artículo 67.

158 Consejo Andino de Defensores del Pueblo, 'Diagnóstico sobre las Políticas Públicas y la Respuesta Institucional de los Estados contra la Trata de Personas en la Región Andina Colombia' (2016).

159 OIM, 'Perfil Migratorio de Colombia' (2012), 77.

160 Mauricio Palma Gutiérrez, 'Trata y Tráfico Ilícito de Personas' *Razón Pública* (Bogotá, 29 de junio de 2015) y '28 Migrantes Cubanos Ilegales en el Caribe Colombiano serán Devueltos a Ecuador' *El Universo* (Guayaquil, 26 de mayo del 2015), disponible en <<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/05/26/nota/4914571/28-migrantes-cubanos-ilegales-caribe-colombiano-seran-devueltos>>.

161 'Las Víctimas de la Migración Ilegal en Colombia' *El Tiempo* (Bogotá, septiembre de 2014), disponible en <<http://www.eltiempo.com/multimedia/infografias/las-victimas-de-la-migracion-ilegal-en-su-llegada-a-colombia/14604495>>.

162 Erick Behar Villegas, 'Bandas le Cobran \$7 Millones a un Migrante Ilegal para Pasar al País' *El Tiempo* (4 de julio del 2015).

163 Brigitte Ruiz, 'En el 2014 el Tráfico de Migrantes Ilegales en Colombia Aumentó en un 160%' *Comunicándonos* (29 de agosto de 2014).

164 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 'Informe de Gestión 2014' (2015), 8.

165 Intervención de Migración Colombia en la preparación de este Informe.

A diferencia del tráfico, la trata de personas está fuertemente regulada en Colombia a través de la Ley 985 de 2005. Con el fin de definir esta práctica, la Ley recurre a la modificación del Código Penal, cuyo Artículo 188 establece que existe trata cuando se capta, traslada, acoge o recibe a una persona en Colombia o hacia el exterior con fines de explotación, la cual a su vez es definida como la obtención de un beneficio mediante la prostitución ajena, la explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud y prácticas análogas, la servidumbre, la explotación de la mendicidad de la explotación ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación.<sup>166</sup>

Partiendo de esta definición, la Ley adopta una serie amplia de medidas de distinta naturaleza para promover la lucha contra la trata y atender las necesidades de sus víctimas. Notablemente, la Ley 985 de 2005 establece que el Estado tiene la obligación de luchar contra la trata, pero que esta lucha no puede ir en contravía de los derechos de las víctimas. Además de medidas de prevención, la Ley prevé programas de asistencia inmediata y mediata a las víctimas, aunque esta última, que incluye capacitación y apoyo en la búsqueda de empleo y acompañamiento jurídico, depende de que la persona haya denunciado el delito.<sup>167</sup>

Por último, es importante observar que la interpretación de las disposiciones de la Ley 985 de 2005 debe ser coherente<sup>168</sup> con la Ley 800 de 2003, a través de la cual el Estado aprobó la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo sobre la Trata de Personas.<sup>169</sup>

A nivel regulatorio el Decreto 1069 de 2014 reglamenta parcialmente la Ley 985 de 2005, en particular lo referente a las responsabilidades institucionales de las entidades encargadas de la protección y la asistencia a las víctimas de trata, así como las definiciones y principios de esta atención en concordancia con dicha Ley, incluyendo la recepción de las víctimas de trata externa y el apoyo para conseguir soluciones duraderas. A pesar de contemplar la atención tanto a las víctimas colombianas como extranjeras<sup>170</sup> en su estado actual el Decreto no marca una diferenciación clara frente a los derechos y beneficios de las víctimas dependiendo de su nacionalidad, y esto dificulta la implementación de medidas a favor de víctimas extranjeras, en particular las que tienen un estatus migratorio irregular.

En la práctica, la normatividad se ejecuta a través de estrategias nacionales integrales de lucha contra la trata de personas, las cuales tienen una estructura progresista de protección.<sup>171</sup> La estrategia 2007-2012 estableció como principios rectores los enfoques de derechos, género, protección integral y territorial,

<sup>166</sup> Ley 985 de 2005, Artículo 3º.

<sup>167</sup> Ley 985 de 2005, Artículo 7º Parágrafo 1º.

<sup>168</sup> Ley 985 de 2005, Artículo 2º Numeral 4º.

<sup>169</sup> Los estándares internacionales para la implementación del Protocolo se encuentran en UNODC, 'Marco Internacional de Acción para la Aplicación del Protocolo contra la Trata de Personas' (2010).

<sup>170</sup> Ley 985 de 2005, Artículo 3.7.

<sup>171</sup> Juan David Morales Barco, 'Alcances y Logros de la Política Pública Colombiana en Materia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Delito de Trata de Personas: Período 2000-2007' (2009), 34.

y como objetivos prevenir la trata, garantizar la asistencia y protección integral de las víctimas, fortalecer los mecanismos de cooperación internacional en la materia y fortalecer las entidades relevantes.<sup>172</sup> Para finales del 2015 no se había aprobado la estrategia 2013-2018, propuesta en ese primer año, ni la estrategia 2014-2018, prevista en 2014. Sin embargo, sí se mencionan tanto el tráfico como la trata en la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034.<sup>173</sup>

Los estudios longitudinales más consistentes sobre la trata en Colombia son los del Departamento de Estado de Estados Unidos, los cuales son publicados anualmente. El reporte del 2015<sup>174</sup> indica que Colombia no cumple los estándares mínimos para eliminar este fenómeno y hay dificultades por falta de financiación para estos programas y problemas de coordinación interinstitucional, pero destaca que el Estado está haciendo esfuerzos importantes en este sentido. El informe también revela que en el período de reporte la Fiscalía abrió 15 nuevas investigaciones por tráfico transnacional y 107 por tráfico interno, pero no es claro cuantas de ellas llegaron a juicio, más allá de cuatro juicios por tráfico transfronterizo. De la misma forma, el Departamento de Estado criticó la falta de protección efectiva a víctimas que colaboraran de manera efectiva a la judicialización de las redes criminales.<sup>175</sup> El reporte de 2016<sup>176</sup> resalta la especial vulnerabilidad ante la trata de los desplazados internos, los afrocolombianos, indígenas, personas en situación de discapacidad, personas transgénero, menores de edad en situación de calle y los que viven en áreas de presencia de los grupos criminales.

Otros estudios han resaltado distintos retos de la política en materia de trata. En algunos casos, se resalta el temor de retaliación y desconocimiento por parte de las víctimas, así como falencias institucionales que persisten a pesar de los considerables esfuerzos que se han hecho en los últimos años.<sup>177</sup> De la misma forma, son de especial interés las recomendaciones de la Procuraduría contenidas en un informe del 2011,<sup>178</sup> en el cual se enfatizó la importancia de trabajar en las fronteras para

- (1) Fortalecer las autoridades encargadas de la atención de estas víctimas y la lucha contra las redes criminales, tanto a nivel de coordinación institucional como de programas de capacitación y a través de programas concretos, como albergues temporales como de opciones de integración local;

172 Para el 2011, existían ya Comités Departamentales contra la Trata de Personas en Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Casanare, Caquetá, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés y Providencia, Santander, Sucre, Valle del Cauca y Vaupés (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 'Informe al Congreso de la República Ley 1257 de 2008 Año 2010 (2011)', 13).

173 Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034 (2014), 119.

174 US Department of State, 'Trafficking in Persons Report 2015' (2015).

175 *Ibid.*

176 US Department of State, 'Trafficking in Persons Report 2016' (2016).

177 María Andrea Barragán Porras, 'Trata de Personas, Fallo o Cumplimiento del Contrato Social del Estado Colombiano' (tesis, Pontificia Universidad Javeriana 2013).

178 Informe en Materia de Asilo, 61-62.



- (2) Aumentar la capacidad de traducción de idiomas distintos al español;
- (3) Diseñar mecanismos de protección de víctimas y testigos que incorporen enfoques diferenciales y otras salvaguardas en los procesos judiciales;
- (4) Fortalecer las campañas de información en zonas de transporte, y
- (5) Generar alianzas con actores clave del sector privado de estas zonas, como operadores turísticos, agencias de empleo y de modelaje, entre otros.

En el tema fronterizo, la OIM ha trabajado de manera conjunta con los países de la subregión andina con el fin de capacitar a los funcionarios sobre la protección de los derechos de las personas en movilidad y la atención a las personas en situación de trata o tráfico.<sup>179</sup> De la misma forma, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DDHH) también tiene una serie de lineamientos para la acción estatal en este tema,<sup>180</sup> y existe un número amplio de organizaciones civiles que trabajan en esta materia, particularmente en la prevención y en la atención a las víctimas.

En mayo de 2015 la Defensoría del Pueblo de Colombia fue sede de la Primera Cumbre Iberoamericana de Derechos Humanos, Migrantes y Trata de Personas, organizada por la Federación Iberoamericana de Derechos Humanos. Las instituciones que conforman la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), a fin de enfrentar el riesgo de personas en migración, trata y tráfico ilegal de personas, firmaron la *“Declaración de Bogotá de la primera cumbre iberoamericana sobre derechos humanos, migrantes y trata de personas, de la federación iberoamericana del ombudsman”*, que constituye una hoja de ruta contra estos delitos de carácter transnacional y exhorta a los Estados cumplir con el Protocolo de Palermo a través de la implementación de políticas públicas con enfoque en derechos humanos.

## 5.6. Extranjeros con necesidad de protección internacional

Esta categoría amplia recoge a los extranjeros que, encontrándose en territorio colombiano o en las fronteras, no pueden ser regresados a su lugar de origen en razón de que allí correrían el riesgo de una violación grave de sus derechos, frente a la cual no tendrían la protección de sus autoridades. Esta falta de protección nacional es lo que causa la necesidad de protección internacional, que es cuando un tercer país, en este caso Colombia, entra a llenar este vacío asegurándole al extranjero la permanencia en su territorio, la salvaguarda de sus derechos y garantías contra la devolución a su país de origen. La determinación de qué personas se encuentran en esta situación está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, según lo dispuesto en el Decreto 1067 de 2014.

179 OIM, 'Módulo II: Movilidad Humana: Gestión Fronteriza integral en la Subregión Andina' (2012).

180 OACNUDH, 'Principios y Directrices Recomendados sobre Derechos Humanos y Trata de Personas' (2010).

Dentro de esta categoría se encuentran tres subgrupos claros. El primero es el de los refugiados, que son quienes entran dentro de la categoría más amplia. El segundo es el de los extranjeros que, en caso de ser regresados a su país de origen, estarían en riesgo de ser sometidos a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y el último es el de los extranjeros que, no cumpliendo con los requisitos de la definición de refugiados, están de todas maneras en riesgo de una violación grave de sus derechos fundamentales, y por lo mismo requieren lo que se conoce como protección complementaria.

En Colombia el Decreto 1067 de 2015 reconoce como refugiados a:<sup>181</sup>

- (1) Personas que hayan huido de su país de origen por un temor fundado de persecución en razón de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado u opinión política y que no puedan o no quieran obtener protección de este (definición de la Convención de 1951<sup>182</sup> y el Protocolo de 1967<sup>183</sup>);
- (2) Personas que hayan huido de su país de origen en razón de que su vida, seguridad o libertad se han visto amenazadas por una situación de violencia generalizada, agresión extranjera, conflicto interno, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan alterado gravemente el orden público (definición de la Declaración de Cartagena de 1984<sup>184</sup>), y
- (3) Personas en cuyo caso haya razones fundadas para creer que, de ser retornadas a su país de origen, estarían en peligro de ser sometidas a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Las primeras dos son definiciones comunes en Latinoamérica. La tercera definición integra a las personas que no pueden ser devueltas a su país pues otorgarles protección es una obligación del Estado en virtud de la Convención contra la Tortura y su contraparte Interamericana. Sin embargo, equiparar la protección a ambos grupos de personas genera algunas dificultades.

Por ejemplo, una persona que cumpla con los requisitos de la condición de refugiado puede quedar excluida de este estatus si ha cometido actos que hagan que no merezca esta protección, como delitos de guerra.<sup>185</sup> En razón de esta situación, la persona puede ser regresada a su país de origen. La protección de las personas en riesgo de tortura, sin embargo, es absoluta, y por lo mismo no acepta ninguna excepción: si la persona está en riesgo de tortura no puede ser regresada bajo ninguna circunstancia.<sup>186</sup> Por esta razón el Comité contra la Tortura, encargado de la supervisión de la Convención, indicó en el 2015 que

181 Decreto 1067 de 2015, Artículo 2.2.3.1.1.1.

182 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (adoptada el 28 de julio de 1951, entrada en vigor el 22 de abril de 1954) 189 UNTS 137, aprobada en Colombia a través de la Ley 35 de 1961.

183 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (adoptado el 31 de enero de 1967, entrada en vigor el 4 de octubre de 1967) 606 UNTS 267, aprobado en Colombia a través de la Ley 65 de 1979.

184 Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984).

185 En el Decreto 1067 de 2015 ver el Artículo 2.2.3.1.8.1.

186 Opinión Consultiva OC-21/14.

la normativa colombiana no es adecuada y llamó al Estado a tomar medidas al respecto.<sup>187</sup>

En términos más generales de este procedimiento, las instancias internacionales también han resaltado, entre otras garantías, la importancia de que el proceso cumpla estándares estrictos del debido proceso con el fin de garantizar una decisión imparcial y fundamentada,<sup>188</sup> y la Corte Constitucional ha resaltado que es necesario tomar ‘las medidas legislativas y administrativas necesarias’ para que sean respetados y garantizados los derechos de los refugiados.<sup>189</sup> Adicionalmente, el Comité contra la Tortura también ha resaltado que la imposibilidad de presentar solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado en las zonas de tránsito internacional en los aeropuertos, contemplada en el Decreto 1067 de 2015, debe ser reformada.<sup>190</sup>

En las zonas de frontera, este derecho al asilo implica la prohibición de rechazar a las personas que quieran presentar estas solicitudes. En este sentido, la Declaración y el Plan de Acción de Brasil de 2014, firmados por Colombia, resaltan la importancia de reforzar la presencia de los sistemas de asilo en las zonas fronterizas.<sup>191</sup> El Plan de Acción caracteriza las zonas fronterizas como ‘áreas de ingreso y tránsito, y a veces de permanencia y retorno, para las personas que participan en los movimientos migratorios, incluidas aquellas que buscan protección internacional’ y propone fortalecer el trabajo del Estado en:

- (1) Identificación de personas con necesidades de protección internacional;
- (2) Desarrollo de infraestructura y capacidades para atender a estas personas;
- (3) Reforzamiento de la presencia de los sistemas de asilo en estas zonas;
- (4) Capacitación a funcionarios fronterizos sobre este tema, y
- (5) Establecimiento de campañas de información sobre riesgos para estas personas en tránsito.

En este sentido, la Procuraduría General de la Nación, en un informe de 2011<sup>192</sup> resaltó la importancia de que los oficiales en las zonas de frontera conocieran la normatividad relevante y tomaran medidas para detectar a las personas con necesidad de protección internacional, asegurar su acceso al procedimiento y responder a sus necesidades humanitarias.

187 UN Committee against Torture, ‘Concluding Observations on the Fifth Periodic Report of Colombia’ (2015) UN Doc CAT/C/COL/CO/5, párr. 15.

188 *Caso Familia Pacheco Tineo*, párr. 133. Ver también David James Cantor, ‘Reframing Relationships: Revisiting the Procedural Standards for Refugee Status Determination in Light of Recent Human Rights Treaty Body Jurisprudence’ [2014] 0 Refugee Survey Quarterly 1 y David James Cantor y Stefania Eugenia Barichello, ‘Protection of Asylum-Seekers under the Inter-American Human Rights System’ en Ademola Abass y Francesca Ippolito, *Regional Approaches to the Protection of Asylum Seekers: An International Legal Perspective* (Ashgate 2014) 267.

189 Corte Constitucional, Sentencia T-704/03.

190 UN Committee against Torture, ‘Concluding Observations on the Fifth Periodic Report of Colombia’ (2015) UN Doc CAT/C/COL/CO/5, párr. 15.

191 Declaración y Plan de Acción de Brasil (2014).

192 Procuraduría General de la Nación, ‘Informe en Materia de Asilo’ (2011).

Por último, es importante recalcar que el Decreto 1067 de 2015 también establece ‘medidas complementarias’, que a nivel internacional son formas de protección internacional para personas que no cumplen los requisitos para ser refugiadas pero que correrían un riesgo grave de violación a sus derechos fundamentales en caso de ser retornadas a su país.<sup>193</sup> Por lo mismo, es importante asegurar la efectividad de esta figura, incluyendo en los casos en que los extranjeros enfrenten riesgos de ser sometidos a la pena de muerte<sup>194</sup> y en ciertos casos de sufrir daños a su salud o vida en razón de situaciones médicas graves.<sup>195</sup>

## 5.7. Personas con nacionalidad por determinar o apátridas

Otro grupo de personas que requieren protección especial son aquellas que no tienen nacionalidad, conocidas como apátridas, y aquellas que cumplen los requisitos para tener una nacionalidad pero carecen de un reconocimiento formal de la misma, conocidas como personas con nacionalidad por determinar.

El primer caso puede ocurrir dependiendo de las distintas modalidades para la adquisición de la nacionalidad que operen en cada país. En el caso de Colombia, por ejemplo, el Artículo 96 constitucional establece que la nacionalidad colombiana se deriva de tener un padre o madre colombianos (*ius sanguinis*), de que uno de los progenitores extranjeros esté residenciado en Colombia en el momento del nacimiento (*ius domicilii*) o de la naturalización,<sup>196</sup> con facilidades especiales para personas latinoamericanas y del Caribe<sup>197</sup> y para miembros de pueblos indígenas fronterizos.

Esto implica que las personas que no se encuentren en estas situaciones pueden no adquirir la nacionalidad colombiana automáticamente. Por ejemplo, un niño nacido en Colombia a un migrante extranjero en tránsito temporal no adquirirá automáticamente la nacionalidad colombiana. Si adicionalmente no puede heredar la nacionalidad de sus padres por otro motivo, por ejemplo, si nace de una madre soltera proveniente de un país donde la nacionalidad se hereda por la línea paterna, esta persona puede ser apátrida.

Con el fin de proteger a estas personas la comunidad internacional creó dos instrumentos internacionales. La Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas<sup>198</sup> tiene como fin establecer el trato que los Estados deben extender a estas personas, mientras que la Convención para Reducir los Casos de Apátridía de 1961<sup>199</sup> busca establecer mecanismos para reducir los eventos en que

193 Convención Americana, Artículo 22.8 y Comité Ejecutivo del ACNUR, ‘Protección Internacional mediante Formas Complementarias de Protección’ (2005) UN Doc EC/55/SC/CRP.16.

194 *Caso Wong Ho Wing vs. Perú* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos (Sentencia 30 de junio de 2015).

195 OC-21/2014.

196 Corte Constitucional, Sentencia C-622 de 2013.

197 Con respecto a este tema, ver las observaciones de la Corte Constitucional en la Sentencia C-893 de 2009.

198 Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (adoptada el 28 de septiembre de 1954, entrada en vigor el 6 de junio de 1960) 360 UNTS 117, aprobada en Colombia a través de la Ley 1588 de 2012.

199 Convención para Reducir los Casos de Apátridía (adoptada el 30 de agosto de 1961, entrada en vigor el 13 de diciembre de 1975) 989

una persona puede caer en la apatridia. Ambos fueron incorporados en la Ley 1588 de 2012, pero la aplicación de la Convención de 1961 está en suspenso en razón de la reserva a la competencia de la Corte Internacional de Justicia.

La Corte Constitucional se pronunció sobre estos tratados en el 2013.<sup>200</sup> En esa oportunidad, la Corte resaltó que la protección y los estándares de trato hacia esta población que establecen ambos tratados ofrecían un trato constitucionalmente justificado a una población con necesidades particulares. De la misma forma, la Corte resaltó que la Corte Interamericana ha subrayado la importancia de la nacionalidad como presupuesto del ejercicio y goce de un amplio rango de derechos.<sup>201</sup> También es importante resaltar la Circular 059 de 2015 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, según la cual se debe registrar a todos los menores nacidos en Colombia y si sus padres están domiciliados en Colombia el registro es prueba de nacionalidad colombiana, lo cual promueve el acceso a la nacionalidad de estos menores.

Por último, se debe destacar que la Declaración de Brasil de 2014 resaltó el compromiso de los Estados signatarios, incluyendo Colombia, de erradicar la apatridia en los diez años siguientes a la firma de la Declaración y de fortalecer los mecanismos para luchar contra este fenómeno, desde la facilitación de documentos de identidad y de registro de nacimiento hasta la cooperación internacional con el fin de facilitar estas labores para las personas en movilidad y/o en zonas de frontera.

## 5.8. Personas en movilidad por desastres o cambios ambientales de largo plazo

El último perfil de protección en este informe es el de las personas que se ven obligadas a cambiar de lugar de residencia por los efectos de desastres o por cambios ambientales a largo plazo, como los efectos del cambio climático, la contaminación o las sequías. Colombia ha sido uno de los países más afectados en todo el mundo por la movilidad causada por motivos ambientales.<sup>202</sup> El Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) indica que entre 2008 y 2014, 3'326,887 personas se vieron obligadas a cambiar de lugar de residencia temporal o permanentemente por este tipo de eventos, y tan solo en el 2014 lo fueron 21,344 personas.<sup>203</sup> De este último número, los desplazamientos ocurrieron en una ocasión por actividad sísmica, en 36 por inundaciones, en 25 por tormentas, una por actividad volcánica, cuatro por incendios forestales y 37 por deslizamientos.<sup>204</sup> A nivel global, en el período entre 2008 y 2013 Colombia fue el octavo país más afectado por el desplazamiento ambiental en términos absolutos,

UNTS 175 y OEA, 'Migración Internacional en las Américas: Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas' (2015) OEA/Ser.D/XXVI.2.3.

200 Corte Constitucional, Sentencia C-622 de 2013.

201 *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización* (Opinión Consultiva OC-4/84) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie A No. 4 (19 de enero de 1984).

202 Nicolás Rodríguez Serna, 'Human Mobility in the Context of Natural Hazard-Related Disasters in South America' (Nansen Initiative 2015).

203 IDMC, 'Global Estimates 2015: People Displaced by Disaster' (2015). Dataset.

204 La distribución y el impacto de estos distintos eventos en cada zona fronteriza se discutirán en los capítulos correspondientes.

y en términos relativos (por cada millón de personas), ocupó el séptimo lugar,<sup>205</sup> en particular debido a los efectos de la ola invernal de 2011.

En Colombia no existen medidas especiales para lidiar con este tipo de desplazamiento. Notablemente, la Ley 387 de 1997, que formuló el primer marco sistemático sobre desplazamiento interno, se inspiró en los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre el Desplazamiento Interno<sup>206</sup> pero omitió de su definición las personas desplazadas por desastres.<sup>207</sup> Por ello, la respuesta a este tipo de eventos se ha dirigido a través de los sistemas de gestión de riesgo y respuesta a emergencias y desastres,<sup>208</sup> en cabeza actualmente de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD), la cual aportó a nivel global los datos discutidos anteriormente en esta sección, los cuales fueron los más detallados a nivel mundial en el 2015.<sup>209</sup> A nivel local, hay una larga historia de replicación de los sistemas a través de comités locales, por lo cual coexisten normas de distintos rangos territoriales.<sup>210</sup>

Dar una respuesta efectiva a estos eventos requiere no solo medidas de atención a las personas afectadas, sino también medidas de prevención que reduzcan el riesgo de que estos desplazamientos ocurran, como proyectos de adaptación en el caso de efectos del cambio climático. De la misma forma, la protección a esta población también implica medidas en favor de extranjeros afectados por desastres que lleguen al país. Un buen ejemplo es el de algunos nacionales haitianos en Colombia después del terremoto del 2010, los cuales obtuvieron el estatus *sui generis* de ‘refugiados por razones humanitarias’.<sup>211</sup> En este sentido, es destacable que Migración Colombia ha identificado que es necesario unificar protocolos para responder a eventos de migración fronteriza masiva por desastres naturales u otro tipo de contingencias especiales.<sup>212</sup>

205 IDMC, ‘Global Estimates 2014: People Displaced by Disasters’ (2014).

206 Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998), UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2.

207 La Ley 1448, que reemplazó en su mayor parte a la Ley 387, tiene este mismo enfoque.

208 Ley 1523 de 2012.

209 Ver la tabla en IDMC, ‘Global Estimates 2015: People Displaced by Disaster’ (2015).

210 Ver por ejemplo el Decreto Ley 919 de 1989 y las Leyes 46 de 1998, 715 de 2001 y 1523 de 2012 y el CONPES 3146 de 2001.

211 David James Cantor, ‘Law, Policy and Practice Concerning the Humanitarian Protection of Aliens on a Temporary Basis in the Context of Disasters, Background Paper: States of the Regional Conference on Migration and Others in the Americas Regional Workshop on Temporary Protection Status and/or Humanitarian Visas in Situations of Disaster San José, Costa Rica, 10-11 February 2015’ (2015), 43.

212 Intervención de Migración Colombia en el desarrollo de este informe (2015).



# FRONTERA COLOMBO- ECUATORIANA

## 1. CONTEXTO

### 1.1. Histórico

La frontera colombo-ecuatoriana es, después de la frontera con Venezuela, la más activa de Colombia y en la que existe un mayor intercambio binacional; los 586 kilómetros de frontera terrestre se distribuyen entre los departamentos de Putumayo, 292 kilómetros y Nariño con 294.

La frontera con Ecuador presenta diversidad en pisos térmicos que van desde la zona del pacífico en el occidente (Chocó Biogeográfico), pasando por la zona andina en el centro y la zona de piedemonte amazónico en Putumayo; se encuentran en este territorio cuencas fluviales binacionales que son esenciales para

las comunidades asentadas en esas zonas. Esta variedad de ambientes, a su vez, influye directamente en la vida de las comunidades, generando un alto grado de variabilidad en las actividades económicas, sociales y migratorias de la frontera.

La definición de la frontera comenzó en 1830, después de la disolución de la Gran Colombia, de la que hacían parte tanto Ecuador como Colombia. Sin embargo, la delimitación de la frontera fue un proceso de larga duración, debido principalmente a la inestabilidad política, la falta de presencia efectiva de los Estados en las zonas de frontera y las disputas fronterizas en la triple frontera con Perú. Por ello, el proceso de trazar la frontera terrestre sólo se consolidó hasta la primera mitad del siglo XX a través del Tratado de Límites entre la República de Colombia y la República del Ecuador de 1916,<sup>213</sup> también conocido como el Tratado Muñoz Vernaza – Suárez, estableció la delimitación terrestre desde el río Güepí hasta la desembocadura del río Mataje en la bahía Ancón de Sardinias en el Océano Pacífico.

A pesar de una década particularmente conflictiva de relaciones fronterizas a inicios del siglo XXI, varios proyectos conjuntos se han beneficiado por un ambiente de relaciones binacionales más estables en los últimos años, lo que ha servido para reducir las tensiones diplomáticas y militares y profundizar la cooperación fronteriza de manera mucho más efectiva que en cualquiera de las otras fronteras del país.

También es pertinente anotar que la frontera es mayoritariamente rural, pero hay algunas conurbaciones en puntos como Ipiales en Nariño, para el caso del departamento de Putumayo, las cabeceras municipales ubicadas en el cordón fronterizo son Valle del Guamuez, San Miguel y Puerto Leguizamón; que actúan como polos de atracción para la actividad fronteriza y tienen dinámicas propias y distintas de las zonas rurales, donde hay un menor nivel de presencia institucional.

La cooperación fronteriza con Ecuador ha existido durante décadas, y ha tomado distintas formas a medida que han evolucionado los escenarios de cooperación bilateral y multilateral. A nivel binacional existen múltiples objetivos de cooperación en la frontera, incluyendo para la integración socioeconómica de las comunidades fronterizas<sup>214</sup> y la planificación de los asentamientos humanos en los pasos de frontera,<sup>215</sup> y, de manera más importante, para regular la migración, en este último caso a través del Estatuto Migratorio común.<sup>216</sup>

Sin embargo, estos desarrollos binacionales han sido secundarios frente a la cooperación en el marco de mecanismos subregionales o multilaterales. La mayor parte del trabajo de coordinación fronteriza comenzó a través de la Comunidad Andina de Naciones, la cual promovió activamente las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), que en este caso corresponden con los tres contextos

213 El tratado fue aprobado en Colombia a través de la Ley 59 de 1916.

214 Ley 894 de 2004 y Corte Constitucional, Sentencia C-206/05.

215 Ley 51 de 1999 y Corte Constitucional, Sentencia C-288/00.

216 El Estatuto se explora más adelante en este capítulo.



fronterizos: la zona pacífica (Tumaco, Barbaocoas y Ricaurte hasta Esmeraldas), la andina (IpiALES, Túquerres y Pasto hasta Carchi) y la amazónica (Putumayo hasta Sucumbíos).<sup>217</sup> Esta coordinación ha llevado a proyectos de inversión para la consolidación de las ZIF como puntos de convergencia entre los Estados andinos.

Actualmente el foro más importante de cooperación fronteriza es la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Ecuatoriana, la cual está encargada de definir las políticas de cooperación y desarrollo de esta zona, particularmente a través de la Zona de Integración Fronteriza,<sup>218</sup> por lo que ha fusionado en gran medida los mecanismos binacionales con los mecanismos propios de la Comunidad Andina. La Comisión, a través de comités técnicos, establece las áreas de interés común entre ambos países y las acciones de cooperación a desarrollar. Adicionalmente, en el marco del Tercer encuentro de Gabinete Presidencial, se lanzó en diciembre de 2014 el 'Plan Binacional de Integración Fronteriza 2014-2022' entre Colombia y Ecuador, que declara una zona de integración fronteriza entre los dos países, para garantizar la interacción y buen vivir alrededor de cinco ejes programáticos territorializados y 14 metas de desarrollo que contribuyen a las metas de cada país.

## 1.2. Poblacional

En la frontera colombo ecuatoriana se encuentran diez (10) municipios fronterizos, seis (6) en Nariño y cuatro (4) en Putumayo. Se localizan territorios étnicos colectivos pertenecientes a pueblos indígenas y comunidades afro descendientes, así como comunidades campesinas y personas que han llegado en procesos de colonización asociados a las actividades económicas prevalentes en la frontera.

Los municipios fronterizos presentan altos niveles de necesidades básicas insatisfechas, (NBI), las comunidades rurales, tienen problemas de acceso, disposición, calidad y aceptabilidad de servicios públicos y de acceso a derechos de justicia, salud, educación y generación de ingresos entre otros, lo cual ha derivado en diversas exigencias y movilizaciones sociales, que están relacionadas con la precaria presencia de la institucionalidad social, especialmente en las zonas rurales, así como en el incumplimiento de acuerdos y compromisos firmados por el Gobierno.

Sumado a lo descrito, la extensión territorial, dispersión poblacional, dificultades de acceso, presencia de actores armados legales e ilegales que participan en la confrontación armada, la existencia de cultivos de uso ilícito y de economías asociadas al tráfico de estupefacientes, así como economías de carácter ilegal (minería, contrabando, extracción del crudo que circula en los oleoductos, entre

217 Para más información sobre este tema, ver Ricardo Montenegro Coral, 'Frontera Colombo-Ecuatoriana: Historia y Destino Común' [2005] 10(18) Aldea Mundo 20. Sobre las zonas incluidas en estas zonas, ver Fausto Montagna, 'La Frontera Colombo Ecuatoriana en el Marco de la Integración Andina: Retos y Oportunidades para un Espacio Común de Derechos' [2011] 7 Diálogos Migrantes 20.

218 Ministerio de Relaciones Exteriores, 'Comisión de Vecindad e Integración Colombia - Ecuador'.

otras) contribuyen al aumento en los niveles de vulnerabilidad y exposición a los riesgos derivados del conflicto armado y a sus factores subyacentes por parte de la población civil.



Una de las graves afectaciones a los derechos que se presenta en la zona de frontera, es el relacionado con la contaminación ambiental y vulneración del derecho fundamental al agua potable en tanto que no se cumple con las garantías mínimas de prestación de este servicio. Sin embargo, la contaminación de los ríos y sistemas acuíferos se relaciona no sólo con la falta de acueductos y saneamiento básico, especialmente en las zonas rurales; está también vinculada a con procesos de contaminación por los atentados a la infraestructura petrolera<sup>219</sup>, la minería ilegal y las fumigaciones con glifosato, lo cual disminuye la disponibilidad de agua potable y hace más difícil la accesibilidad en términos de calidad y cantidad.

La frontera también es ampliamente multiétnica, pues hay presencia de los pueblos indígenas Inkal Awa, Pastos, Kofan, Siona, Huitoto (Murui), Kamëntsa, Kechwa, Embera Chami, Koreguajes, Misak, Inga y Nasa; todos, con excepción del pueblo indígena Pasto, han sido reconocidos por la Corte Constitucional como pueblos en alto riesgo de exterminio físico y cultural por efectos del conflicto armado y factores conexos o subyacentes, para quienes se ordenó la construcción de Planes de Salvaguarda (Auto 004 de 2009) y en el caso del pueblo Awá la construcción de un Plan Urgente de Reacción y Contingencia

<sup>219</sup> Ver informe completo Lo que hemos ganado. Fundación paz y reconciliación. Disponible en <http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2015/02/Ver-Informe-Completo-Lo-Que-Hemos-Ganado1.pdf> El precitado informe indica que durante el año 2014 “Los departamentos de Putumayo (98 acciones) y Norte de Santander (18 acciones) prácticamente suman el 80% del total de acciones contra la infraestructura petrolera. El frente 48 atacó sistemáticamente el oleoducto trasandino y a pesar de los esfuerzos de la Fuerza Pública por resguardar esta infraestructura fue prácticamente fallido tal objetivo” (página 16). En el informe se resalta también que los departamentos de Nariño y Norte de Santander con 10 acciones cada uno, le siguen en los lugares de afectación por ataques contra la infraestructura petrolera.

(Auto 174 de 2011). No obstante, han transcurrido 7 y 5 años, respectivamente, desde que se emitieron estas órdenes, en seguimiento a la sentencia T025 de 2004; sin que a la fecha se haya avanzado en el goce efectivo de sus derechos, ya que ninguno de ellos cuenta con un plan de salvaguarda efectivamente protocolizado y en ejecución, como tampoco se cuenta con toda la titulación de sus territorios colectivos, lo cual los priva de contar con medidas eficaces de protección de sus territorios.

En los municipios fronterizos se ubican varios consejos comunitarios y más de diez resguardos indígenas de los pueblos Nasa, Kofán y mayoritariamente Pastos e Inkal Awa, cuyas familias se ubican a lado y lado de la frontera; los cuales vienen adelantando procesos de reconocimiento a su binacionalidad y avanzan en la construcción de planes de vida que trasciendan la división territorial impuesta por el Estado, distribuidos así:

Municipio	Resguardos indígenas/ Poblaciones fronterizas	Consejos comunitarios	Vecinos Ecuador
<b>Tumaco</b>	Resguardos indígenas de Chiguirito Mira Quejuambi Feliciano Piedra Sellada Eperara Siapidara	Bajo Mira y Frontera Alto Mira y Frontera	Provincia: Esmeralda. Cantón San Lorenzo
<b>Barbacoas</b>	Resguardos indígenas de Hojal la Turbia Gran Sábalo Cuambi Yaslambi Pingullo Sardinero Chagui Chimbusa		
<b>Ricaurte</b>	Resguardo indígena de Nulpe Medio y Alto Río San Juan		Provincia Carchi Cantón Tulcán Parroquias: El Carmelo, Maldonado, Tufiño y Chical
<b>Cumbal</b>	Resguardo colonial de Mayasquer A su interior poblaciones de: San Juan, Tallambi, La Unión, Ñumbi.		
<b>Cuaspud Carlos Sama</b>	Veredas de Carchi, San Francisco,		
<b>Ipiales</b>	Poblaciones: Ipiales Inspección de La Victoria Corregimiento Cofanía Jardines de Sucumbios Resguardos de pueblo Kofan, Awá, Inga, Pastos y Nasa	La Nueva Esperanza Liberación y Futuro y Nuevo Renacer	Provincias Carchi y Sucumbios Canton: La bonita

En la franja fronteriza de Nariño, sólo el paso del puente internacional de Rumichaca en el municipio de Ipiales que conecta con la ciudad de Tulcán

(Carchi), es un paso regularizado. El resto, que según se calcula pueden sumar más de cuarenta, se constituyen en pasos irregulares, construidos en años de relación entre familias, comunidades y pueblos indígenas que se ubican a lado y lado de la línea imaginaria trazada en nombre de los Estados o la que se erige potente y dinámica en el cauce de los ríos que actúan como signo de distinguibilidad entre países con sonoros nombres como Rumiayaco, Sapoyaco, Mayasquer, San Juan, Nulpe, Guiza, Mataje, Mira y San Juan.

La población ubicada en zona de frontera en el Departamento del Putumayo está compuesta por Población Mestiza y/o Colona, Comunidades Afrodescendientes e Indígenas de los Pueblos Tradicionales: Ingas, Murui Muinane (Huitoto), Kamëntsa, Kofan, Sionas y Kitchwas. Aproximadamente desde hace cinco décadas se han asentado comunidades los Pueblos Indígenas Awa, Embera Chami, Nasa, Yanaconas y Misak. Los Pueblos de Los Pastos, Quillasingas y Pijaos se encuentran en proceso de reetnización y en proceso de su registro en la Dirección de Idígenas Indígenas, Rrom y Minorías del Ministerio del Interior. De estos Pueblos Indígenas tres son transfronterizos: Sionas, Kofanes y Kitchwas, quienes tienen fluidas relaciones con familiares en una y otra frontera.

En el Departamento del Putumayo la Población Indígena asciende a 61.386 personas (18% de la población total) en tanto que la Población Afrodescendiente es de 20.446 personas (6 % de la población total).

SITUACION DE DDHH GRUPOS ETNICOS FRONTERA COLOMBO ECUATORIANA	
FACTORES DE RIESGO	<p><b>PREEXISTENTES:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pobreza estructural</li> <li>2. Abandono por parte del Estado.</li> <li>3. Invisibilidad preexistente por censos y estadísticas divergentes.</li> <li>4. Desconocimiento por parte de la fuerza pública y las instituciones de la Jurisdicción Especial Indígena</li> <li>5. Distintas formas de intervención económica por parte de colonos y empresas privadas sin regulación del Estado</li> </ol>
	<p><b>DEL CONFLICTO QUE NO LOS INVOLUCRAN DIRECTAMENTE:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Siembra de minas anti-persona.</li> <li>2. Ocupación de lugares sagrados.</li> <li>3. Incursiones armadas por parte de grupos armados legales e ilegales, así como comerciantes ilegales, explotadores de oro, de aluvión y de cultivos ilícitos.</li> <li>4. Ocupación del territorio al establecer campamentos militares.</li> <li>5. Enfrentamientos entre actores armados.</li> <li>6. Se han identificado alrededor de ocho frentes de las FARC (los principales son el 2, 15, 32 y 48) que cubren todo el territorio y el área fronteriza.</li> <li>7. Instalación de campamentos militares de la fuerza pública contiguos a las viviendas y bienes protegidos por el DIH.</li> <li>8. Cultivo de coca y comercialización de clorhidrato coca.</li> </ol>

FACTORES DE RIESGO	<p><b>DEL CONFLICTO QUE LOS INVOLUCRAN DIRECTAMENTE:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desplazamiento forzado, confinamiento y amenazas a integrantes de las comunidades étnicas por parte de actores armados.</li> <li>• Se han identificado alrededor de ocho frentes de las FARC (los principales son el 2, 15, 32 y 48) que cubren todo el territorio y el área fronteriza.</li> <li>• Instalación de campamentos militares de la fuerza pública contiguos a las viviendas y bienes protegidos por el DIH.</li> <li>• Capturas masivas.</li> <li>• Una tercera parte del Pueblo Kofán ha sido víctima del desplazamiento forzado.</li> <li>• Asesinatos y masacres a líderes y miembros de las comunidades étnicas.</li> <li>• Acoso por parte de la Fuerza Pública, Paramilitares y Guerrilla a las niñas y mujeres, así como el uso de menores como fuentes de inteligencia.</li> <li>• Uso de menores como informantes a los grupos armados.</li> <li>• Reclutamiento forzado de miembros de las comunidades étnicas, entre ellos, los niños, jóvenes y adolescentes.</li> <li>• Maltrato psicológico, estigmatización a amenazas en contra de líderes y defensores de derechos humanos, y autoridades tradicionales indígenas, donde se adelantan procesos de consulta previa o proyectos de sísmica, explotación y explotación de petróleo y en contra de comunidades indígenas que adelantan acciones para defender sus derechos fundamentales a la vida, al territorio, a la cultura y a la autonomía.</li> </ul>
	<p><b>VINCULADOS Y SUBYACENTES:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cultivos ilícitos.</li> <li>2. Interés por proyectos de minería - carbón.</li> <li>3. Presencia de minería ilegal.</li> <li>4. Actividades extractivas protegidas por actores armados.</li> <li>5. Despojo de tierras por parte de colonos y actores armados ilegales.</li> <li>6. Explotación petrolera y maderera, sin consulta y sin regulación por parte del Estado.</li> <li>7. Fumigaciones indiscriminadas con glifosfato.</li> <li>8. Actividades como la exploración y explotación petrolera y la construcción de vías, han estado acompañadas de la militarización como un componente de seguridad que el Estado considera necesario para el desarrollo, basado en un modelo que privilegia la inversión extranjera.</li> </ol>
DAÑOS Y AFECTACIONES	<p><b>TERRITORIALES Y AMBIENTALES</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fuentes de agua no tratadas y sistema de manejo de residuos sólidos en mala ejecución, lo que ocasiona contaminación y enfermedades a los miembros de las comunidades.</li> <li>2. Restricción a la movilidad a causa del tránsito de actores armados legales e ilegales.</li> <li>3. Reducción de los cultivos de pan coger como consecuencia del conflicto armado.</li> <li>4. Pérdida de la calidad de los suelos, cultivos y especies silvestres por fumigaciones indiscriminadas.</li> <li>5. Las compañías petroleras iniciaron la construcción de la carretera de Orito al Valle del Guamuéz, si consulta previa o indemnización de las familias afectadas.</li> </ol>

DAÑOS Y AFECTACIONES	<p><b>COMUNITARIOS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Irrespeto sistemático y permanente a las autoridades tradicionales.</li> <li>2. Restricción a la libre movilización de los indígenas.</li> <li>3. Bloqueo de remesas de alimentos.</li> <li>4. Debido a la presencia de monocultivos, se han disminuido los cultivos de pan coger, integrando nuevas fuentes de alimentos afectando notablemente la seguridad alimentaria de los grupos étnicos.</li> <li>5. Ocupación temporal de escuelas, viviendas y centros comunitarios por parte de actores armados legales e ilegales.</li> <li>6. El decomiso de alimentos, de víveres, gasolina y bienes a la comunidad se reporta en la mayoría de los cabildos y son acciones adelantadas principalmente por la Policía Nacional.</li> <li>7. Intoxicación y enfermedades por contaminación de fuentes hídricas y mal manejo de residuos sólidos.</li> <li>8. Pérdida de audición y secuelas psicológicas.</li> </ol>
	<p><b>CULTURALES</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Debido al tránsito de grupos armados (legales e ilegales), se impide la realización de rituales espirituales de las comunidades.</li> <li>2. Debilitamiento espiritual y por ende cultural de las comunidades.</li> <li>3. Ante la ocupación del territorio y el contexto del conflicto armado se han debilitado las prácticas culturales ancestrales del pueblo Kichwa, en particular las nuevas generaciones enfrentan procesos de aculturación de la sociedad blanca-mestiza en detrimento de la cultura propia.</li> <li>4. Pérdida de la enseñanza de la lengua.</li> <li>5. Aplicación de un modelo de educación ajeno y no pertinente a la identidad cultural de los grupos étnicos.</li> <li>6. Pérdida paulatina de las prácticas culturales propias de la medicina tradicional en las nuevas generaciones.</li> <li>7. Uso sistemático de métodos y medicamentos ajenos a usos y costumbres de las comunidades étnicas.</li> <li>8. Pérdida progresiva de los modos de producción tradicional que incluyen: la chagra como base de la soberanía alimentaria, el trueque como mecanismo de intercambio y la minga como un tipo de trabajo comunitario de beneficio colectivo.</li> </ol>
	<p><b>ORGANIZATIVOS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Debilitamiento de la unidad y organización social de las comunidades étnicas.</li> <li>2. Existen reglamentos internos pero estos no se han escrito ni están protocolizados ante el Estado colombiano.</li> <li>3. Ausencia de reglamentos y socializados en cada comunidad.</li> <li>4. No existe respeto hacia las máximas autoridades indígenas por parte de grupos armados.</li> <li>5. Estrategias de aculturación y sometimiento de las comunidades por parte de múltiples actores sociales, políticos y económicos.</li> </ol>

*Fuente:* Informes de riesgo de Defensores Comunitarios de Frontera, del Informe Relator especial para pueblos indígenas de la ONU y documentos de la ONG CECOIN. 2015

Las comunidades étnicas tienen, de manera histórica, procesos organizativos propios, estructuras comunitarias y de autogobierno, que en algunos casos también han llevado a procesos de organización y resistencia comunitaria ante los retos y la violencia fronteriza. Se presenta por tanto una alta movilidad transfronteriza y una concepción de nación que va más allá de los límites nacionales y de soberanía

impuestos por los Estados, por ello, estos procesos de organización son ejemplos especiales de dinámicas de la identidad y la supervivencia indígena, como en el caso del Plan Binacional de los Pasto,<sup>220</sup> que ha sido en parte una respuesta a los factores de migración forzada hacia fuera del territorio colombiano.<sup>221</sup> En otros casos, el fortalecimiento institucional se da a partir de la colaboración entre la Defensoría del Pueblo con organismos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con el fin de fortalecer redes de protección y evitar el riesgo de victimización a los miembros de las comunidades.

En el caso de la población afrodescendiente, también ha sido reconocido para ellos el impacto desproporcionado del conflicto armado, a través del Auto 005 de 2009 y en el caso de las comunidades de la costa pacífica nariñense con el Auto 173 de 2014; frente a los cuales, se advierte un bajo cumplimiento de las órdenes proferidas por la Corte constitucional.

Lo anterior incide negativamente en el pleno ejercicio y goce del derecho al territorio, la gobernabilidad, las formas de organización propia de las comunidades afro descendientes e indígenas en donde, en algunos territorios colectivos, también hacen presencia pobladores mestizos y campesinos, varios de ellos víctimas del conflicto armado y el desplazamiento forzado, a quienes el Estado debe atender igualmente en su calidad de ciudadanos, pero que en ocasiones pretenden generar al interior de estos territorios formas paralelas de organización (JAC) que afectan los procesos de gobernabilidad, generando con ello tensiones interculturales que deben abordarse correctamente.

### 1.3. Movilidad humana

La lógica de movilidad de la frontera es constante, circular y cotidiana. Ha habido un flujo constante de colombianos hacia el Ecuador, en gran parte huyendo de la violencia en el país, pero en muchos casos también por nexos familiares



y económicos entre ambos países.<sup>222</sup> Igualmente, se han dado procesos migratorios hacia esta zona del país, atraídas por la explotación petrolera.

La frontera ha servido también como retaguardia para los actores del conflicto armado, así como para establecer corredores estratégicos hacia los países vecinos.

220 Claudia Carrión Sánchez, 'Procesos de Resistencia en la Frontera Colombo-Ecuatoriana' [2014] 58 *Latinoamérica* 85.

221 Óscar Fernando Garzón Almeida, 'Modos de Subjetivación en la Migración Forzada de Colombianos a Ecuador: El Caso del Pueblo Indígena Pasto Período 2006-2010' (Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador 2012).

222 OIM, 'Perfil Migratorio del Ecuador' (OIM 2012).

Las condiciones regionales también se han prestado para que la frontera sea una zona propicia para los cultivos de uso ilícitos y el narcotráfico. De acuerdo con los datos brindados por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos-SIMCI, a partir del año 2001 se produjo un efecto de desplazamiento, de los cultivos de coca y de toda la cadena de transformación y tráfico de cocaína, hacia el litoral pacífico, principalmente el departamento de Chocó y hacia la frontera con Ecuador en los departamentos de Nariño y Putumayo<sup>223</sup>. El aumento de cultivos de uso ilícito en territorios de frontera está ligado a la obtención de ventajas estratégicas para el transporte y la comercialización de narcóticos ya sea hacia Ecuador o en ruta por el océano pacífico hacia Centroamérica como punto de enlace con EEUU. Vinculado a lo anterior, en los últimos años se ha presentado aumento de número de colombianos y colombianas detenidos en cárceles del Ecuador, por delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, aprovechando las condiciones de vulnerabilidad de la población, la falta de oportunidades para la generación de ingresos, la baja presencia institucional social en zonas rurales y las dificultades de acceso a las mismas

Es de resaltar que en esta frontera, especialmente en Nariño, algunos territorios no cuentan con vías de acceso por el lado colombiano, lo cual hace que sea necesario el tránsito por el vecino país para llegar a estas localidades. Asimismo, en comunidades fronterizas, la población acude al vecino país para acceder a servicios de salud y educación, dada la precariedad o inexistencia de los mismos en el lado colombiano. En términos de comercialización de productos, estos también son llevados a los mercados de las poblaciones ecuatorianas, ante las dificultades de transporte, por falta de vías de acceso, deterioro de las mismas, o distancia a los centros poblados colombianos en donde sea posible su venta.

Dada la naturaleza de la migración irregular en Ecuador no hay datos precisos, pero es considerable la migración desde Colombia de personas que van a trabajar a Ecuador, en su gran mayoría en condición de irregularidad, conocidos en la zona andina como 'cuadrillas'. Las personas son llevadas en camiones por pasos no regularizados hacia el Ecuador, algunos van y vuelven el mismo día, otros permanecen temporadas de ocho o quince días. Para ellos se presenta un mayor nivel riesgo de no pago de su trabajo y de posible deportación, dada su permanencia irregular en el vecino país, así como la ausencia de visas de trabajo.

Por razones comerciales hasta el año 2010 había un alto flujo migratorio de colombianos que se dirigían hacia poblaciones fronterizas del Ecuador para efectuar procesos de compra de productos básicos de la canasta familiar, en los últimos años debido a la dolarización de la economía ecuatoriana cambió el flujo migratorio y se presenta ahora, flujo de ecuatorianos a Colombia, lo cual tiene un efecto positivo en el comercio de ciudades como Ipiales, Pasto, San Miguel, Valle del Guamuez y Puerto Asís, pero a la vez impacta de forma negativa a los consumidores locales con menor poder adquisitivo, por el

223 UNODC, 'Análisis Multitemporal de Cultivos de Coca, Período 2001 – 2012' (2014), 17.



incremento en los precios y desabastecimiento de los productos de la canasta básica familiar.

Los flujos mixtos de carácter regular se centran para el departamento de Nariño en el paso del puente internacional de Rumichaca y en el departamento del Putumayo en el Puente Internacional San Miguel<sup>224</sup>, siendo los principales puntos migratorios de la frontera colombo-ecuatoriana, donde recibe y se despide tanto a turistas como migrantes de Sudamérica y a migrantes continentales y extra continentales, la cual se profundizará posteriormente.

Por último, una situación a resaltar es el tema de personas de la zona de frontera que cuentan con registro civil de nacimiento tanto en Colombia como en Ecuador, situación que se complejiza en tanto en algunos de estos casos los nombres o identidades, ciudad o fecha de nacimiento difieren en uno u otro. Es posible que esta situación haya sido favorecida por la percepción de la población acerca que esto constituiría doble nacionalidad o pensando en mayor garantía de derechos o acceso a servicios en los dos países, pero evidencia un proceso de desconocimiento acerca de los temas relacionados con el derecho a adquirir la doble nacionalidad.

Actualmente el marco migratorio más importante entre ambos países es el establecido en el Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador del año 2000, aprobado a través de la Ley 1203 de 2008 y promulgado a través del Decreto 2050 de 2010.<sup>225</sup> El Estatuto establece varias medidas para promover la integración migratoria. La primera el ingreso de nacionales de un Estado al otro sin necesidad de visa ni pasaporte, utilizando únicamente su documento de identidad, y el ejercicio de algunas actividades económicas en un período de tiempo corto. Adicionalmente, en materia de migración permanente, el Estatuto facilita la obtención de la residencia, el acceso a los sistemas de seguridad social, protección y asistencia.

Otro marco relevante entre Colombia y Ecuador es el Acuerdo sobre Residencia de MERCOSUR, que permite la entrada y permanencia legal de nacionales de un país al otro, incluyendo el acceso al trabajo, la seguridad social y eventualmente la posibilidad de optar por la residencia permanente.<sup>226</sup> A pesar de que este mecanismo de integración es positivo para la movilidad entre los dos países, en algunos casos ha sido utilizado en Ecuador en reemplazo del reconocimiento de las necesidades de protección de las personas que huyen de Colombia, lo cual las deja sin garantías de no devolución o acceso a soluciones duraderas.<sup>227</sup>

224 Juan Carlos Forero Ramírez, 'Dimensión del Delito de Tráficos de Migrantes en Colombia: Realidades Institucionales, Legales y Judiciales' (UNODC – Migración Colombia 2014).

225 El Estatuto había sido aprobado anteriormente en la Ley 968 de 2005, pero fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-241/06 por vicios procedimentales en el trámite legislativo, y fue por eso que fue necesario reiniciar el proceso de aprobación legislativa, culminando con la Ley 1203 en el 2008.

226 Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile (2002).

227 Tori Duoos, 'The MERCOSUR Visa: A Band-Aid for Ecuador's Rejected Colombian Asylum Seekers' (Refugees International 2015).

### 1.3.1. Corredor de tránsito de migrantes

La regulación migratoria en Ecuador es la más liberal de la región, debido al reconocimiento constitucional del derecho a migrar, que incluye protección amplia para los migrantes.<sup>228</sup> Sin embargo, en algunos casos esta política ha fomentado el tráfico irregular de nacionales de fuera de Sudamérica, e incluso en algunos casos de fuera del continente, aprovechando a Ecuador como punto de inicio en la ruta hacia Estados Unidos, lo que los ha lleva a entrar a Colombia por la zona fronteriza común, particularmente a través de pasos informales y en algunos casos incluso a través del Puente Internacional de Rumichaca en Ipiales.<sup>229</sup>



Lo anterior incide en la imposibilidad de contar con cifras aproximadas acerca de este cruce transnacional, sin embargo, a partir de las cifras brindadas por Migración Colombia, grupo de verificación migratorias Regional Nariño Putumayo<sup>230</sup> respecto a extranjeros deportados por esta frontera, puede evidenciarse la magnitud de este fenómeno migratorio.

Entre los años 2014 hasta el 30 de junio del presente, 5120 extranjeros habían sido deportados por esta frontera: en el 2014 fueron 532 personas, pasando en el 2015 a 2987, representando esto un aumento de más de 500% de estos procedimientos; para los primeros seis meses del presente año, la cifra asciende a 1601 personas.

En el año 2014, el 52% de ciudadanos extranjeros deportados por la frontera lo constituyeron personas de nacionalidad Cubana, seguidos por personas de Somalia (8%) y de países sudamericanos como son Argentina (6.5%) y Ecuador (4.7%) aparecen también migrantes extra continentales procedentes de países como Nepal (4.7%), India (4.7%) y Bangladesh (3.9%).

Para el año 2015, la tendencia se mantiene: los ciudadanos de Cuba representan el 70% de las personas deportadas, (2082), seguidas por ciudadanos extra continentales de Ghana (5.75%), Somalia (5.22%) Nepal (4.58%), India (3%) Bangladesh (2.5%) y Ghana (2%)

Durante el año 2016 se ha dado un aumento considerable de las deportaciones de ciudadanos de Haití, 631 personas (39.4%), seguidos por ciudadanos de

228 Constitución de la República del Ecuador (2008), artículos 40 y 41. Para un análisis de estas disposiciones, ver el capítulo sobre Ecuador en Patricia P. Gainza, *Políticas Migratorias e Integración en América del Sur: Realidad del Acceso a Derechos Políticos, Económicos, Sociales y Culturales de las Personas Migrantes* (CDHIC 2013).

229 Juan Carlos Forero Ramírez, 'Dimensión del Delito de Tráficos de Migrantes en Colombia: Realidades Institucionales, Legales y Judiciales' (UNODC – Migración Colombia 2014).

230 Oficio de Migración Colombia a la Defensoría Regional Nariño con fecha 2016-07-06.

Cuba que bajan a ser un 18% del total, lo cual puede estar relacionado con la decisión del gobierno Ecuatoriano de solicitar la visa a ciudadanos de este país a partir del primero de diciembre de 2015<sup>231</sup>. Decisión que se produce en el marco de la reunión del Sistema de Integración Centroamericana- SICA, institución encargada de contener violaciones a los Derechos Humanos de los Migrantes de ese país en su camino hacia Estados Unidos.

De acuerdo con la documentación recolectada, el tránsito de ciudadanos de Haití, no se da de manera directa desde su país, sino que se enmarca en la migración masiva que se dio luego del terremoto que sacudió al país en el mes de abril de 2010, el cual generó un éxodo masivo de población, hacia algunos países, entre ellos Brasil que brindó acogida a través de “visados humanitarios”. En el año 2012, cerca de 4 mil haitianos que habían entrado en este país, fueron regularizados<sup>232</sup>. Sin embargo, relacionado con la crisis económica que afronta el Estado Brasileño y en la búsqueda de llegar a Estados Unidos, se ha incrementado el tránsito de ciudadanos haitianos procedentes de Brasil que pasan por territorio Peruano, Ecuatoriano e ingresan luego de manera irregular a Colombia.

Estos dos países concentran el flujo migratorio del año 2016, en un 57%, les siguen ciudadanos de Ghana (6.74%) Senegal (5.87%), República Democrática del Congo (4.81%), Bangladesh (2.68%) y Guinea (2.24%).

Es así como la frontera Colombo – ecuatoriana, se ha constituido en uno de los mayores puntos de ingreso de inmigrantes que hacen tránsito por Colombia con destino a Centro América, buscando con ello llegar a Estados Unidos. Los datos anteriores dan cuenta de un alto número de deportaciones efectuadas y un alto nivel de subregistro, debido a los múltiples pasos informales existentes que se utilizan para ingresar al país, así como la modificación de las rutas para hacerlo, dados los controles oficiales y operativos que se vienen adelantando en esta frontera para desarticular las redes de tráfico de migrantes que operan en la región. Es importante mencionar que las personas que son deportadas, no cesan en el intento llegar a EEUU, razón por la cual, las rutas cambian constantemente y la crisis humanitaria de estos migrantes se ve especialmente reflejada en la frontera con Panamá, dada la restricción de la misma para el tránsito de migrantes irregulares.

De igual manera es importante resaltar que dada la presencia de bandas criminales, y grupos armados ilegales en la zona de frontera, para los migrantes es alto el riesgo de caer en las redes de traficantes, así como su exposición a hurtos, extorsiones, trata de personas y riesgo de ser víctimas accidentes o incidentes

231 <http://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-solicita-visa-de-turista-a-los-cubanos-desde-el-1-de-diciembre/> “La decisión ecuatoriana es producto de la reunión de la presidencia protémpore del Sistema de Integración de Centroamérica (SICA), desarrollada el martes 24 de noviembre, en San Salvador. El SICA está compuesto de ocho países del área y en esa reunión estuvieron presentes también: Cuba, Ecuador, México y Colombia. (...) El aporte nacional, como explicó el Canciller, se da por una crisis de derechos humanos generado por el flujo de migrantes cubanos en Centroamérica. En la actualidad, más de tres mil cubanos se encuentran en la frontera entre Nicaragua y Costa Rica, lo que ha generado un conflicto entre esos países y preocupación por las condiciones de vida de los migrantes. “El compromiso que hicimos en San Salvador es que a partir del 1 de diciembre, Ecuador pedirá visa a los ciudadanos cubanos; no porque tenemos algo en contra de Cuba, lo hacemos para detener violaciones a los derechos humanos y hasta la pérdida de vidas”, dijo. Lasso solicitó también a los Estados Unidos revisar la política que otorga la ciudadanía a los cubanos apenas llegan a ese país. “Eso estimula el flujo; además las cantidades han aumentado a partir de la tendencia a la normalización de las relaciones diplomáticas entre Cuba y los Estados Unidos”

232 <http://www.fmreview.org/es/estadosfragiles/thomaz.html>

con MAP y MUSE, pues la zona de frontera por ser un escenario de confrontación armada se encuentra contaminada por estos elementos, sin que hasta el momento haya habido desminado y/o descontaminación.

### 1.3.2. Colombianos deportados

De acuerdo con la información brindada por la oficina de Migración Colombia, Grupo de verificación migratorias Regional Nariño Putumayo<sup>233</sup>, en los últimos tres años 1133 colombianos en calidad de deportados por parte de las autoridades migratorias del Ecuador, han sido entregados a Migración Colombia en el CENAF Rumichaca<sup>234</sup>.

Sin embargo, no se conoce con exactitud, cual es el perfil de los colombianos que vienen siendo deportados, ni se tiene claridad acerca de si existe alguna entidad encargada de hacer seguimiento a la situación de estos connacionales, para evitar la vulneración en sus derechos, así como disminuir las posibilidades de efectuar nuevos procesos de migración irregular. Igualmente, de acuerdo con la información reportada por la oficina de Atención al Migrante de Ipiales, los ciudadanos deportados que han sido referenciados por Migración Colombia y cumplen con los requisitos de la ley 1565 de 2012, han sido atendidos, especialmente para apoyar su retorno a sus ciudades de origen, pero los mismos no superan la decena en procesos de atención.

Por su parte, en el Departamento del Putumayo la inexistencia de institucionalidad encargada de los proceso no se cuenta con información acerca de procesos de deportación que se estén presentando y cuyo ingreso se realiza por este territorio.

### 1.3.3. Retorno de connacionales

El retorno de connacionales no víctimas, cobijados por la ley 1565 de 2012 en la zona andina del departamento de Nariño se da a través del punto de atención al migrante de la Cancillería ubicado en Casa de la Justicia de Ipiales. En el caso del departamento del Putumayo no existe oficina de la mencionada institución, razón por la cual no se cuenta con información sobre el retorno de connacionales que ingresan por este departamento, centrándose a continuación el análisis en lo que acontece en la zona andina de Nariño.



233 Oficio de Migración Colombia a la Defensoría Regional Nariño con fecha 2016-07-06.

234 En el año 2014 fueron deportados 524 nacionales, en el año 2015 lo han sido 420 personas y durante los primeros seis meses del presente, van 189 colombianos deportados.

Desde el año 2011 en el departamento de Nariño se ha trabajado en el fortalecimiento de la Red de Atención al Migrante y del programa Colombia nos Une, los cuales funcionan especialmente en la zona andina, con el fin de contener procesos de migración irregular y brindar apoyo a los connacionales que retornan, a través de la oferta de servicios de las diversas instituciones compelidas en la misma<sup>235</sup>.

Durante este año se ha impulsado desde la Cancillería la conformación de Comités municipales de migración en Cuaspud Carlosama, Cumbal, Ipiales, Aldana y Pupiales; lo cual ha quedado incluido en los planes de desarrollo y se avanza en el proceso de constitución del Comité Departamental de Migración.

Se reconoce el esfuerzo efectuado a la fecha para que a nivel municipal y departamental en Nariño se dé importancia al tema migratorio, pero se requiere mayor incidencia para que este tema se posicione en la agenda de política pública, con el propósito de contar con recursos, programas y proyectos dirigidos específicamente a la población migrante y retornada, dado que a la fecha, la Red se constituye a partir de la oferta en política pública social existente.

Igualmente se requiere extender la influencia de la Red de Atención al Migrante y del Programa Colombia nos Une a las demás zonas de la frontera colombo ecuatoriana, especialmente en el departamento del Putumayo, así como fortalecer el proceso de creación y dinamización de la Red de Atención al Migrante en el municipio de Tumaco para dar una adecuada respuesta al contexto y las dinámicas migratorias de la región pacífica, las cuales en los próximos años tendrán una mayor incidencia dado el proceso de construcción del puente binacional Tumaco – San Lorenzo y de la acupista entre Tumaco y Buenaventura, proyectos enmarcados en la Iniciativa de Integración Suramericana IIRSA.

### 1.3.4. Víctimas del conflicto armado

En materia de migración forzada, Ecuador es el país con mayor número de colombianos con necesidad de protección internacional (NPI), albergando



235 Según información brindada por la Cancillería, oficio SGCNU-16-073640, "El Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección de Asuntos Migratorios consulares y Servicio al ciudadano y su programa Colombia Nos Une, desde el año 2011, a través de la articulación interinstitucional con la Organización Internacional para las Migraciones OIM, ha avanzado en la puesta en marcha de La Política Integral Migratoria a nivel Regional en el Departamento de Nariño. En el marco del mencionado proceso, se han establecido las siguientes acciones: Creación de la Oficina de Atención al Migrante con cobertura para todo el Departamento; creación y articulación de la Red Interinstitucional de Atención al Migrante en la zona Andina de frontera, de la cual hacen parte alrededor de 28 Instituciones locales y regionales; apoyo a la implementación de proyectos productivos e iniciativas de emprendimiento para la población migrante y retornada en aras de posibilitar su inserción económica y estabilización comunitaria, los cuales han beneficiado a un total de 2.745 connacionales; promoción de estrategias para la prevención de la migración irregular, con las cuales se han beneficiado 1.600 estudiantes y comunidad educativa; Fortalecimiento de la Institucionalidad pública en materia migratoria. Así mismo el Ministerio ha puesto a disposición un Asesor a nivel Departamental, con el fin de que coordine, articule y fortalezca las mencionadas acciones"

más de 120.000 personas con necesidades de protección. Casi la mitad de los refugiados colombianos reconocidos en el exterior estaban en Ecuador, convirtiéndolo en el país de asilo más grande para esta nacionalidad. A pesar de ello, hay una brecha enorme entre el número de colombianos con la condición de refugiado u otras necesidades de protección internacional y aquellos que han sido reconocidos oficialmente como tal por las autoridades ecuatorianas, debido a dificultades en el acceso y el registro de sus necesidades.<sup>236</sup>

Del lado ecuatoriano de la frontera todas las personas, incluyendo los colombianos migrantes o con necesidad de protección, se encuentran bajo el mandato de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, la cual participa en cuatro Mesas de Movilidad Humana, en Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos en la frontera, e Imbabura, Guayas y Pichincha, que a pesar de no estar ubicadas directamente en la frontera son focos importantes para el flujo migratorio. A través de la participación en estas zonas, la labor de incidencia directa en casos que requieren atención urgente ante las instancias nacionales y locales relevantes, así como a través de reuniones de coordinación periódicas con la Defensoría del Pueblo de Colombia, hacen que la Defensoría ecuatoriana sea una contraparte importante para la labor de defensa y promoción de los derechos humanos.<sup>237</sup>

En materia de protección internacional, una vez en Ecuador las necesidades de protección de los solicitantes de asilo colombianos son evaluadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana a través de la Dirección de Refugio y Apatridia. Esta Dirección identifica como retos en la atención fronteriza la movilidad fronteriza irregular, el gran número de solicitudes de nacionales colombianos, la falta de servicio consular efectivo para estos ciudadanos y la falta de corresponsabilidad regional para la atención de estas personas.<sup>238</sup>

Debido a esta enorme población de Colombianos Víctimas en Ecuador, las autoridades ecuatorianas, la sociedad civil y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados trabajan no sólo para la obtención del reconocimiento de estas necesidades de protección, sino también para evaluar el bienestar de estas personas a través de su integración local en la sociedad ecuatoriana.<sup>239</sup> De la misma forma, también ha llevado a la búsqueda de formas de cooperación internacional para repartir las cargas entre los países de la región, gestionando reasentamientos de los refugiados colombianos en otros países de

236 Ver los datos en [popstats.unhcr.org](http://popstats.unhcr.org). Ver también Paulina Alexandra Larreátegui Benavides, 'Y Ahora... ¿Quién Podrá Defendernos? La Nacionalidad de las Personas Solicitantes de Refugio en el Sistema Humanitario Ecuatoriano' (FLACSO 2009) y Paulina Alexandra Larreátegui Benavides, 'Refugio, Nacionalidad y las Trabas Ocultas en el Sistema Humanitario' (FLACSO 2011).

237 Intervención de la Defensoría del Pueblo de Ecuador en este informe.

238 Intervención de la Dirección de Refugio y Apatridia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador en este informe.

239 ACNUR e Instituto de la Ciudad Quito, 'Más Allá de las Fronteras: La Población Colombiana en su Proceso de Integración Urbana en la Ciudad de Quito' (2014) y ACNUR e Instituto de la Ciudad, 'Perfiles Urbanos de la Población Colombiana en Quito: Refugiados, Solicitantes de Asilo y otras Personas en Situación de Movilidad Humana' (2014). Para una perspectiva histórica de la década pasada, ver Organización Internacional para las Migraciones, *Diagnóstico: Necesidades y Capacidades Locales para Brindar Atención de Emergencia a la Población en Búsqueda de Protección Internacional en Ecuador* (2006).

Latinoamérica<sup>240</sup> y haciendo el llamado a Colombia para que se responsabilice por la atención de sus connacionales en el precitado país.<sup>241</sup>

Sin embargo, en los últimos años se ha conocido el caso de familias que aun teniendo protección internacional han renunciado a ella y han regresado a Colombia por esta frontera, alegando situaciones de inseguridad en el país donde residían, falta de adecuados procesos de reintegración local, así como situaciones de xenofobia. Asimismo, se reconoce también la presencia en las zonas del cordón fronterizo varias personas y familias que fueron reconocidos por el gobierno Ecuatoriano como refugiados, no obstante, algunas de ellas viven en el lado Colombiano y/o pasan permanentemente la frontera.

En el municipio de Ipiales en Nariño las víctimas que retornan al país pueden ser inicialmente identificadas por la Oficina de Atención al Migrante o por los actores humanitarios que hacen presencia en zona de frontera, como el Servicio Jesuita a Refugiados, la Misión Escalabriniana, Pastoral Social, Consejo Noruego para los Refugiados, ACNUR o por el Ministerio Público. En estos casos son dirigidas hacia el punto de Atención de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), ubicado también en Ipiales, pero se han presentado dificultades para su recepción y atención, debido a la falta de respuesta efectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas- UARIV en la aplicación del protocolo de retorno y reubicación de connacionales víctimas de desplazamiento forzado; situación que pone en riesgo a los connacionales víctimas que retornan.

Es importante señalar que en el caso de las víctimas del exterior que retornan a Colombia, sólo para aquellas que se encuentran incluidas en el RUV por hechos de desplazamiento forzado, aplica el protocolo de retorno y reubicación, el cual generalmente se activa una vez se llega a territorio colombiano, especialmente en esta frontera, al municipio de Ipiales, ha evidenciado las siguientes dificultades: a) bajo nivel de información por parte de los connacionales víctimas en el exterior acerca de la existencia de este protocolo, b) bajos niveles de articulación con la UARIV y activación de esta ruta por parte de los Consulados en el Ecuador, lo cual ha generado que las personas que llegan a Ipiales, deban esperar varios días para activar el protocolo, c) vacío de atención a las víctimas de otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado; d) carencia de aplicación de enfoque diferencial, especialmente étnico en este proceso, y e) desconocimiento del reconocimiento del desplazamiento transfronterizo como un hecho victimizante.

Para el departamento del Putumayo, no se está atendiendo la situación y dichos retornos sólo se hacen visibles cuando las personas deciden presentar su declaración individual o colectiva ante el Ministerio Público.

240 Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014.

241 Vicente Patricio Bonilla Pazmiño, 'Influencia del Proceso de Emisión de Visa 12-IV Refugiados) en la Presencia de Ciudadanos de Nacionalidad Colombiana que han Solicitado este Tipo de Visa. Periodo: 2010-2013. Guía de Redefinición del Proceso' (Universidad de Guayaquil 2014).

## Estudio de caso: Consejo comunitario alto mira y frontera - municipio de Tumaco, Nariño.

### Proceso de Restitución de Tierras Alto Mira y Frontera.

Un caso emblemático nacional se relaciona con el proceso de restitución de tierras del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera localizado en la zona de frontera internacional del municipio de Tumaco, departamento de Nariño. El proceso se encuentra en la etapa prejudicial. En diciembre del 2012 se presentó ante el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierra de Pasto solicitud de medida cautelar. En febrero del 2013 el mismo juzgado admite parcialmente las medidas cautelares solicitadas. En marzo del 2013 se presentó el recurso de reposición y apelación; el cual fue resuelto por la Sala Civil especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali en abril del 2013, el cual admite la totalidad de las medidas cautelares solicitadas. Se ordena a la URT adelantar el proceso de caracterización que aún no se ha culminado. Los intervinientes en este caso son:

- Solicitantes: Representante legal y junta directiva del Consejo Comunitario;
- Segundo ocupantes: Cientos de familias campesinas que durante los últimos treinta años han venido migrando de diferentes partes del país, pero especialmente del suroccidente, producto de la violencia del conflicto armado y por condiciones de exclusión, pobreza y vulnerabilidad.
- Terceros opositores: empresas palmeras que han venido acumulando y en ocasiones despojando el territorio colectivo.
- Otras Instituciones del Estado, Cooperación Internacional y ONGs.

La zona de frontera internacional del municipio de Tumaco, ha sido un territorio afectado de manera sistemática por los efectos del conflicto armado. Han hecho presencia actores armados legales e ilegales que participan en la confrontación; generando con ello diferentes afectaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

Desde la perspectiva fáctica, probatoria y jurídica las comunidades del Consejo Comunitario han sufrido las siguientes afectaciones:

- Pérdida del territorio a manos de la industria palmera y agroindustriales a través de compra de mejoras de varios predios cuyas transacciones no fueron registradas en la oficina de Registro e Instrumentos Públicos; contratos de arrendamientos; titulaciones del INCODER en predios afro comprados a bajos precios.
- Presencia de Cultivos de hoja de coca destinada para la producción de base de coca.
- Presencia de grupos paramilitares (Bloque Libertadores del Sur de las Autodefensas Unidas de Colombia- AUC), bandas criminales (Rastrojos) y grupo guerrillero (FARC), que a su vez han generado los siguientes hechos victimizantes: Reclutamientos forzados, abusos sexuales, asesinatos, desplazamientos, señalamientos, abandono de tierras que produjo despojo, restricciones a la movilidad, presencia MAP/MUSE, vulneración del derecho a la integridad cultural y del derecho al territorio.
- Contaminación del territorio por: a) derrames de crudo, generados por las perforaciones sobre el Oleoducto Transandino; b) Desechos de la agroindustria y vertimiento de químicos en las principales fuentes de agua de la comunidad; c) aspersión aérea de glifosato para erradicar los cultivos de uso ilícito.
- Presencia por más de treinta años de campesinos, víctimas del conflicto armado, provenientes de otras zonas del país, los cuales consideran tener derechos al territorio.

Frente a lo anterior las pretensiones de la demanda ante dichas afectaciones son:

- Que el juez reconozca los daños que ha sufrido el territorio colectivo.
- Restablezca el derecho ancestral al territorio, por lo tanto anule todas las transacciones con las que empresarios y particulares se apropiaron de los baldíos.
- Ordene la clarificación de linderos y el saneamiento del territorio (23 mil hectáreas colectivas).
- Clarificación de derechos frente a los segundos ocupantes (campesinos). Los campesinos son víctimas con derechos, excepto derechos territoriales. En ese sentido



es importante establecer alternativas de resolución con el consejo comunitario (mesas interculturales de resolución conflictos interterritoriales) que permitan la mejora de las condiciones de vida de ambos grupos, pero salvaguardando el derecho territorial de la comunidad étnica.

- La SNARIV debe ejecutar de manera coordinada, concertada y simultánea el plan de reparación colectiva integral y transformador de la comunidad étnica.

El caso presenta varios retos ya que el gobierno ha enviado mensajes implícitos contradictorios que han contribuido a fomentar algunas tensiones entre las comunidades dado que al interior del territorio colectivo se ha reconocido la existencia de figuras organizativas como las Juntas de Acción Comunal que en alguna manera podrían lesionar las formas de organización propia establecidos en la ley 70. En el marco de la justicia transicional se requiere la construcción y consolidación de espacios de diálogo y mediación entre las comunidades que permitan hallar puntos medios para las posturas radicales que a veces plantean cada una de las partes, debido en parte a procesos de mala información, desinformación o utilización de lo anterior a favor de una u otra postura. Lo anterior tiene aún mayor impacto en la seguridad de las personas, dada la dinámica del conflicto armado que se desenvuelve en la región. Así mismo se ha efectuado Acciones con Daño en tanto este proceso que cuenta con medidas cautelares, no ha tenido avances significativos en tiempo y se han generado riesgos para los líderes reclamantes de las tierras.

Uno de los dilemas éticos que se plantean este caso es la conciliación efectiva de los derechos de los grupos poblacionales que se encuentran al interior del territorio. Se reconoce la existencia de cientos de personas que tienen sus necesidades y son sujetos de derechos, algunos de los cuales llevan años en el mismo y no pueden tener acceso a derechos territoriales que les permitan realizar plenamente su plan de vida. Así mismo se encuentra una junta del Consejo Comunitario que ha tenido problemas de seguridad que han incidido en su baja presencia en el territorio generando con ello un distanciamiento con las bases, cuyo vacío ha sido llenado por otras formas organizativas en este caso una Asociación de connotación campesina que podría tener intención de conformar una Zona de Reserva Campesina en el territorio colectivo.

La gestión de la defensoría de este caso ha sido tanto en el ámbito nacional como en el departamental, no obstante es importante mejorar la articulación y el flujo de información entre estos dos ámbitos, junto con el trabajo que desde el municipio de Tumaquito adelantan los profesionales que están por parte de la delegada étnica, toda vez que es uno de los casos más delicados que la URT está manejando a nivel departamental.

## 2. PERFILES ANALIZADOS

Durante la recolección de datos en esta frontera se hicieron 478 encuestas individuales, con énfasis en los municipios ubicados en el cordón fronterizo.

### 2.1. Víctimas

#### 2.1.1. Víctimas de desplazamiento forzado

En la recolección de datos para este informe en la frontera colombo ecuatoriana 311 personas de 478 (65.06%) se identificaron como desplazados internos, lo cual es representativo de la prevalencia del desplazamiento forzado en la zona fronteriza. Es de resaltar que también se presenta el desplazamiento transfronterizo, aspecto relevante en esta frontera, tal como lo indican las cifras de colombianos solicitantes de asilo y refugiados en el Ecuador; hecho que sin embargo no se encuentra reconocido en la ley de víctimas

Las cinco violaciones más frecuentes a los derechos humanos para este perfil poblacional fueron, en su orden, persecución con el 43.41%, homicidio con

27.97%, abandono o despojo de bienes inmuebles con 27.75%, los actos terroristas con 21.22% y el reclutamiento ilegal y la vinculación de niños, niñas y adolescentes en un 7.72%.

En este perfil el 18.33% de los encuestados se identificaron como indígenas, el 9.97% como afro descendientes, el 0.96% como de otro grupo étnico y el restante el 70.74% como ninguna de las anteriores, datos que están relacionados con los puntos fronterizos en donde se aplicó el instrumento. Sin embargo, no puede desconocerse el hecho que el mayor porcentaje de los territorios fronterizos de estos departamentos, tal como se señalaba anteriormente pertenecen a grupos étnicos.

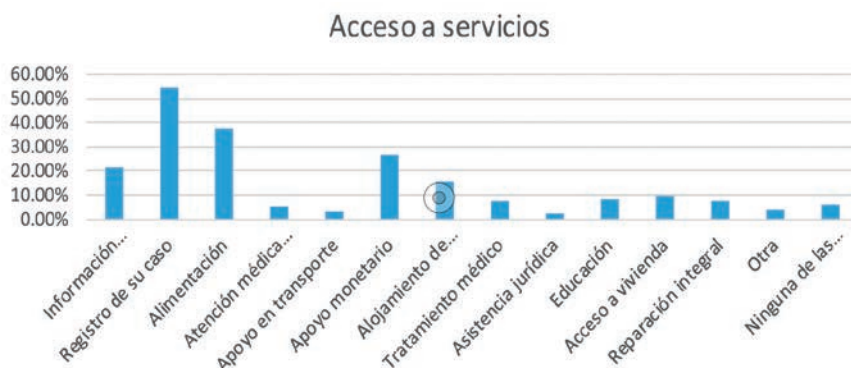
De igual forma se destaca que en el último año el 33.12% de las personas en esta muestra cruzaron la frontera, lo cual recalca, al igual que en otras fronteras, que el desplazamiento interno no impide que en algunos casos haya movilidad transfronteriza. Esta movilidad fue de Colombia a Ecuador en el 87.38% de los casos y de Ecuador a Colombia en el 38.83%.

Resultados que ratifican los flujos migratorios circulares que se presentan en la frontera, pero a la vez da cuenta de su énfasis desde Colombia a Ecuador, relacionado con acceso a servicios básicos que se dan en el territorio ecuatoriano por parte de los nacionales.

En lo relativo al contacto institucional de la población encuestada, el 87.78% tuvo contacto con las autoridades, destacándose las Personerías y la Unidad de Víctimas con niveles por encima del 60%, seguido por la Defensoría del Pueblo, Fiscalía, Departamento Administrativo para la Prosperidad social (DPS) y el Instituto Colombianos de Bienestar Familiar- ICBF.

Los altos niveles de contacto tanto para las personerías como para la UARIV, pueden estar relacionados con este perfil por cuanto estas dos entidades tienen la competencia para el registro de su situación como víctima y para el acceso a los derechos derivados de este reconocimiento.

Este contacto con las instituciones se tradujo en primer lugar al registro del caso, seguido por asistencia alimentaria y apoyo monetario y para el caso de la población víctima estuvo relacionada con el acceso información y alojamiento de emergencia.



En cuanto al contacto con las organizaciones internacionales el 23,47% de esta población tuvo contacto con alguna de ellas, resaltando especialmente a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y del Comité Internacional de la Cruz Roja en esta frontera (CICR); quienes principalmente brindaron asesoría y atención humanitaria.

Frente a toda esta situación, este grupo poblacional indicó que pese al servicio prestado, sigue persistiendo la necesidad de información, asistencia alimentación y un apoyo humanitario.



De acuerdo con los resultados expuestos, en tanto las necesidades actuales tienen similitud con los servicios prestados de manera inicial por las entidades contactadas, podría aseverarse que la atención institucional no ha avanzado efectivamente en los procesos de estabilización socioeconómica y reparación integral para el acceso a derechos verdad, justicia y garantías de no repetición en este grupo poblacional.

Esto tiene relación además con el bajo porcentaje de procesos de retorno y/o reubicación acompañados y con un plan aprobado debidamente en los Comités de Justicia Transicional que se presentan en los municipios fronterizos; igualmente la falta de avance en el cumplimiento de las órdenes previstas por la Corte constitucional en los Autos y particularmente en los Autos Étnicos de seguimiento a la Sentencia T025 de 2004 sustentan las anteriores afirmaciones. Igualmente, la falta de implementación de las medidas de protección y salvaguarda emitidos para la protección y supervivencia física y cultural de los grupos étnicos, así como el restablecimiento de sus derechos y la disminución del impacto desproporcionado del conflicto armado en esta población, contribuyen a la permanencia del estado de cosas inconstitucionales en materia de derechos de la población víctima de desplazamiento forzado; lo cual se suma el reto de implementar de manera efectiva los procesos de reparación colectiva étnica y no en las zonas de frontera.

### 2.1.2. Víctimas de otros hechos victimizantes

En esta frontera el 9,41% de la muestra, es decir, 45 personas, se reconocieron como víctimas de otros hechos distintos al desplazamiento forzado, lo cual indica la afectación generalizada de la población de frontera frente al conflicto armado.

Los cinco hechos victimizantes más recurrentes en este perfil, fueron el homicidio (40%), el abandono o despojo de bienes inmuebles (20%), los actos terroristas (17.78%) y la desaparición forzada (8.89%), evidenciando con ello la relación entre estos hechos de afectación y los motivos de desplazamiento forzado evidenciados por el grupo poblacional anteriormente analizado.

El homicidio en persona protegida, evidencia que los procesos de prevención, protección, acceso a la justicia y garantías de no repetición, aún no se dan de manera efectiva en la zona de frontera colombo-ecuatoriana; situación que requiere de una mayor labor de incidencia y respuesta institucional, especialmente en un posible escenario de pos acuerdo con las FARC, así como la posibilidad de instalar las mesas de negociación con nuevos grupos organizados ilegales o de delincuencia común que persisten en los municipios de frontera, en el cual se evidencia crisis humanitarias, especialmente en el municipio de Tumaco.

En lo referente al despojo y abandono de bienes, la Unidad de Restitución de Tierras – URT, avanza en procesos de micro focalización en las cabeceras urbanas y zonas cercanas a las mismas, debido a las condiciones de seguridad y a la persistencia del conflicto armado en las zonas de frontera.

Respecto al tema de atentados terroristas, dada la infracción al principio de distinción, en varios lugares de la frontera, la población padece graves afectaciones físicas y psicológicas. Para esta frontera se resalta la afectación a bienes de la población civil en el marco de la confrontación armada, relacionado especial, pero no solamente, por la cercanía de bases militares o estaciones de policía a bienes protegidos por el DIH, sino, por los ataques perpetrados a la infraestructura petrolera y el ataque con artefactos explosivos improvisados (AEI). Estas situaciones, además de las afectaciones psicosociales han tenido incidencia en procesos de deterioro patrimonial de las personas víctimas, en tanto que las viviendas se ven afectadas en su infraestructura (ruptura de vidrios, agrietamiento de paredes, pisos, tejas entre otros) frente a los cuales, la respuesta de la UARIV se limita a brindar una ayuda por valor de dos salarios mínimos para afrontar esta situación que en ocasiones se torna recurrente. Existe por tanto un vacío de atención por cuanto no se contemplan soluciones duraderas frente a estas situaciones, ni se cuenta con programas de mejoramiento o acceso a vivienda, dirigidos especialmente a las víctimas de estos hechos.

Tal como se señalaba en el contexto inicial, el derrame de hidrocarburos generado por los ataques a la infraestructura petrolera, han venido afectando sistemáticamente a la población residente en la zona de la frontera colombo ecuatoriana, generando con ello vulneraciones al acceso al agua y procesos de contaminación ambiental. Para el caso de las víctimas afectadas por estos hechos, se encuentran vacíos de atención ya que no se cuenta con una coordinación entre el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres<sup>242</sup> y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del conflicto armado para abordar esta problemática.

---

242 Creado por la ley 1523 de 2012

De conformidad a lo planteado en la Ley 1523 de 2012 la noción de “desastre” y de “calamidad pública” no resultarían del todo aplicables a los derrames de crudo que son ocasionados por acciones de grupos armados al margen de la ley; pues el desastre como la calamidad pública constituyen situaciones que son “... el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales...”<sup>243</sup>, y precisamente estos atentados que de forma directa ocasionan derrames de crudo son hechos intencionales –causados por un tercero ajeno al Estado–, sobrepasando lo contemplado en dicho marco legal.

Por su parte, ECOPE-TROL señala que los daños causados por terceros no son su responsabilidad, por lo tanto cuando ocurren estos hechos, de acuerdo con su marco normativo, la empresa se encarga de efectuar acciones de contingencia de acuerdo al plan establecido; cuando estas acciones generan afectaciones que lleven a una emergencia, se articulan con los Comités Municipales de Gestión del Riesgo para atender y recoger el crudo derramado, pero manifiestan no tener obligación respecto al resarcimiento de las afectaciones causadas ni se compromete con procesos de descontaminación de fuentes de agua ni territorios afectados.



De otra parte el Plan de Contingencia Para el Manejo de Derrames de Hidrocarburos o Sustancias Nocivas<sup>244</sup>, aprobado por el ANLA, en los cuales suele incluirse las condiciones anormales de orden público como los atentados terroristas, ha resultado insuficiente pues el mismo, contempla algunas acciones inmediatas para contener y/o evitar la extensión del daño ambiental, pero no contempla medidas de restablecimiento y resarcimiento de dichos daños, o la atención a la población víctima.

La situación en los dos departamentos, ha sido abordada en los comités de justicia transicional a nivel municipal y departamental<sup>245</sup>, encuadrando el hecho victimizante dentro de la categoría de “atentado terrorista” para lo cual, en algunas ocasiones se ha brindado atención a las personas afectadas, consistente en dos (2) smmlv. No obstante, no se tiene claridad sobre la institucionalidad responsable de adoptar las medidas de restablecimiento y resarcimiento del daño ambiental

243 Artículos 55 y 58 de la Ley 1523 de 2012.

244 Decreto 3930 de 2010 “Artículo 35. Plan de Contingencia para el Manejo de Derrames Hidrocarburos o Sustancias Nocivas. Modificado por el art. 3, Decreto Nacional 4728 de 2010 Los usuarios que exploren, exploten, manufacturen, refinen, transformen, procesen, transporten o almacenen hidrocarburos o sustancias nocivas para la salud y para los recursos hidrobiológicos, deberán estar provistos de un plan de contingencia y control de derrames, el cual deberá contar con la aprobación de la autoridad ambiental competente”.

245 Artículo 173 Ley 1448 de 2011

ocasionado por los derrames, las cuales requieren acciones de mediano y largo plazo. así como tampoco es claro cuales son las medidas de prevención frente a futuros siniestros y los responsables de liderar la ruta de asistencia y reparación la población víctima, así como a los territorios afectados, los cuales resultan ser en su gran mayoría, territorios colectivos de los grupos étnicos; realidad que cobra particular importancia en el caso de los territorios de los pueblos indígenas en el Decreto ley 4633 de 2011 se reconoce que el territorio también es víctima del conflicto armado (artículo 3).

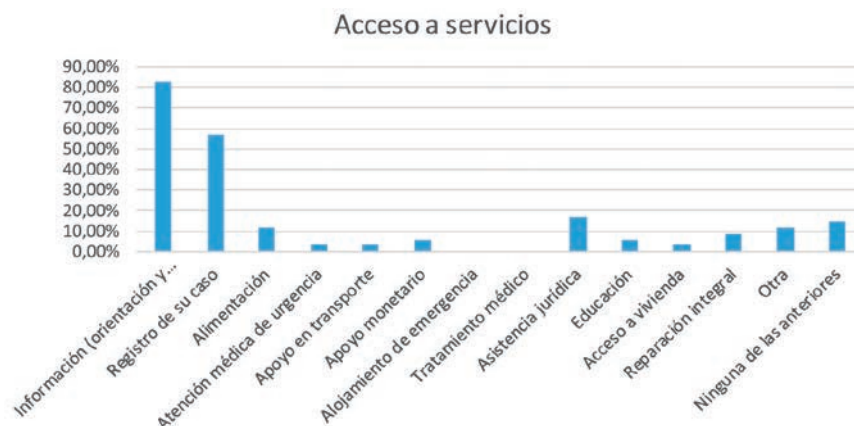
Desde el trabajo de campo adelantado por los equipos regionales de las Defensorías del Pueblo de Nariño y Putumayo, se conoce acerca de varias personas que se reportan como desaparecidas en la zona de frontera, sin embargo debido a la falta de denuncia asociada a la poca presencia de autoridades, especialmente en las zonas rurales y la baja confianza en la institucionalidad, no se cuenta con claridad con los porcentajes de afectación de este hecho victimizante. Esta falta de denuncia y visibilización tiene que ver con la presencia de actores y economías ilegales en el territorio que hacen más difícil la detección de este delito de lesa humanidad, así como de las personas afectadas en tanto algunas de ellas, pueden ser de diferentes zonas del país, llegadas a la región en torno a las economías ilegales o las bonanzas económicas, quienes para proteger su identidad utilizan sobre nombres, “apodos” o “chapas” dificultando con ello su plena identificación en caso de desaparición u homicidio; finalmente hay que tener en cuenta que en algunos casos la presunta desaparición podría estar vinculada a procesos de evasión de la justicia colombiana.

Todos estos factores impiden un acertado análisis acerca de la dimensión de este delito así como de su relación con delitos conexos o posiblemente relacionados como la trata de personas (principalmente con fines de explotación sexual), el reclutamiento y/o vinculación con el conflicto armado, especialmente de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, así como el homicidio en persona protegida. Las dinámicas de movilidad humana en la frontera se constituyen por tanto en un factor a tener en cuenta en los análisis de la desaparición forzada para la generación de programas, con carácter binacional dirigidos a la prevención, atención, acceso a la justicia y el encuentro de las personas reportadas como desaparecidas.

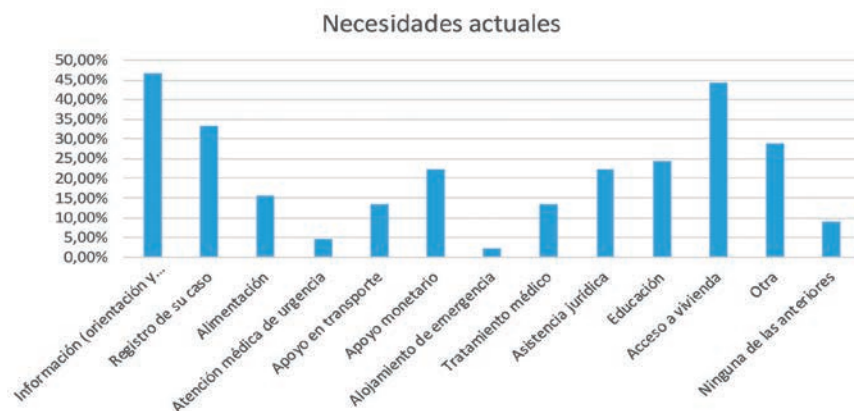
En relación con el contacto institucional, el 77.78% de las personas en este perfil ha tenido relación con las siguientes instituciones: Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Víctimas y Personerías.



Frente a los servicios que las autoridades proveyeron después de este contacto, los encuestados manifestaron que habían obtenido principalmente acceso a información, registro del caso y asistencia jurídica.



En este grupo poblacional, continúan evidenciándose como necesidades actuales la información, el acceso a la vivienda y el registro de caso.



Además de la atención institucional, el 26.67% de estas personas tuvo contacto con organizaciones internacionales y de la sociedad civil, especialmente con ACNUR (75%) y el Consejo Noruego para Refugiados (33.33%), seguidos de otras instituciones de la sociedad civil (25%) y la Organización Internacional para las Migraciones (8.33%). Este contacto llevó a que las organizaciones ofrecieran seis servicios: información (91.67%), registro o asistencia jurídica (33.33%), alimentación (25%) y acceso a educación o vivienda (8.33%).

### 2.3. Colombianos que regresan voluntariamente del exterior

En el perfil del retorno voluntario de colombianos en el exterior el caso de Nariño es particularmente relevante debido a la constante movilidad entre ambos países. A pesar de la necesidad evidente de atender las necesidades de esta población hay problemas de registro debido a la falta de presencia de las instituciones necesarias para dar una respuesta efectiva, particularmente para completar los procesos de retorno y reubicación de colombianos que son también víctimas del conflicto. Sin embargo, en otros escenarios el Estado colombiano ha resaltado su trabajo conjunto con las autoridades ecuatorianas para el retorno de refugiados colombianos en ese país,<sup>246</sup> aunque no existe más información sobre el contenido o los resultados de estos esfuerzos. En el caso de colombianos con protección internacional, estos se mueven por ambos lados de la frontera, lo cual los pone a veces en riesgo y puede en algunos casos ser un obstáculo para el acceso a la protección internacional en Ecuador para otras personas.

En el caso de los colombianos que retornan pero no son víctimas, cuentan con un punto de atención al migrante liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la Casa de Justicia de Ipiales. No obstante, persisten retos legales que dificultan el flujo de atención con las autoridades, como la resolución de la situación militar y la expedición de la libreta militar de los hombres.

Durante el periodo de recolección de datos en la zona de frontera se identificaron un total de 64 colombianos que regresaron voluntariamente al país, es decir, el 13.39% de la muestra de esta frontera. De estas personas, el 65.63% tenía un estatus migratorio regular en el exterior, y una proporción mínima, el 4.69%, activó la ruta de retorno del exterior. El porcentaje que no lo hizo fue en la enorme mayoría por desconocimiento con un 69.49%, seguido de un 23.73% de personas que no querían hacerlo y finalmente un 6.78% que no tenía acceso a esta ruta.

Según las cifras suministradas por Cancillería, en el período comprendido entre noviembre de 2013 y marzo de 2016, se ha autorizado 55 solicitudes de retorno, provenientes de Ecuador, lo cual es un número relativamente bajo

<sup>246</sup> Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, 'Summary Record of the 680th Meeting, Held at Palais des Nations, Geneva, on Wednesday, 1 October 2014, at 3 p.m., Statement by the High Commissioner and General Debate' (2014) UN Doc A/AC.96/SR.680.



en atención a la población de connacionales que se encuentran en el vecino país<sup>247</sup>.

Frente a las necesidades de protección internacional, el 14.51% de este perfil solicitó asilo en el exterior. Un 66.67% de este subgrupo lo obtuvo, mientras que 11.11% no lo obtuvo y un 22.22% no alcanzó a recibir una respuesta a su solicitud antes de regresar a Colombia. Al igual que en otras fronteras, el retorno al menos temporal de personas que anteriormente salieron con necesidad de protección es una indicación de un intento de hacer la vida de nuevo en Colombia, al menos parcialmente.

En materia de atención institucional, el 35.48% de esta población tuvo contacto con las autoridades, notándose un bajo nivel de contacto de Migración Colombia, que podría estar relacionado con la informalidad del cruce fronterizo.



En el tema de atención por el sector humanitario, se destaca la Red de Actores Humanitarios en la frontera, espacio de trabajo en donde confluyen instituciones estatales (Migración Colombia, Cancillería) Ministerio Público, (Defensoría del Pueblo, Personerías de Ipiales, Cuaspud carlosama y Cumbal, agencias del Sistema de Naciones Unidas (ACNUR), organismos de cooperación internacional (Consejo Noruego para Refugiados) y organizaciones religiosas (Pastoral Social, Servicio Jesuita para los Refugiados y la misión Scalabriniana), con el propósito de analizar dinámicas de frontera, monitorear posibles riesgos, brindar orientación, asesoría jurídica y atención, así como efectuar incidencia en política pública relacionada con la atención a las personas con movilidad fronteriza y a víctimas en las zonas de frontera.

En este sentido, los resultados de la encuesta confirman estas observaciones, estableciendo que el 14.07% de esta población tuvo acceso a atención, poniendo en primer lugar a ACNUR con 57.14%, seguido por el Comité Internacional

247 Informe de seguimiento a solicitudes aprobadas por la Comisión Intersectorial para el Retorno. Noviembre 2013-Marzo 2016

de la Cruz Roja e instituciones de la sociedad civil no nombradas con 28.57%, y otras instituciones religiosas, lo que puede incluir a Pastoral Social, con 14.29%. Este contacto resultó en la provisión de información (85.71%), alimentación (42.86%) y registro, atención médica urgente, alojamiento de emergencia u otras (14.29%).

Por último, esta población identificó como necesidades actuales el acceso a la información y la vivienda como los temas de mayor prioridad para estas personas.



# LA FRONTERA COLOMBO-PANAMEÑA

## 1. CONTEXTO

### 1.1. Histórico

La frontera terrestre entre Colombia y Panamá tiene aproximadamente 266 kilómetros, que en su mayoría están cubiertos por selvas espesas y por ríos. Por esta razón, no existe actualmente infraestructura vial que una a ambos países, siendo la región del Darién el único punto donde se quiebra la Carretera Panamericana que atraviesa el continente.

En sentido estricto, Chocó es el único departamento en la frontera terrestre, (aunque la extensión de Antioquia hasta el Golfo de Urabá hace que sea funcionalmente parte de la frontera debido a la movilidad de personas y bienes entre ambos países a través de las aguas del Golfo) que permiten la movilidad de manera mucho más efectiva que las rutas terrestres entre la selva. Por lo mismo, aunque el análisis de la frontera se enfoca en el Chocó, se estudian también

factores del Urabá Antioqueño relevantes de por sí. El departamento del Chocó colinda con las provincias panameñas de Kuna Yala y del Darién, la segunda de las cuales contiene también la comarca Embera-Wounan.

Entre todos los países que colindan con Colombia, Panamá se destaca porque hasta hace relativamente poco tiempo era parte del Estado colombiano. Panamá se unió a la Gran Colombia después de su independencia en 1821, y continuó siendo parte de Colombia hasta 1903. En ese año, la renuencia del Congreso colombiano de ratificar el Tratado Hay-Herrán para la construcción del canal interoceánico motivó el apoyo de Estados Unidos al movimiento independentista en Panamá, que culminó con el establecimiento de Panamá como un Estado independiente el 4 de noviembre de 1903.

Las fricciones surgidas entre los dos países por la separación y la falta de representación de Panamá en la negociación del Tratado Thomson-Urrutia de 1914 entre Estados Unidos y Colombia con el fin de solucionar el conflicto entre ambos países por la intervención estadounidense en la separación fueron un obstáculo para el restablecimiento de las relaciones entre Panamá y Colombia y la adopción de un tratado fronterizo. Por ello, este acuerdo solo llegó con el Tratado Victoria-Vélez en 1924,<sup>248</sup> reafirmando los límites establecidos en la ley colombiana de 9 de junio de 1855,<sup>249</sup> bajo los cuales la línea fronteriza inicia en el cabo Tiburón en el océano Atlántico y termina en los Altos de Aspavé en el océano Pacífico.

Desde ese momento, las relaciones bilaterales han evolucionado y existe un mayor grado de cooperación e intercambio entre ambos países, aunque a diferencia de los otros vecinos el intercambio con Panamá es más limitado debido a que la frontera es relativamente más pequeña y a que el Darién actúa como una barrera entre ambos países, que, aunque no es infranqueable, sí limita el intercambio terrestre de forma considerable. A pesar de ello, la frontera colombo-panameña es la más activa en la migración internacional irregular, pues es el paso natural para los migrantes que se dirigen hacia Norteamérica.

Hoy en día, y de forma paralela a las reuniones periódicas de la Comisión de Vecindad Colombo-Panameña<sup>250</sup> también se encuentra vigente una declaración presidencial conjunta de julio de 2014, en la cual se acordó fortalecer el trabajo de ambos países en temas de seguridad, infraestructura, turismo e inversiones.<sup>251</sup> En la última reunión de la Comisión de Vecindad en 2015 se adelantaron esfuerzos para reforzar el trabajo de la Comisión en asuntos ambientales, de telecomunicaciones, transporte e infraestructura. En el tema de la movilidad humana, se discutió el proyecto de implementación de una tarjeta de vecindad para integrar los sistemas migratorios en la frontera, facilitando el control y la

248 Tratado de Límites entre Colombia y Panamá (adoptado el 20 de agosto de 1924, promulgado el 17 de febrero de 1925) 841 LNTS.

249 La cual establecía los límites del entonces departamento de Panamá.

250 Institucionalmente a nivel nacional ver Decreto 2925 de 2004.

251 'Colombia y Panamá Acordaron Fortalecer sus Relaciones Bilaterales en Interconexión Eléctrica, Seguridad Fronteriza, Comercio, Inversión y Turismo' *Ministerio de Relaciones Exteriores* (25 de julio de 2014), disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-y-panama-acordaron-fortalecer-sus-relaciones-bilaterales-interconexion>.

gestión de la movilidad de los habitantes de la frontera y promoviendo la seguridad y la recolección de datos para las políticas públicas. Por último, en esta reunión ambos países acordaron promover más reuniones en materia migratoria, hacer una caracterización de las dinámicas fronterizas y migratorias y promover un acuerdo marco sobre la movilidad de pobladores de la zona de frontera.<sup>252</sup>

En los últimos años en el marco de cooperación entre ambos países se ha profundizado el trabajo conjunto en los temas de lucha contra la droga y el tráfico de armas y el fortalecimiento de la seguridad. Sin embargo, esta perspectiva ha dejado en un segundo lugar la defensa y promoción de los derechos humanos de la población asentada y en movilidad en la zona,<sup>253</sup> por lo que superar el ciclo de violencia en una etapa de transición requiere repensar la relación binacional para responder a las necesidades de la población a través de intervenciones estructurales.<sup>254</sup>

De la misma forma, el trabajo conjunto ha buscado motivar el desarrollo regional y las relaciones comerciales con proyectos económicos y de desarrollo, especialmente en temas de infraestructura eléctrica y de transporte. Actualmente las relaciones que históricamente se han dado con el país vecino se han visto afectadas por el fenómeno del narcotráfico y el tráfico ilícito de migrantes. A raíz de estas problemáticas las autoridades panameñas, a través del Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT) han intensificado los controles terrestres y marítimos, haciendo cada vez más estrictos los procedimientos para permitir el ingreso de los colombianos y cerrando la frontera a actividades como la pesca en aguas panameñas, terminando en el cierre fronterizo a los migrantes indocumentados.

## 1.2. Poblacional

Chocó cuenta con 500.093 habitantes censo DANE 2015, el 90% afro descendientes, el 7% indígenas y el 3% mestizos. En Jurado la población está dividida en cuatro (4) resguardos indígenas Nusi Purri, Guayabal, Jurado, Santa Marta De Curiche, que representan el 24% del total de la población; negros el 75% y colonos un 1%.

La localización geográfica de las comunidades étnicas en la subregión del Urabá chocoano, tiene múltiples formas de explicarse, siendo las dos más comunes: 1) el resultado histórico de la lucha por la libertad y la pervivencia cultural y 2) fenómenos incidentales (como consecuencias propias del conflicto armado, movilidad laboral, académica, entre otras). Es por esto que municipios tales como Acandí, Riosucio, Carmen del Darién, Unguía, Turbo y Apartadó albergan un número alto de comunidades y sujetos afrodescendiente e indígenas.

252 Acta de la XV Reunión Plenaria de la Comisión de Vecindad Colombo-Panameña (23 de julio de 2015), disponible en <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2015/08/ACTAFINAL-COMISIONCOLOMBIA-PANAMA.pdf>.

253 Servicio Jesuita a Refugiados, 'Panamá: La Migración Forzada desde la Opinión Pública (Enero a Septiembre de 2014)' (2014), 7.

254 Irene Cabrera Nossa, 'Conflicto Armado, Criminalidad y Violencia en la Frontera Colombo-Panameña: Elementos Críticos para Buscar una Transición' en Andrés Molano-Rojas (coord.), *Fronteras en Colombia como Zonas Estratégicas: Análisis y Perspectivas* (Instituto de Ciencia Política y Konrad Adenauer Stiftung 2016).

En esta frontera hacen presencia diversos grupos étnicos, entre los que se cuentan numerosos pueblos indígenas, comunidades negras y afrocolombianas, cuya problemática en materia de derechos está estrechamente relacionada con elevados índices de pobreza - de los más altos en todo el país- y de desigualdad social en relación con el resto de la población y, el permanente abandono estatal en que se encuentran postrados. Así mismo, por los rigores del conflicto armado interno, que los ha hecho víctimas de graves y masivas violación de sus derechos humanos debido a la fuerte presencia de actores armados ilegales y de unidades militares de la fuerza pública, que hacen imposible la materialización y goce efectivo de sus derechos fundamentales; por las agresiones cometidas en contra de sus comunidades, defensores de derechos humanos, líderes y autoridades tradicionales, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

SITUACION DE DDHH GRUPOS ETNICOS FRONTERA COLOMBO PANAMEÑA	
TULE / WOUNAAN / EMEBERA DÓBIDA / EMBERA KATÍO	
FACTORES DE RIESGO	<p><b>PREEXISTENTES:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No reconocimiento en la frontera del pueblo Embera, como pueblo ancestral con una cosmogonía y saber propio para generar su propia cultura y “Buen Vivir”.</li> <li>2. Desconocimiento de las autoridades propias y sus decisiones</li> <li>3. Abandono por parte del Estado.</li> <li>4. Pobreza estructural</li> <li>5. Discriminación</li> <li>6. Desconocimiento de los títulos territoriales.</li> <li>7. No reconocimiento por parte de la fuerza pública y demás instituciones de la Jurisdicción Especial Indígena</li> <li>8. Acuerdos entre los Estados que imponen el modelo económico dominante que los oprime y modifica el orden social étnico.</li> <li>9. Negación de sus formas alternativas de desarrollo, por no estar vinculadas al modo de producción global.</li> </ol>
	<p><b>DEL CONFLICTO QUE NO LOS INVOLUCRAN DIRECTAMENTE:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Siembra de minas anti-persona y abandono de municiones sin explotar por parte de grupos armados ilegales.</li> <li>2. Bombardeo por parte del Ejército Nacional como estrategia para controlar el accionar de grupos armados ilegales.</li> <li>3. Ocupación del territorio al establecer campamentos militares</li> <li>4. Confrontaciones armadas entre grupos armados ilegales, o entre éstos y la Fuerza Pública, en territorios indígenas o cerca de éstos.</li> <li>5. Desplazamiento forzado masivo e individual.</li> <li>6. Ocupación de lugares sagrados por los grupos armados ilegales y por unidades de la Fuerza Pública y patrullaje constante de zonas de acceso a los resguardos. Por tal razón la presencia de grupos armados, impide el acceso de las comunidades a éstos</li> <li>7. Instalación de bases militares en territorios indígenas sin consulta previa</li> <li>8. Confrontación armada entre grupos ilegales y las FFMM.</li> <li>9. Toma de bienes civiles por parte de los grupos armados como trincheras o zonas de abastecimiento.</li> </ol>

<b>FACTORES DE RIESGO</b>	<p><b>DEL CONFLICTO QUE LOS INVOLUCRAN DIRECTAMENTE:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desplazamiento forzado luego de la desaparición y asesinato a líderes.</li> <li>2. Desaparición forzada, masacres y asesinatos selectivos de líderes y autoridades tradicionales de las comunidades étnicas en sus territorios</li> <li>3. Desplazamiento forzado de líderes y comunidades luego de los hechos de violencia (asesinatos selectivos, masacres y desapariciones forzadas)</li> <li>4. Desplazamiento a causa de los bombardeos y fuego cruzado entre los grupos armados.</li> <li>5. Detenciones arbitrarias.</li> <li>6. Señalamiento individual y colectivo, de manera arbitraria e infundada, de ser colaboradores de uno u otro grupo armado.</li> <li>7. Reclutamiento forzado de personas indígenas, entre ellas jóvenes y menores de edad.</li> <li>8. Prostitución forzada, violencia sexual y enamoramiento de mujeres y jóvenes indígenas como táctica bélica, por parte de los actores armados.</li> <li>9. Amenazas y señalamientos constantes de colaboración y/o pertenencia de las comunidades étnicas a las guerrillas que hacen presencia en sus territorios.</li> <li>10. Los diferentes grupos armados utilizan a la comunidad como escudos humanos en los enfrentamientos armados.</li> <li>11. Ejecuciones extrajudiciales o falsos positivos.</li> </ol>
	<p><b>VINCULADOS Y SUBYACENTES:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cultivos ilícitos constituyen un factor que amenaza la integridad territorial y cultural de los grupos étnicos por cuanto traen consigo el aumento de la presencia de colonos y de grupos armados ilegales.</li> <li>2. Despojo territorial por parte de colonos.</li> <li>3. Cultivos de uso ilícitos</li> <li>4. Fumigación de cultivos ilícitos.</li> <li>5. Procesamiento y comercialización de la base de coca</li> <li>6. Despojo territorial por la imposición de un modelo de desarrollo que promueve la ganadería extensiva, el monocultivo y la explotación minera.</li> </ol>
<b>DAÑOS Y AFECTACIONES</b>	<p><b>TERRITORIALES Y AMBIENTALES</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fuentes de agua no tratadas y sistema de manejo de residuos sólidos en mala ejecución, lo que ocasiona contaminación y enfermedades a los miembros de las comunidades.</li> <li>2. Contaminación de fuentes hídricas con mercurio, gasolina, aceite y agrotóxicos.</li> <li>3. Reducción de los cultivos de pan coger como consecuencia del conflicto armado.</li> <li>4. Pérdida de cultivos de pan coger y pérdida de la calidad de los suelos por las fumigaciones indiscriminadas.</li> </ol>
	<p><b>COMUNITARIOS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Restricción a la movilidad a causa del tránsito de actores armados legales e ilegales.</li> <li>2. Debido a la presencia de monocultivos, se han disminuido los cultivos de pan coger, integrando nuevas fuentes de alimentos afectando notablemente la seguridad alimentaria del pueblo.</li> <li>3. Intoxicación y enfermedades por contaminación de fuentes hídricas y mal manejo de residuos sólidos.</li> <li>4. Pérdida progresiva de la cultura propia como consecuencia de la influencia de formas occidentales que transmiten patrones de consumo y modelos de bienestar que riñen con la cosmogonía de las comunidades étnicas.</li> </ol>

<b>DAÑOS Y AFECTACIONES</b>	<b>CULTURALES</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La presencia de grupos armados impide la realización de rituales espirituales de las comunidades.</li> <li>2. Debilitamiento espiritual y por ende cultural de las comunidades.</li> <li>3. Pérdida de prácticas rituales y asimilación de la cultura occidental.</li> <li>4. La educación no responde a la cosmovisión de las comunidades étnicas</li> <li>5. El desarrollo del conflicto armado en los territorios étnicos debilita el ejercicio de la autonomía, la identidad cultural, el gobierno propio, la producción agrícola y la seguridad alimentaria, poniendo en riesgo la integridad física y cultural de las comunidades</li> <li>6. Controles de comportamiento y de las pautas culturales propias por parte de los grupos armados. Estos controles se materializan entre otros, en el establecimiento de reglamentos y códigos de conducta y control que se ejecutan mediante amenazas e intimidaciones, y que impiden de raíz el desarrollo de las prácticas culturales autóctonas.</li> </ol>
	<b>ORGANIZATIVOS</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existen reglamentos internos pero estos no se han escrito ni están protocolizados ante el Estado colombiano</li> <li>2. Ausencia de reglamentos claros y socializados en cada comunidad.</li> <li>3. Intermitencia en el proceso organizativo dadas las dinámicas ya expuestas.</li> <li>4. Los asesinatos selectivos de líderes indígenas afectan de manera grave el proceso organizativo en defensa del territorio y de su identidad cultural.</li> </ol>

*Fuente:* Informes de riesgo de Defensores Comunitarios de Frontera, del Informe Relator especial para pueblos indígenas de la ONU y documentos de la ONG CECOIN. 2015

### 1.3. Movilidad Humana

En el Tapón del Darién, de manera similar a las fronteras con Perú y Brasil, las barreras geográficas han limitado el tránsito de víctimas hacia el exterior, y por lo mismo han bloqueado el número de colombianos que pueden llegar allí buscando protección internacional.<sup>255</sup> Los que sí logran llegar a territorio panameño se han concentrado históricamente en las zonas fronterizas, particularmente en el Darién, enfrentando vacíos en la atención a sus necesidades inmediatas, pero con distintos programas de atención tanto del Gobierno panameño como de ACNUR y otras organizaciones internacionales y no gubernamentales.<sup>256</sup>

La movilidad transfronteriza de las comunidades étnicas se da principalmente en las comunidades Eperera y Kuna Tule de los municipios de Riosucio, Acandí, Unguía y Juradó en tanto que en Panamá hay comunidades de las mismas etnias organizadas en comarcas. Se desconoce la intensidad o frecuencia con que estos visitan a sus familiares, más sin embargo, existe información sobre la dificultad que afrontan con la fuerza pública del vecino país al pasar la frontera por los controles estrictos para evitar el tráfico ilegal de estupefacientes y personas. De la misma forma, la presencia de grupos armados ilegales, particularmente las FARC, el ELN y las Autodefensas Gaitanistas, los cuales ejercen control territorial en la

<sup>255</sup> Carlos Ernesto Ortega García, 'Tendencias Actuales del Refugio en la Región' [2010] 8 AndinaMigrante 3

<sup>256</sup> OIM, 'Necesidades y Capacidades Locales para Brindar Atención de Emergencia a la Población Colombiana en Búsqueda de Protección Internacional en Panamá: Programa de Asistencia de Emergencia a Población Desplazada por el Conflicto a lo Largo de las Fronteras con Ecuador, Panamá y Venezuela' (2006).



zona de frontera, y la contaminación por minas antipersonales que, aunque no ha generado un volumen elevado de accidentes, sí generan riesgos y restricciones para la movilidad en la zona de frontera. Esta compleja situación ha generado impactos significativos en las comunidades, pues han dejado de realizar encuentros culturales esenciales para su supervivencia cultural y espiritual como las visitas al cerro Tacarcuna en territorio panameño, y la imposibilidad de ejercer la pesca en aguas panameñas, lo cual ha afectado la economía y seguridad alimentaria de algunas comunidades.

A nivel de todo el territorio panameño, Colombia es el principal país de origen de la población nacida en el extranjero, y los colombianos ocupan el primer lugar en número de ingresos regulares a Panamá entre 2011 y 2014.<sup>257</sup> De hecho, a través de la política de ‘Crisol de Razas’ del gobierno panameño los nacionales que más se beneficiaron de la primera sesión de regularización migratoria después de 2010 fueron los colombianos, con 3,752 beneficiarios de un total de 8,000.<sup>258</sup>

El conflicto ha llevado a que el mayor grupo de migrantes en situación irregular en la provincia fronteriza del Darién sea el de colombianos, quienes en su mayoría han huido del conflicto armado y tienen acceso limitado a servicios esenciales y se exponen a otras situaciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, existen reportes de que mujeres desplazadas por el conflicto hacia Panamá han tenido que recurrir a la prostitución para sostenerse a sí mismas y a sus familias, poniéndose en riesgo de violencia sexual y de género.<sup>259</sup> La caracterización adelantada por el Departamento de Planeación Nacional (DNP) de los connacionales en Panamá también resalta la necesidad de atender a la población víctima en ese país para atender a sus necesidades particulares.<sup>260</sup> Por todo lo anterior, es claro que la atención a este grupo debe ser prioritaria.

Según datos del ACNUR, en Panamá había 15,551 refugiados colombianos y 795 solicitantes de asilo pendientes de una decisión de su caso a finales del 2014.<sup>261</sup> Estos entraron principalmente después de 2004 debido al recrudecimiento del conflicto entre paramilitares, guerrilla y Fuerzas Armadas en Colombia,<sup>262</sup>



257 Nicolás Rodríguez Serna, 'Report on Citizenship Law: Panamá' (EUDO Citizenship Observatory 2016).

258 UN Human Rights Council, 'National Report Submitted in Accordance with Paragraph 15 (a) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1: Panamá' (2010) UN Doc A/HRC/WG.6/9/PAN/1/Rev.1, párr. 114.

259 Corina Luna, 'Violencia y Trabajo Sexual Remunerado; El Caso de las Migrantes Colombianas en Panamá' [2015] 17(2) *Societas Rev. Soc. Humanist.* 95.

260 Departamento Nacional de Planeación y OIM, *Dinámicas y Flujos Migratorios Colombia – Panamá: Estado Actual y Perspectivas Futuras* (2016).

261 Disponibles en [http://popstats.unhcr.org/en/persons\\_of\\_concern](http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern) a 22 de abril de 2016.

262 Kevin Evandro Sánchez Saavedra, 'Migración y Refugio en Panamá' [2008] 60(80) *Encuentro* 97, 102

aunque ha habido desde mucho antes una gran movilidad de colombianos víctimas del conflicto a Panamá, que en algunos casos, y a pesar de estar dentro de la definición de refugiado prevista por la normatividad internacional, fueron devueltos a Colombia, particularmente a finales de la década de los noventa.<sup>263</sup>

De acuerdo con la Ley 191 de 1995 los municipios de Acandí, Unguía y Juradó han sido declarados zona de frontera, lo que significa que, entre otros aspectos, debe existir apoyo estatal a iniciativas de desarrollo de las comunidades, autorización a gobernadores y alcaldes para celebrar convenios con los países vecinos que se promueva el desarrollo comunitario, en el cual se regulen procesos de colonización en zonas con características culturales y ambientales especiales, y se garanticen el derecho a la educación de sus habitantes.

La frontera colombo-panameña se caracteriza por poseer flujos migratorios de cuatro grupos poblacionales diferentes: a) Comunidades Afrodescendientes e indígenas de Colombia: cuya dinámica migratoria fue descrita anteriormente; b) Población colombiana no étnica: Panamá es un destino turístico, comercial y empresarial, lo cual conlleva a que ciudadanos colombianos realicen el cruce fronterizo hacia ese país. De acuerdo con las estadísticas de las autoridades migratorias de Panamá entre 2011 y 2015 Colombia fue el principal destino de las deportaciones con 1445 de un total de 3243 extranjeros, es decir el 44,58%. Desde el inicio de 2016 hasta el mes de marzo habían deportado 79 colombianos de un total de 159 extranjeros; c) Población panameña que ingresa a territorio colombiano: comunidades afrodescendientes e indígenas (Embera y Tule) asentadas en la zona de frontera y que históricamente han sostenido relaciones familiares, culturales, comerciales y espirituales con comunidades colombianas ;d) Migrantes irregulares de diferentes nacionalidades: La región de Urabá es paso obligado para los migrantes de diferentes nacionalidades (Cuba, Haití, Nepal, Bangladesh, India, Somalia, etc.), que buscan llegar a Centro y Norte América, ingresando a Colombia por Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador, siendo este último país el lugar de entrada de la mayoría, especialmente los de origen Cubano.

La Defensoría del Pueblo a través del trabajo en terreno ha identificado las siguientes rutas de cruce de fronteras utilizadas para el tráfico de migrantes:

**Turbo-LA Miel-Puerto Obaldía:** antes de la restricción fronteriza realizada por Panamá esta ruta era la más utilizada por migrantes de origen cubano, la cual partía desde Turbo y a través del golfo de Urabá hasta llegar a la población fronteriza de Sapzurro para cruzar caminando el cabo Tiburón y llegar hasta el primer poblado panameño llamado La miel. Desde allí los migrantes eran conducidos por el SENAFRONT hasta Puerto Obaldía donde Migración Panamá les hacía entrega de un salvoconducto para que salieran del país permitiéndoles abordar un vuelo hacia ciudad Panamá.

**Turbo-Cacarica-Panamá:** ha sido la ruta más frecuentada por migrantes de nacionalidades distintas a la cubana. Esta parte desde Turbo, navegando por el

263 Misión de Observación a la Situación de las Comunidades Afrodescendientes en Colombia, 'Desplazamiento Forzado Interno, Violaciones al Derecho Internacional Humanitario y Situación de Personas Afrocolombianas en las Cárceles' (2002).

golfo de Urabá y el río Atrato hasta la comunidad de Puente América, continúa por el río Cacarica pasando por las comunidades de Bijao y Juim Puhbuur y finaliza en un trayecto terrestre hasta un antiguo trazado de la vía panamericana que conduce a Yaviza y posteriormente ciudad Panamá.

Turbo-Capurganá-Panamá: es una ruta que ha sido utilizada con poca frecuencia, no obstante, tras la restricción de la frontera por parte del gobierno panameño y la entrega de salvoconductos por parte de Migración Colombia en Turbo se ha convertido en la más activa y por la cual transitan migrantes irregulares extracontinentales, cubanos y haitianos. Esta ruta parte desde el municipio de Turbo a través del golfo de Urabá hasta Capurganá y desde allí continúa por vía terrestre pasando por las veredas El Cielo y Astí hasta ingresar a territorio panameño. Para llegar hasta las primeras poblaciones panameñas (Metetí, Yaviza) se hace necesario hacer un recorrido que puede tardar entre seis y ocho días a través de la serranía del Darién.

Bahía Solano-Juradó-Panamá: En el Pacífico Chocoano se ha identificado que el traslado hasta Panamá y otros países de Centroamérica se hace a través de traficantes que en muchos casos han perecido en estas travesías. Los municipios de salida son Juradó y Bahía Solano, el trayecto se realiza por vía marítima y se realiza en horas de la noche para evitar los controles de las autoridades de guardacostas. Esta travesía puede tardar en aproximadamente dos horas desde Juradó y cuatro horas desde Bahía Solano.

Finalmente, es importante destacar que en el caso de la frontera terrestre y marítima, el cruce fronterizo también es frecuente debido al tráfico de estupefacientes y migrantes irregulares que en ciertos casos puede involucrar los diferentes tipos poblacionales descritos anteriormente.

#### Estudio de caso: Migrantes cubanos represados en Turbo Antioquia

##### Descripción del Problema

En marzo de 2016 se produce un aumento considerable del número de migrantes irregulares que llegaron al municipio de Turbo generando un represamiento de centenares de migrantes presuntamente víctimas de tráfico ilícito de migrantes que eran ocultados en las bananeras, en casas de familia o albergues improvisados donde eran sometidos a hurtos y maltratos por los coyotes. En respuesta, Migración Colombia Turbo implementó a partir del primero de marzo de 2016 la entrega de salvoconductos temporales a los migrantes irregulares como medida transitoria para dar solución a la problemática y permitiendo a los migrantes irregulares la posibilidad de realizar el cruce fronterizo a través de medios de transporte público y con las medidas de seguridad que estos brindan. Sin embargo, la falta de presencia institucional a nivel local para apoyar de manera integral a estos migrantes es todavía notable.

El día 9 de mayo 2016 el gobierno panameño restringe el cruce fronterizo para migrantes irregulares e indocumentados, lo cual ocasiona un represamiento de más de mil cubanos aproximadamente el municipio de Turbo. El crecimiento desmedido de la cifra de migrantes cubanos que llegaron a la bodega desbordó la capacidad de la misma y se empezaron a utilizar los andenes, pasillos de casas vecinas para dormir y casas improvisadas de plástico.

El censo realizado los pasados 25 y 26 de julio por la Defensoría del Pueblo en colaboración con la Alcaldía de Turbo y el Instituto Colombiano de Bienestar familiar de Antioquia, arrojó como resultado la permanencia de 1.273 nacionales cubanos. La evaluación realizada demostró que la totalidad de ellos se encuentra en condiciones de hacinamiento y con altos índices de necesidades básicas insatisfechas. En efecto, el 76% de la población come sólo una vez al día y se alimenta a base de comidas irregulares; en cuanto al aspecto sanitario se identificaron 4 unidades sanitarias para la población ubicada en la bodega y en la vía pública, lo cual supone altos riesgos en materia de sanidad, agravado por el hallazgo de material putrefacto cerca de la cocina de la bodega y la falta de duchas para el aseo personal. Lo anterior, sumado a que el asentamiento se ubica sobre material de desechos.

El 20% de los censados indicó haber sido maltratado por autoridades nacionales y extranjeras, principalmente autoridades venezolanas y colombianas durante su ingreso por las fronteras de Ecuador, Brasil y Venezuela. Los inmigrantes aducen que el principal atropello por parte de las autoridades fue la extorsión, práctica utilizada en forma de amenaza para no retener sus documentos y remitirlos a Migración Colombia, además de las requisas abusivas a mujeres. Estas prácticas en el caso colombiano fueron identificadas durante el trayecto Ipiales, Medellín, Turbo.

Una vez represados los migrantes ante la restricción de la frontera por parte de Panamá, las instituciones locales no brindaron atención humanitaria a esta población, especialmente por falta de conocimiento de los funcionarios frente a la competencia que les asiste a las instituciones para entregar asistencia humanitaria a los migrantes.

Fue evidente la falta de coordinación interinstitucional y solo hasta cuando la Defensoría del Pueblo solicitó la elaboración del Plan de Contingencia y la constitución del Puesto de Mando Unificado las instituciones empezaron a coordinar sus acciones frente a la atención del caso.

Lo anterior teniendo como resultado el acompañamiento de verificación del debido proceso a las medidas administrativas aplicadas por Migración Colombia. A la fecha, la Defensoría del Pueblo Regional sigue haciendo monitoreo frente a la constante circulación de extranjeros en la región del Golfo de Urabá.

En el marco de la crisis presentada en el municipio de Turbo a raíz del represamiento de los migrantes irregulares, la Defensoría del Pueblo realizó las siguientes recomendaciones para atender la situación:

- Constituir el Puesto de Mando unificado que permita la coordinación interinstitucional de las acciones adelantadas y el respeto y garantía de los derechos humanos durante los procedimientos adelantados por Migración Colombia en el Municipio de Turbo Antioquia.
- Implementar un plan de contingencia durante los procedimientos adelantados por Migración Colombia en el Municipio de Turbo Antioquia.



## 2. PERFILES ANALIZADOS

De acuerdo a las 638 encuestas realizadas en la zona de frontera en las localidades de Turbo, Apartadó, Chigorodó, San Juan de Urabá y Belén de Bajirá en Antioquia y, Acandí (casco urbano, San Francisco, San Miguel y resguardo Chidima),

Unguía, Riosucio, Bahía Solano (casco urbano y comunidad Unión) y Juradó, se identificó que los dos perfiles migratorios con mayor vulnerabilidad son víctimas del conflicto armado y personas en riesgo o víctimas de trata y tráfico.

## 2.1. Víctimas

### 2.1.1. Víctimas de desplazamiento forzado

Según los datos del Registro Único de Víctimas ha habido en el Chocó 411,260 hechos victimizantes de desplazamiento forzado (como lugar de origen) del total de 451,319, lo que quiere decir que este es de lejos el hecho victimizante más frecuente en el departamento. A pesar de disminuciones en ciertos años, sigue siendo un hecho frecuente en el territorio.

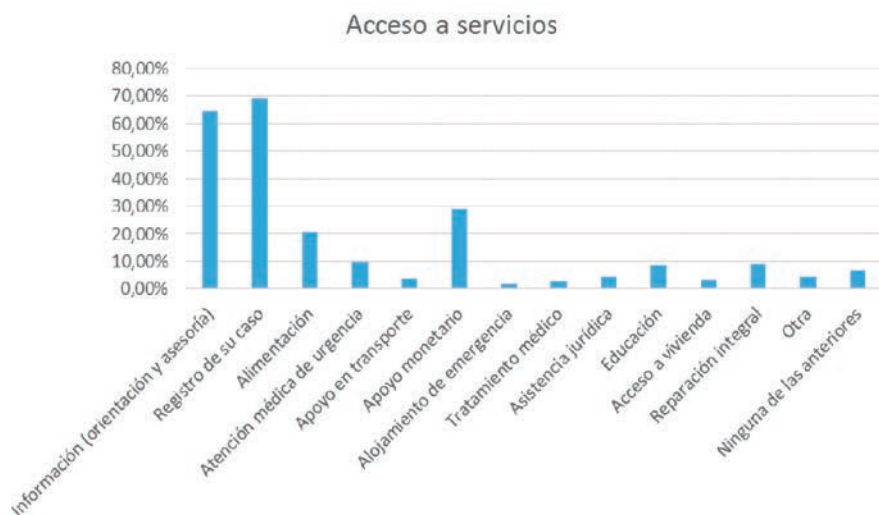
En la encuesta realizada por la Defensoría del Pueblo, 576 de 638 personas (83.97%) entrevistadas en la frontera con Panamá reportaron ser desplazadas internas, lo que resalta la predominancia del desplazamiento interno en la región. De esta muestra, el 63.19% se identificó como mujer, el 36.46% como hombre y el 0.35% como otro. La distribución por grupos etarios fue de 0.17% entre los 12 y los 17 años, 80.90% entre los 18 y 59 y 18.92% de 60 o más años.

Frente a la confluencia del desplazamiento con otras violaciones graves de derechos humanos, las cinco violaciones más frecuentes fueron el abandono o despojo de inmuebles, que afecta al 46.53%, los actos terroristas con 28.99%, el homicidio con 25%, la persecución con 18.06% y el secuestro con 9.55%. Estos resultados resaltan que el desplazamiento es en la mayoría de los casos un hecho que ocurre de manera consecencial o concurrente con otras violaciones.

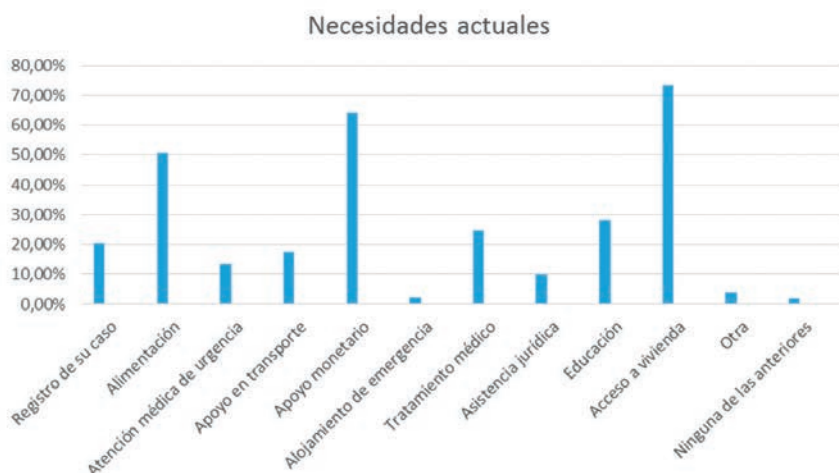
Por su parte en cuanto a la atención institucional, el 85.76% manifestó tener contacto con las autoridades. Del total de la muestra de desplazados internos en esta frontera, el contacto con las autoridades fue el siguiente, resaltando los niveles altos de contacto con las Personerías municipales, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la Defensoría del Pueblo.



Después de este contacto, la población tuvo acceso a los siguientes servicios, en los cuales se resaltan los niveles particularmente altos de los de registro y asesoría, así como la asistencia básica humanitaria tanto en materia de alimentación como de apoyo monetario.



Por último, las personas en este grupo identificaron sus necesidades actuales, que reflejan el desarraigo de estas personas de su tierra y la necesidad de asegurar la integración local a través del acceso a vivienda digna.



Lo anterior permite evidenciar que esta población, que es de lejos el componente principal no solo de esta muestra, sino también del grueso de víctimas en el país, requiere asistencia y atención permanente con el fin de superar su condición estructural de vulnerabilidad. Igualmente, los datos permiten concluir que la mayoría de las personas que se entrevistaron, eran mujeres afrocolombianas en situación de desplazamiento, que han sido víctimas de otros hechos

victimizantes, y que si bien han tenido contacto con la institucionalidad, no ha conllevado a una respuesta orientada a la satisfacción de sus necesidades.

### 2.1.2. Víctimas de otros hechos victimizantes

La deficiente presencia institucional y la precaria garantía de goce efectivo de derechos por las instituciones locales ha sido una de las grandes dificultades para que los habitantes de las comunidades fronterizas accedan a la reparación como víctimas del conflicto armado. Algunas entidades, como la oficina regional del ICBF, destacan que la atención general que se presta en toda su área de cobertura también se extiende a las fronteras, en particular en la atención a niños, niñas y adolescentes y familias.<sup>264</sup>

Durante la encuesta se encontraron 75 personas (10.93%) que fueron víctimas exclusivamente de otros hechos victimizantes distintos al desplazamiento y que no fueron desplazadas en ningún momento. La marcada diferencia entre esta proporción y la de desplazados (83.97%) recalca lo que ha sido una tendencia histórica en el departamento, que es la predominancia del desplazamiento como parte esencial del proceso de violación de derechos humanos.

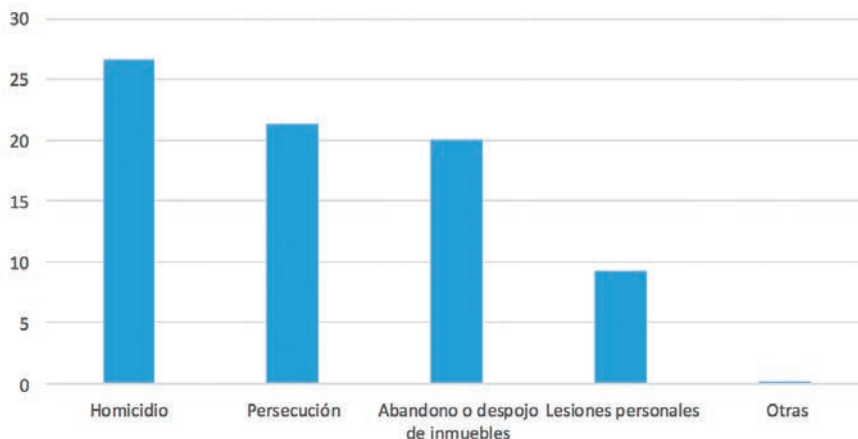
Del total de 75 personas en esta situación, el 73.33% se identificaron como mujeres y 25.33% como hombres, y un 1.33% como otro. El 1.33% estuvo en el rango entre los 12 y 17 años y 81.33% estaba entre los 18 y los 59 años, mientras que el 17.33% tenía 60 o más años. Adicionalmente, se encontraron cuatro madres embarazadas, una madre lactante, y ninguna persona se identificó como LGBTIQ. En cuanto a la pertenencia étnica, el 28% se identificó como afrodescendiente, el 4 % como indígena, el 1.33% como palenquero y el 2.67% como otra etnia, mientras que el 64% de las víctimas no desplazadas se identificaron como ninguna de las anteriores, lo cual parece confirmar que efectivamente la población étnica es afectada de manera desproporcionada por el conflicto.

Por último, en este grupo el 21.33% de las personas cruzó una frontera colombiana en el último año, y de esta proporción siete personas fueron a Venezuela y once ingresaron de allá. Sorprendentemente, solamente dos personas reportaron haber ido a Panamá en el último año, y cuatro en los últimos cinco años, indicando un nivel bajo de movilidad transfronteriza que es confirmado por la información recolectada de manera periódica por la oficina regional de la Defensoría del Pueblo. La misma resalta que las restricciones a la movilidad derivadas tanto de las políticas y prácticas de los gobiernos como de las acciones de los grupos armados han restringido la movilidad transfronteriza. De la misma forma, solo nueve personas reportaron haber cambiado de país de residencia en los últimos diez años, de los cuales cinco fueron en el último año, lo cual puede indicar un aumento de la movilidad por motivos de residencia.

Las cinco violaciones más frecuentes para este grupo reflejan en gran manera las violaciones registradas por el Registro Único de Víctimas.

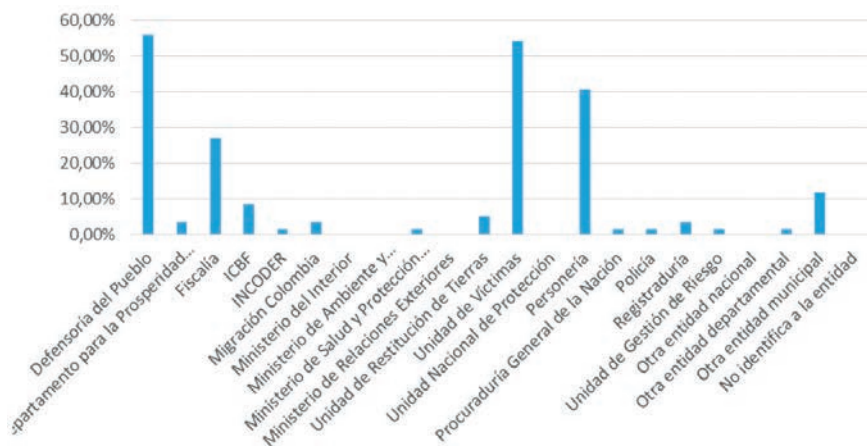
<sup>264</sup> Intervención en la preparación de este informe.

## Violaciones más frecuentes



Después de estos hechos, el 78.67% de estas personas indicaron haber contactado a las autoridades, entre las cuales se resalta una vez más la labor de la Defensoría del Pueblo, la Unidad de Víctimas y las Personerías Municipales.

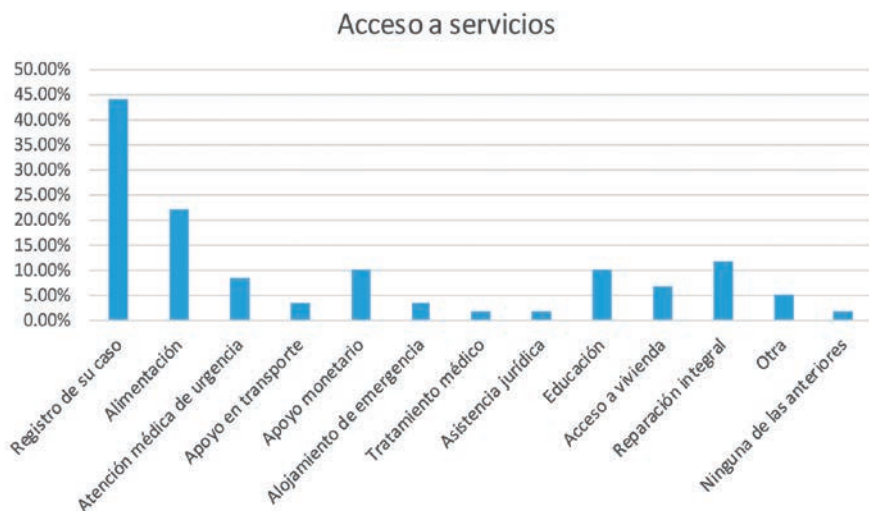
## Contacto con las autoridades



De acuerdo con la información suministrada por las personas encuestadas que manifestaron ser víctimas del conflicto armado, se puede evidenciar la deficiente presencia institucional, siendo la Defensoría del Pueblo, las Personerías municipales y la Unidad de Víctimas las de mayor presencia, otorgando servicios de orientación, asesoría y registro en un alto porcentaje, y en menor medida alimentación y apoyo monetario. No obstante, se denota una baja respuesta institucional frente al acceso de las víctimas de desplazamiento forzado al goce efectivo de sus derechos y en tal sentido es evidente que el contacto con la UARIV se produce en el sentido Víctima-Unidad, sin que esto conlleve a una respuesta institucional efectiva frente a los requerimientos de los ciudadanos.

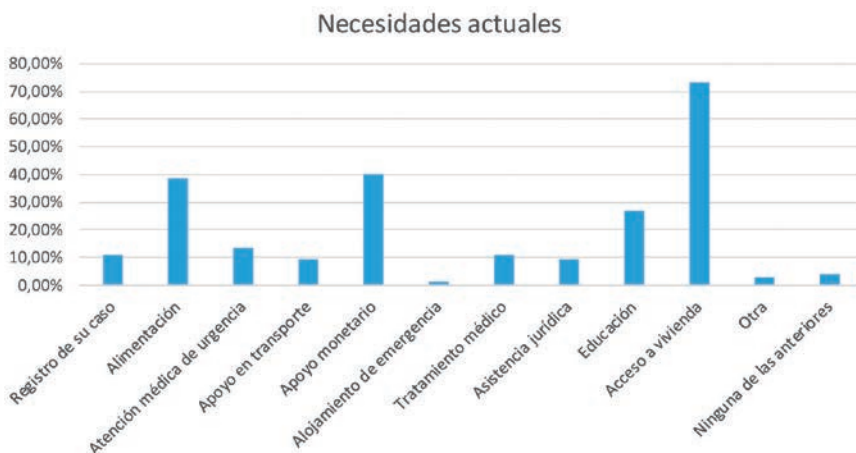


Este contacto se repartió básicamente en tres periodos distintos: en los últimos dos meses (10.17%), en los últimos tres (8.47%) y hace más de un año (81.36%). Frente a los servicios que las autoridades proveyeron después de este contacto, los encuestados manifestaron que las autoridades les habían dado acceso a:



A partir de este contacto, los organismos en cuestión les dieron a las personas acceso a cinco servicios: información (90%), registro de su caso (20%), alimentación (50%), educación (20%) y otras (10%).

Por último, se identificaron las necesidades actuales:



Las necesidades básicas insatisfechas que demandan en mayor medida los habitantes de esta frontera son: acceso a vivienda, alimentación, ayuda monetaria y educación lo que demanda en primera medida: fortalecer las capacidades de la población ubicada en zonas de frontera, para garantizar la estabilización económica de la población que allí habita; fortalecer la política de vivienda de

interés prioritario en las zonas de frontera; y revisar la eficacia y eficiencia en los programas de lucha contra la pobreza que operan en estas zonas.

Todo lo anterior permite concluir que, aunque el marco de atención a las víctimas se ha unificado para incluir tanto los procesos de atención al desplazamiento como aquellos para otros grupos previstos en la Ley de Víctimas, existen todavía brechas de atención a las necesidades de ambos grupos, priorizándose los servicios a las víctimas del desplazamiento. De manera coincidente con el perfil anterior, los datos evidencian que, de las personas encuestadas, la mayoría son mujeres afrodescendientes, lo que indica la grave afectación que han vivido las mujeres por el Conflicto Armado. Es importante destacar la presencia de organismos internacionales en las zonas de frontera, que han posibilitado la satisfacción de algunas necesidades básicas, como la alimentación. Es un dato importante analizar, al igual que en el perfil anterior, que si bien la mayoría de los encuestados ha tenido contacto con una institución del Estado, y si bien obtuvieron algún tipo de servicio u oferta, esta respuesta no fue sostenible ya que permanecen las mismas necesidades que motivaron el contacto inicial, como vivienda, alimentación, salud.

## 2.2. Personas en riesgo o víctimas de trata de personas u objeto de tráfico de personas



La frontera con Panamá es la más afectada por los fenómenos de trata y tráfico de personas, pues es la zona donde se concentran sus actividades como punto de salida del país hacia Centro y Norteamérica, tanto por el Pacífico como por el Golfo de Urabá. En la región las rutas de movilidad irregular de personas, como se mencionó anteriormente, coinciden con las áreas de operación de grupos

armados o irregulares, los cuales participan en estas actividades económicas, ya sea directamente o exigiendo el pago de tasas a los traficantes por concepto de prestación de seguridad o por cruzar por territorios bajo su control. Se ha identificado que los migrantes irregulares provienen mayoritariamente de países como India, China, Nepal, Bangladesh, Pakistán, Somalia, Siria, Ghana, Haití y Cuba. Los estudios sobre la materia indican que es probable que este fenómeno tienda a aumentar en los próximos años.

En estas rutas los migrantes, al embarcarse en mar abierto, en condiciones clandestinas y con grupos armados y criminales se exponen al uso de medios de transporte poco seguros y a retenciones y nuevas vulneraciones de sus derechos, incluyendo la obligación de transportar estupefacientes en algunos casos. En el Golfo de Urabá las rutas de tráfico de migrantes los exponen también a naufragios, los cuales ocurren frecuentemente en esta zona y requieren esfuerzos de las autoridades colombianas para rescatarlos, y en muchos casos las difíciles condiciones de transporte han llevado a la muerte de migrantes. En otros casos, las dificultades de la travesía se derivan de las condiciones del cruce terrestre, en el que abundan grupos armados, especies peligrosas, enfermedades tropicales y terrenos difíciles de franquear. La atención mediática también ha llevado a la publicación de testimonios de miembros de las redes criminales relatando cómo es el trayecto, en particular, detallando el pasaje de Sapzurro hasta La Miel en Panamá, un trayecto de 40 minutos por tierra y en condiciones difíciles por el calor y la humedad o en lanchas aprovechando que el tráfico marítimo de pasajeros entre ambos países es frecuente y muy amplio.

En la zona de frontera colombo panameña hacen presencia grupos armados organizados al margen de la ley como las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia-AGC, la guerrilla de las FARC y el ELN, los cuales ejercen control sobre las rutas de cruce fronterizo). El carácter irregular de la migración promueve el involucramiento de grupos criminales o armados en el tráfico y la trata, lo que pone a la población en riesgo de violaciones a manos de estos grupos o por hechos que se derivan de su presencia, como combates o presencia de minas antipersonales.

Debido a esta situación ha incrementado el trabajo conjunto de ambos gobiernos en el tema, incluyendo la realización en enero de 2014 de reuniones en Sapzurro para mirar la situación fronteriza y los pasos informales utilizados en las rutas hacia el norte. En razón de su mandato, Migración Colombia mantiene puntos de control migratorio y centros de atención, donde se encarga de la atención primaria de los migrantes en coordinación con las otras autoridades, en particular, con la Armada, la cual hace operaciones de control marítimo, y la Policía, que supervisa el orden en estas zonas de manera concentrada en los puntos fronterizos y en Juradó, y con baja o nula presencia en el resto de la frontera.

Durante la recolección de datos para este informe se encontró a siete personas en situación de tráfico en la zona fronteriza, de las cuales seis eran nacionales

cubanos y uno era nacional colombiana. Ninguna de ellas reportó su situación a las autoridades, en todos los casos por temor. Este subgrupo también revela que ninguno de los cubanos tenía un estatus migratorio regular en Colombia, mientras que la persona colombiana sufrió de desaparición forzada y persecución en Colombia, por lo cual su salida puede estar ligada a la necesidad de buscar protección en el exterior. El resto de las personas no identificó haber sufrido violaciones a sus derechos en Colombia.

En el tema de la atención institucional, de todo el grupo de siete personas, el 57.14% ha tenido contacto con las autoridades colombianas en general. Estos contactos fueron en los dos últimos meses, con la Policía en un 75% de los casos y con la Defensoría del Pueblo, ICBF, Registraduría y otras entidades departamentales en el 25% cada uno.

Después de este contacto, las autoridades proporcionaron a estas personas información en el 25% de los casos, y ningún otro tipo de servicio en el 75% restante. Respecto al tema de atención institucional, la invisibilidad de este tipo de migración y su situación particular dificulta la atención de sus necesidades y por consiguiente el acceso a servicios. Al mismo tiempo, esta invisibilidad se refleja en que estas personas no tuvieron contacto con organismos internacionales o de la sociedad civil. En este escenario de poca visibilidad, se resalta el alto nivel de contacto con la policía, lo cual sugiere que es un agente prioritario para el trato con esta población.

Por último, y frente a las necesidades actuales, estas personas identificaron que tenían necesidades de alimentación en todos los casos, y de apoyo en transporte en el 85.71%, monetario en el 42.86%, y de alojamiento de emergencia, registro de su caso y vivienda en el 14.29% cada uno. En general, se destaca en este



grupo que las necesidades principales (alimentación y transporte) están ligadas a su intención de continuar en la ruta de salida del país.

Durante los procesos de deportación y expulsión adelantados por Migración Colombia no se identifica que personas que tienen necesidad de protección internacional y no se brinda orientación y asesoría a los migrantes irregulares sobre la el derecho que tienen de acceder al proceso para que se les reconozca la condición de refugiados en Colombia, especialmente cuando estos manifiestan tener riesgo contra su vida, libertad e integridad en caso de ser devueltos al país de origen.

Algunos migrantes irregulares son deportados o expulsados a su país de origen pese a que manifiestan tener riesgo contra su vida, libertad e integridad en caso de ser devueltos a al país de origen, con lo cual se estaría violando el principio de no devolución, contenido en el artículo 33 de la convención de 1951

Las instituciones del orden local, regional y nacional omiten el deber de implementar las medidas necesarias para garantizar la asistencia humanitaria (hospedaje, alimentación, saneamiento básico, salud) a los migrantes irregulares que se concentran en el municipio de Turbo. La debilidad institucional para atender a esta población se evidencia en la falta de activación de sistemas de complementariedad, subsidiariedad y corresponsabilidad.

La respuesta inmediata de atención humanitaria a la población migrante repressa en el municipio de Turbo proviene de particulares y de la comunidad, lo cual evidencia un vacío institucional local para dar respuesta a estas situaciones. Tampoco se cuenta con una Red Migrante fortalecida y operativa que permita la coordinación interinstitucional para la atención, orientación y asesoría a los migrantes y facilite el acceso de esta población a los servicios que prestan las instituciones públicas y privadas.

Los migrantes irregulares debido a su condición de irregularidad se encuentran más expuestos y vulnerables, por lo que con frecuencia son víctimas de tráfico ilícito de migrantes, trata de personas, hurtos, delitos sexuales, extorsiones, amenazas y hormigueo.

La migración irregular expone a esta población a múltiples riesgos pues con el objeto de no ser detectados y deportados por las autoridades migratorias contactan redes de tráfico ilícito de migrantes para realizar la travesía a través de rutas clandestinas y medios de transportes informales, en zonas de presencia de grupos armados ilegales y organizaciones de narcotráfico. Algunos trayectos son realizados en horas de la noche para evadir el control de las autoridades y utilizando medios de transportes sin las medidas de seguridad adecuadas, lo que algunas veces ha ocasionado naufragios y la muerte de algunos migrantes.

La migración irregular ha producido un impacto económico, social y cultural negativo en las comunidades en las ubicadas en zona fronteriza debido a que el flujo de dinero ocasionado por el tráfico ilícito de migrantes ha involucrado

miembros de comunidades indígenas y afrodescendientes, los cuales empiezan a utilizar esta práctica como única fuente de sustento de sus familias dejando de lado las prácticas tradicionales de agricultura y pesca. Esto afectado los procesos comunitarios de resistencia y exigibilidad de derechos, frente a los cuales se observa apatía y desinterés; se desconoce la autoridad étnica y se da uso indebido a espacios comunitarios como casas de reunión y escuelas para albergar a migrantes irregulares e incluso se producen divisiones entre quienes apoyan y los que rechazan esta práctica.



# FRONTERA COLOMBO- VENEZOLANA

## 1. CONTEXTO

### 1.1. Histórico

De todos los países fronterizos, Venezuela es con el que Colombia comparte una historia común más estrecha. Después de la Independencia, la rivalidad entre los polos de influencia de la Gran Colombia, Bogotá y Caracas, llevó a su ruptura en el siglo XIX. La distancia geográfica y las diferencias políticas entre el liderazgo en Bogotá y los poderes regionales en Venezuela causaron tensiones entre ambos territorios, que después de la disolución de la Gran Colombia llevaron a las primeras disputas por la delimitación fronteriza entre ambos países.<sup>265</sup>

Un primer intento de delimitación fronteriza se dio a través del Tratado Pombo-Michelena de 1833, que

---

265 Sarah Pearce, 'Colombia and Venezuela: A Tense Relationship has Hopes for Cooperation' [2013] Paper 7 Perspectives on Business and Economics 61.

sin embargo no logró llegar a ser efectivo debido al rechazo del Congreso venezolano, y estas dificultades de llegar a un acuerdo hicieron que fuera necesario buscar arbitramento en el exterior. El primer proceso inició en 1881, llegando finalmente al Laudo en la Cuestión de Límites entre la República de Colombia y los Estados Unidos de Venezuela de la Corona Española en 1891. Otras cuestiones fueron resueltas a través del Laudo Arbitral del Consejo Federal Suizo de 1922, y finalmente en 1941 a través del Tratado sobre Demarcación de Fronteras y Navegación de los Ríos Comunes con Venezuela, también conocido como el Tratado López de Mesa – Gil Borges.<sup>266</sup>

A pesar de las dificultades políticas, ambos países han mantenido vínculos importantes en temas culturales, sociales y comerciales. A diferencia de las demás fronteras, donde los nexos entre ambos países son más limitados, la frontera con Venezuela, particularmente en Norte de Santander, no solo ha sido históricamente la más activa de Colombia, sino probablemente de toda Sudamérica, con una comunidad binacional vibrante a pesar de episodios periódicos de crisis y quiebre de relaciones. Venezuela también ha sido el mayor receptor del éxodo colombiano por razones económicas y aquellas ligadas al conflicto, por lo que la frontera ha sido una zona esencial para el desarrollo y el impacto del conflicto armado colombiano.

Es esencial reconocer que Venezuela es el principal receptor de la emigración colombiana.<sup>267</sup> La migración a este país ha sido una constante histórica, particularmente desde comienzos del siglo XX, cuando la violencia y las condiciones económicas desfavorables en Boyacá, Santander y Norte de Santander empujaron a un número importante de colombianos hacia Venezuela, y otros acontecimientos históricos, como los sucesos del nueve de abril de 1948, reforzaron estos movimientos,<sup>268</sup> creando lazos familiares y de nacionalidad entre ambos territorios. En los últimos cincuenta años la migración entre los dos países ha seguido siendo mayoritariamente de colombianos a Venezuela, primero en razón del auge económico venezolano a partir de la década de 1970, y, por un largo tiempo pero particularmente en el nuevo milenio, como efecto del recrudecimiento del conflicto interno y otras formas de violencia armada en Colombia.<sup>269</sup>

Uno de los procesos más importantes para la integración fronteriza fue a través del trabajo de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que promueve la integración, entre otras áreas, en las zonas fronterizas. Uno de estos proyectos se concretó en la operación de una Zona de Integración Fronteriza (ZIF) entre Táchira y Norte de Santander, creada con el fin de profundizar las relaciones fronterizas. Sin embargo, en la práctica este tipo de mecanismos internacionales

266 Ministerio de Relaciones Exteriores, 'Frontera Terrestre Colombia – Venezuela', disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/content/frontera-terrestre-colombia-venezuela>.

267 FEDESARROLLO y ACRIP, 'Informe Mensual del Mercado Laboral: Migración Internacional y el Mercado Laboral Colombiano' (mayo de 2015).

268 María Yolanda Suárez Plata, 'Visión Histórica de la Frontera Norte de Santander – Táchira' [2015] 5(2) Interacción y Perspectiva 221.

269 Raquel Álvarez de flores, 'la dinámica migratoria colombo-venezolana: evolución y perspectiva actual' [2004] 9(2) geoenseñanza 191.



de integración no ha sido realmente efectivo,<sup>270</sup> sino más bien secundario frente a los procesos de integración que ocurren naturalmente entre los territorios por motivos socioeconómicos, sociales y culturales.<sup>271</sup> La evolución de la política en Venezuela también ha tenido un impacto directo en la institucionalidad binacional para las fronteras. Por ejemplo, el retiro de Venezuela de la CAN llevó a que los mecanismos de integración fronteriza previstos por esta organización dejaran de servir como un marco de cooperación.<sup>272</sup>

A nivel local, y con excepciones notables, como la zona de Cúcuta y otros municipios aledaños, esta frontera se caracteriza por la baja presencia institucional colombiana, mientras que hay una presencia mayor del lado venezolano de la partición territorial, tanto de las autoridades militares como las civiles. Como en otras fronteras, la limitada presencia institucional deriva en menores niveles de desarrollo, seguridad y respeto por los derechos fundamentales de la población frente a amenazas de grupos armados o criminales.

## 1.2. Poblacional

En la frontera con Venezuela habitan aproximadamente 2.519.108 personas en los departamentos de Guajira, Norte de Santander, Arauca y Vichada. El presente documento no abordará al departamento del Cesar, teniendo en cuenta su limitada extensión y las dificultades que presenta su geografía para la transitabilidad.



Esta frontera ha sido y continúa siendo, a pesar de la crisis fronteriza, la frontera de mayor movilidad humana. Por este mismo hecho, la población que vive en estas zonas tiene en muchos casos su cotidianidad a ambos lados de la frontera.

A lo largo de la línea fronteriza, cohabitan pueblos indígenas y la comunidad no indígena en general, cuya relación con el territorio se ha desarrollado de manera independiente del trazado fronterizo de los Estados, es así como encontramos la nación Wayuu (La Guajira), la nación Barí (Norte de Santander) y comunidades como los U'wa, Sikuaní (Arauca), Yukpa (Cesar), Kurripaco, Puinave, Piapoco (Guainía), Sikuaní, Piarioa, Amorua (Vichada), que según su origen

270 Édgar Vieira y Socorro Ramírez (coord.), 'Desarrollo Transfronterizo e Integración Andina: Escenarios para Colombia' [2004] 10 Integración Policy Paper 1 y Rosalba Linares, 'Zona de Integración Fronteriza (ZIF) y su Dimensión Territorial en la Frontera Táchira (Venezuela) – Norte de Santander (Colombia)' [2005] 10(19) Aldea Mundo 46.

271 María Yolanda Suárez Plata, 'Visión Histórica de la Frontera Norte de Santander – Táchira' [2015] 5(2) Interacción y Perspectiva 221, 225.

272 Ibid.

ancestral y cosmovisión determinada por la Ley de Origen, el Derecho Mayor y la Ley Natural han delimitado otras fronteras integrando a su territorio, porciones territoriales de Colombia y Venezuela, lo cual implica que se mueven por ambos países sin necesidad de presentar documentos ni diferenciar el lugar en el que nacieron.

Es importante resaltar que las comunidades acabadas de mencionar, son pueblos que conservan su identidad étnico-cultural y lingüística a través de las prácticas de su cosmovisión, de sus usos y costumbres, de sus lenguas maternas (cuyos nombres son los mismos que su denominación como Etnias), de su cultura espiritual y material, de su medicina tradicional o natural, y de sus sistemas productivos y de recolección, caza y pesca.

Esta situación, con respecto al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, ha implicado que se creen situaciones; o bien de ausencia de registro o de multiplicidad de registro, lo que genera una gran dificultad para determinar la cantidad de población perteneciente a las etnias que habita y/o transita en cada país, situación que amerita una acción interinstitucional y binacional, con el fin de garantizar el derecho a la identidad binacional.

Los grupos étnicos que hacen presencia en esta zona frontera, en su mayoría comunidades indígenas, no son ajenas a la situación de violencia descrita, para las fronteras de Ecuador y Panamá: Es la Frontera más extensa y en la que se presentan toda clase de actos de violencia en contra de la población étnica ubicados en el trayecto de esta corredor fronterizo.

Además del abandono Estatal y la precaria situación socioeconómica en que habitan, confluyen allí toda clase de prácticas violentas y crímenes atroces en contra de la población, debido a la nutrida presencia de actores armados, ilegales, FARC, ELN y las llamadas bandas emergentes, quienes convirtieron esta frontera en uno de los senderos más estratégicos, para el tránsito y tráfico de armas, estupefacientes, prácticas de contrabando, hurto de combustibles o, para evadir la acción de las autoridades Colombianas, quienes victimizan los pueblos indígenas de frontera de forma aguda y desproporcionada

En estas áreas de frontera también se desarrollan grandes proyectos, de extracción minera y de hidrocarburos y megaobras relacionadas con la construcción de grandes represas, que han afectado gravemente la vida de estas comunidades, debido a que han secado o desviado sus fuentes hídricas, sometiénolas a un grave problemas de salud, por su imposibilidad de acceso a las fuentes de agua para el consumo humano.

A lo anterior se suma uno de los problemas más graves que afronta la etnia wayuu relacionado con el elevado número de muertes de niños y niñas por desnutrición extrema que históricamente han padecido

A continuación se discrimina la problemática en derechos humanos que afecta a la población étnica que habita en la frontera colombo venezolana:

SITUACION GRUPOS ÉTNICOS EN ZONAS DE FRONTERA COLOMBO VENEZOLANA WAYUU/YUKPA/AMORUA/SIKUANI/CUIVA/ MAKAGUAN /PIAROA/ PUINAVE/U´WAS	
FACTORES DE RIESGO	<p><b>PREEXISTENTES:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pobreza estructural y discriminación social</li> <li>2. Desnutrición extrema</li> <li>3. Abandono estatal histórico)</li> <li>4. Discriminación, política, económica y social</li> <li>5. Desconocimiento por parte de la fuerza pública y las instituciones de la legislación indígena</li> <li>6. Inexistencia de políticas y programas que garanticen su derecho a la salud, educación, seguridad alimentaria.</li> <li>7. Los territorios étnicos de frontera son utilizados por las organizaciones criminales, como corredor para el transporte y tráfico de armas y; como zonas de escape y reacomodo de los actores armados ilegales.</li> <li>8. Precaria institucionalidad estatal.</li> <li>9. Inseguridad alimentaria.</li> <li>10. Altos índices de mortalidad y morbilidad en menores de 5 años.</li> <li>11. Alta tasa de desnutrición en menores de cinco años. (La problemática de los numerales 9 a 10 afecta especialmente a los pueblos Wayuu y Yukpa)</li> </ol>
	<p><b>DEL CONFLICTO QUE NO LOS INVOLUCRAN DIRECTAMENTE:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ocupación del territorio colectivo para establecer campamentos militares, realizar prácticas y entrenamientos militares. (Como es el caso de los indígenas Cuiva ubicados en el extremo oriental del departamento del Casanare y parque Tuparro del Departamento del Vichada).</li> <li>2. Enfrentamientos entre actores armados.</li> <li>3. Combates entre grupos armados- fuego cruzado en medio de la población indígena.</li> <li>4. Ocupación de sitios sagrados y de bienes protegidos.</li> <li>5. Destrucción de bienes comunitarios en desarrollo de combates y enfrentamientos.</li> <li>6. Ocupación de centros educativos, casas de familia y albergues.</li> <li>7. Niños, niñas y mujeres presionadas a ser informantes de los grupos armados - legales e ilegales<sup>273</sup>.</li> <li>8. Instalación de bases militares.</li> <li>9. Minas anti-persona.</li> <li>10. Enfrentamientos de guerrilla y paramilitares por el control de los corredores de tránsito de la frontera binacional.</li> <li>11. Tránsito permanente por lugares sagrados o de pago.</li> <li>12. Fuerte presencia de minas anti persona y municiones sin explotar en territorio Yukpa</li> <li>13. Enfrentamiento de grupos armados FFMM Vs. ELN - FARC (En territorio Yukpa)</li> </ol>
	<p><b>DEL CONFLICTO QUE LOS INVOLUCRAN DIRECTAMENTE:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desplazamiento</li> <li>2. Señalamientos, amenazas, y hostigamiento.</li> <li>3. Asesinatos a líderes indígena</li> <li>4. Restricciones a la movilidad</li> </ol>

<sup>273</sup> Esta problemática afecta especialmente al Pueblo indígena Sikuani. Habita en los Llanos Orientales de Colombia, departamentos del Vichada, Meta, Casanare y Arauca, entre los ríos Meta, Vichada, Orinoco y Manacacias en las sabanas abiertas. (Gran parte de su población habita en Venezuela, donde se les conoce con el nombre de Jive, en los Estados de Amazonas, de Apure, Guárico y Bolívar, con una población de 11.608 habitantes. ( Numerales 3 al 9

FACTORES DE RIESGO	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Reclutamiento forzado</li> <li>6. Violencia sexual a mujeres y niñas.</li> <li>7. Desplazamiento forzado, originado por masacres, señalamientos y amenazas</li> <li>8. Masacres por parte de paramilitares.</li> <li>9. Asesinato selectivo de lideresas y líderes wayuu.</li> <li>10. Desapariciones forzadas. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Amenazas y señalamientos de pertenecer a grupos armados ilegales.</li> <li>• Torturas por parte de paramilitares.</li> <li>• Incendio de viviendas (Ranchería) p</li> <li>• Restricción de la movilidad</li> <li>• Amenazas constantes a las mujeres en las Rancherías, por parte de paramilitares<sup>274</sup>.</li> <li>• Asesinato de líderes YUKPA (Colombia y Venezuela) con presunta responsabilidad de actores armados legales e ilegales.</li> <li>• Requisa constante y trato degradante a indígenas que transportan remesas de alimentos y combustible a su resguardo Despojo territorial violento por parte de colonos.</li> </ul> <p>( De los numerales 12 a 15, corresponde a problemática del pueblo Wayuu)</p> </li> </ol>
	<p><b>VINCULADOS Y SUBYACENTES:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conflicto con los colonos que invaden el territorio en busca de los recursos naturales y animales de uso propio de la comunidad.</li> <li>2. Actividades de la economía extractivas y de exploración de petróleo.</li> <li>3. Cultivos ilícitos controlados por grupos armados ilegales.</li> <li>4. Fumigación indiscriminada sobre cultivos.</li> <li>5. La explotación a cielo abierto de carbón</li> <li>6. La escasez de agua potable y su acaparamiento por parte de las multinacionales (carboneras y petroleras) y de construcción de represas, generando múltiples enfermedades a toda la población, pero en especial ha elevado las tasas de mortalidad de los menores de 5 años.</li> <li>7. Control del corredor de la frontera con Venezuela por los actores ilegales el conflicto para el paso de contrabando de precursores químicos, armas y combustible.</li> <li>8. El desarrollo de actividades extractivas de recursos minerales y energéticos por parte de compañías transnacionales, agravan el problema de escases de agua en el territorio colectivo de los Wayuu.</li> <li>9. Manifiestan las autoridades Wayuu que existe un vínculo entre los megaproyectos mineros y la violencia paramilitar, especialmente en Bahía Portete.</li> </ol>
DAÑOS Y AFECTACIONES	<p><b>TERRITORIALES Y AMBIENTALES</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Falta de delimitación física de los espacios destinados al ganado, zonas de reforestación y habitación de la comunidad, generando conflictos con colonos y habitantes de otros pueblos del resguardo por invasión de tierras.</li> <li>2. Se presentan conflictos con los colonos y habitantes de otros pueblos que invaden el territorio en busca de los recursos naturales y animales para el consumo de la comunidad.</li> <li>3. Restricción a la movilidad.</li> <li>4. La falta de territorio es una problemática constante para las comunidades que habitan el Resguardo Caño Mochuelo. Al ser muy reducida la extensión territorial que habitan se ve amenazada su seguridad alimentaria. (Cuivas).</li> <li>5. Sienten amenazado su territorio con la proyección de megaproyectos como la canalización del río Meta (Cuivas).</li> </ol>

274 El Auto 004: El accionar paramilitar es selectivo, focalizado y de baja intensidad. Los numerosos casos de desplazamientos, masacres, asesinatos, señalamientos y amenazas no son denunciados por las autoridades Wayuu en razón a los procesos históricos de relacionamiento con el Estado marcados por la desconfianza y las alianzas de los grupos paramilitares con la Fuerza Pública y con funcionarios (gobernador- alcaldes). La Defensoría del Pueblo ha denunciado la persistencia de grupos armados ilegales aún después del proceso de desmovilización.

<b>DAÑOS Y AFECTACIONES</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Destrucción de cultivos de pan coger, por fumigación indiscriminada de cultivos de uso ilícito.</li> <li>7. Deterioro del suelo.</li> <li>8. Presencia de Empresas palmicultoras, oleoductos y empresas de explotación minera, cerca de los territorios colectivos.</li> <li>9. Contaminación con glifosato.</li> <li>10.El tránsito del tren carbonero genera contaminación auditiva y visual. ( Pueblo Wayúu)</li> <li>11.Bloqueo de vías por actores armados - FFMM.</li> <li>12.Violación de sus derechos por causa de explotación indiscriminada de recursos naturales y producción de agrocombustibles .violación sistemática del derecho a la consulta previa</li> </ol>
	<p><b>COMUNITARIOS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No cuentan con un modelo de salud que articule la medicina occidental con la tradicional, provocando que los saberes tradicionales se pierdan.</li> <li>2. Debido al pobre sistema de salud y transporte del mismo, se han presentado muertes durante el traslado de pacientes.</li> <li>3. Incremento de enfermedades a causa de la pobreza y no contar con sistema de saneamiento básico.</li> <li>4. La comunidad carece de espacios suficientes para el libre desarrollo de su plan de alimentación teniendo que adoptar nuevas formas de nutrición.</li> <li>5. Se presenta discriminación en los productos de intercambio (venta de alimentos).</li> <li>6. No existe apoyo económico hacia la fabricación y comercialización de artesanías elaboradas por las mujeres, siendo éstas, el único medio para suplir sus necesidades básicas.</li> <li>7. Daños de sus bienes en las acciones de la fuerza pública contra el narcotráfico.</li> <li>8. Establecimiento de pautas de comportamiento por parte de actores armados.</li> <li>9. Destrucción de bienes comunitarios.</li> <li>10. Ocupación de bienes protegidos.</li> <li>11. Ocupación de sitios sagrados.</li> <li>12. Afectación de bienes indispensables para la supervivencia.</li> <li>13. Requisa constante y trato degradante a indígenas que transportan remesas de alimentos y combustible a su reguardo (Yukpas) (De los numerales 10 a 14 afecta directamente al Pueblo Sikuani)</li> </ol>
	<p><b>CULTURALES</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pérdida acelerada de los conocimientos sobre medicina tradicional y falta de interés de los jóvenes por el aprendizaje de estos saberes, por el debilitamiento cultural, como debilitamiento de la lengua materna.</li> <li>2. Debido a la pérdida de identidad cultural, y condiciones de pobreza en que habitan se presentan casos de prostitución de niñas en el municipio, se han detectado casos de SIDA, embarazos tempranos con padres colonos, abandono de niños. Maltrato a las mujeres. Los jóvenes por falta de oportunidades al culminar sus estudios de bachillerato optan por dedicarse al robo, consumo de sustancias alucinógenas. (problemática de comunidades Cuiva de Cravo Norte -Casanare).</li> <li>3. Reproducción de modelos patriarcales en los que hay patrones de agresión y violencia contra la mujer.</li> <li>4. Cambio en las actividades de los hombres, al pasar a ser raspachines de hoja de coca y dejando de lado actividades agrícolas tradicionales.</li> <li>5. Ruptura de vínculos de solidaridad entre hombres y mujeres.</li> <li>6. Pérdida del uso de la lengua Sikuani.</li> <li>7. Pérdida de prácticas culturales propias por procesos de occidentalización (problemática pueblo Sikuani).</li> </ol>

<b>DAÑOS Y AFECTACIONES</b>	<p>8. Ruptura de tradiciones culturales y familiares y de estructuras sociales, debido a la violencia y asedio de actores armados ilegales. Los jóvenes Wayuu, en particular, son los más afectados al no estar en contacto con la cultura wayuu.</p> <p>9. La presencia y control de grupos armados imposibilita la transmisión de la cultura Yukpa, además los jóvenes están expuestos a modelos de consumo que los desvinculan de las formas ancestrales de relación con la naturaleza.</p>
	<p><b>ORGANIZATIVOS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se garantizan los servicios y recursos mínimos para una vida digna de los miembros del territorio indígena.</li> <li>2. Desconocimiento sistemático por parte de las instituciones estatales.</li> <li>3. Desconocimiento, por parte del estado, al pleno reconocimiento del territorio siendo este la base de la pervivencia física y espiritual de los pueblos Indígenas.</li> <li>4. Debilitamiento organizativo de las comunidades.</li> <li>5. En el caso de los Wayuu la propia comunidad reconoce la insuficiencia de las autoridades tradicionales para generar y mantener la gobernabilidad interna. La ausencia de una instancia organizativa comunitaria legitimada, dificulta la interlocución con la institucionalidad estatal.</li> <li>6. La propia comunidad reconoce la insuficiencia de las autoridades tradicionales para generar y mantener la gobernabilidad interna. La ausencia de una instancia organizativa comunitaria legitimada, dificulta la interlocución con la institucionalidad estatal.</li> <li>7. Los campos minados y las constantes amenazas a líderes dificultan y debilitan las prácticas organizativas y comunicativas del pueblo Yukpa</li> </ol>

*Fuente:* Informes de riesgo de Defensores Comunitarios de Frontera, del Informe Relator especial para pueblos indígenas de la ONU y documentos de la ONG CECOIN. 2015

Por otro lado, en lo referente a la población no indígena, existe una aceptación de la delimitación fronteriza estatal, no obstante la dinámica cotidiana de movilidad, ha generado que la frontera no divida la manera en que se desarrollan los proyectos de vida de quienes en ella cohabitan. Reflejo de ello, es el gran número de familias afectadas durante la crisis fronteriza por desintegración familiar: “reiterados casos en los que las personas se han visto obligadas a separarse de su núcleo familiar, expresaron tener hijos menores de edad y parejas con doble nacionalidad o nacionalidad venezolana, que tuvieron que abandonar al otro lado de la frontera antes de ser expulsados del vecino país, en este sentido la desintegración familiar ha sido una de las reiteradas quejas con un total de 1207 registros (39%)”.<sup>275</sup>

Es evidente que existen relaciones muy estrechas entre los pobladores de ambos lados de la frontera, tanto en materia de identidad como de composición familiar.

### 1.3. Movilidad humana

Según los datos del Censo de 2011 de Venezuela, en ese país habitan 721.791 personas nacidas en Colombia.<sup>276</sup> A pesar de que las autoridades venezolanas

<sup>275</sup> Defensoría del Pueblo 2015. “Informe de análisis de quejas recepcionadas por la defensoría del pueblo con ocasión a la crisis en la frontera colombo – venezolana”.

<sup>276</sup> Los datos del censo son analizados y contrastados en Socorro Ramírez et al, ‘Flujo Migratorio de Colombianos a Venezuela: Las Cifras Cuentan’ (Universidad del Rosario 2015).

alegaron en el marco de la crisis fronteriza que en su territorio hay casi seis millones de colombianos, y aun reconociendo la presencia de un número significativo de subregistro de colombianos en estatus irregular, es difícil que haya una brecha tan marcada en el número total de colombianos entre el Censo 2011 y la información en el 2015.

En el tema concreto de la migración forzada, la presencia de grupos armados en la frontera también ha convertido a Venezuela en el mayor receptor de colombianos refugiados y con otras necesidades de protección internacional, quienes en la mayoría de los casos han huido de los efectos del conflicto armado, convirtiendo a Venezuela en el mayor receptor de colombianos forzados a salir del país por la violencia.<sup>277</sup> Según cifras del ACNUR<sup>278</sup> hay más de 173,000 colombianos refugiados o en situaciones similares a la de refugiado en Venezuela, pero solamente alrededor de 5.000 de estas, es decir, menos del 3%, cuenta con un reconocimiento oficial de su estatus.

Uno de los estudios más completos sobre este tema ha sido el publicado en el 2015 por el Centro Nacional de Memoria Histórica, en el cual se evalúa la situación de cruce de víctimas de desplazamiento forzado hacia Venezuela en razón de la falta de mecanismos de protección y asistencia en Colombia. En particular, el estudio destaca las distintas dinámicas de desplazamiento transfronterizo hacia los distintos estados de Venezuela, que pueden ocurrir tanto en los departamentos fronterizos como en las zonas expulsoras y/o territorios de paso:<sup>279</sup>

Guajira – Perijá: En esta zona, colindante con los departamentos de Guajira y Cesar el único paso fronterizo regular es el de Paraguachón en La Guajira. Debido a que la mayor parte de la frontera en La Guajira no está marcada por barreras naturales o artificiales, el cruce fronterizo es constante, en particular en el caso del pueblo indígena binacional Wayúu. En la Serranía del Perijá, por el contrario, el cruce es difícil debido a la serranía, que dificulta el paso terrestre.

Catatumbo – Táchira: Este territorio, que para este estudio corresponde a la zona fronteriza de Norte de Santander, ha sido históricamente la región fronteriza más dinámica de Colombia por la movilidad entre ambos países, con la excepción del cierre fronterizo mencionado anteriormente. En esta región la frontera está marcada principalmente por el río Táchira, que por su bajo caudal permite en muchos casos un cruce fronterizo relativamente fácil incluso para personas pasando a pie o en animales, como fue el caso de la entrada de muchos colombianos en la crisis fronteriza. En esta región hay dos pasos fronterizos regulares sobre el río, en Villa del Rosario (puente Simón Bolívar, hacia San Antonio del Táchira) y en Cúcuta (puente Francisco de Paula Santander, hacia Pedro María Urueña).

277 Carlos Ernesto Ortega García, 'Tendencias Actuales del Refugio en la Región' [2010] 8 Andina Migrante 2.

278 Disponibles en la base de datos en <http://popstats.unhcr.org>.

279 Centro Nacional de Memoria Histórica, *Cruzando la Frontera: Memorias del Éxodo Hacia Venezuela, El Caso del Río Anauca* (2015).

Orinoquía (Vichada y Guainía) – Amazonía (venezolana): En esta sección de la frontera los dos países están separados por el río Orinoco, que por su caudal dificulta el paso de un país a otro. Sin embargo, existe movilidad de un país a otro, en particular de los pueblos indígenas a través del río Orinoco y en menor medida a través del río Meta.

La migración venezolana hacia Colombia ha sido históricamente mínima, precisamente en razón de la violencia en Colombia y el mayor grado de prosperidad en Venezuela.<sup>280</sup> Sin embargo, a partir del inicio de este siglo las situaciones de confrontación política, inseguridad e inestabilidad económica en Venezuela, han llevado a la llegada de un número mucho mayor de venezolanos a Colombia, cuyos perfiles socioeconómicos son bajos, y cuya migración tiene origen en la búsqueda de trabajo, servicios y productos esenciales de difícil obtención en Venezuela.

En algunos casos, esta población se ha concentrado en el interior del país, no obstante, los pobladores de zonas fronterizas venezolanas han aprovechado la relativa libertad de movilidad a ambos lados de la frontera para convertirse en migrantes circulares, trabajando en Colombia y viviendo en Venezuela, o trasladándose a Colombia para captar ingresos muchísimo más altos en razón de la hiperinflación y la devaluación de la moneda venezolana.

En Norte de Santander donde se ha realizado un estudio más profundo de los cruces fronterizos, la Defensoría del Pueblo<sup>281</sup> ha identificado más de 160 pasos informales, la porosidad de la frontera dificulta los controles migratorios, esta situación se extiende a todo el límite fronterizo donde se encuentran seis puntos de control en migratorio en 2.219 kilómetros.

#### Estudio de caso: Cierre de la frontera

Crisis humanitaria generada por el cierre de frontera
<p><b>Descripción del problema</b></p> <p>Desde el 19 de agosto 2015 el Presidente Nicolás Maduro de Venezuela ordenó el cierre de la frontera, inicialmente en seis municipios del estado Táchira. Progresivamente se cerraron otros pasos fronterizos en los estados de Zulia, Apure y Amazonas colindantes con los departamentos de la Guajira, Cesar, Arauca, Vichada y Guainía hasta el 3 de octubre respectivamente, fecha en que se reportó el cierre total de la frontera entre Colombia y Venezuela. Esta decisión fue tomada por el gobierno venezolano debido a un ataque armado contra militares venezolanos y un civil, acción que fue atribuida a supuestos paramilitares colombianos. Además, Venezuela denuncia el contrabando y la criminalidad que existe en la zona fronteriza. Estas medidas llevaron a la deportación de 1.950 colombianos indocumentados que vivían en Venezuela. En un clima de tensión y debido a las operaciones de la Guardia Nacional Bolivariana GNB para identificar colombianos con estado migratorio irregular, muchas más personas han decidido regresar por miedo a ser expulsados o ver vulnerados sus derechos. Entre el 21 de agosto y el 22 de septiembre (fecha oficial de cierre del registro) se reportaron 22.302 personas que han regresado a Colombia a través de puntos fronterizos informales.</p>

280 William Mejía Ochoa, 'Colombia y las Migraciones Internacionales: Evolución Reciente y Panorama Actual a Partir de las Cifras' [2012] 20(39) Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana 185.

281 Defensoría del Pueblo – Regional Norte de Santander, 'Dinámicas del Desplazamiento Forzado 2015' (2015).



## 1. Impacto en derechos humanos

En el marco de esta situación y como resultado de la presión militar y amenazas, los connacionales iniciaron movilizaciones masivas para retornar al territorio nacional, principalmente por el sector de La Playita y Llano Jorge en Norte de Santander y la utilización de diversas trochas para evadir el control oficial venezolano, como aún ocurre en el Departamento de La Guajira.

En cuanto a la vulneración de derechos se observó que los colombianos tuvieron que desalojar forzadamente sus viviendas, dejando en éstas, sus enseres y bienes materiales. La principal conducta vulneratoria de los derechos humanos a las personas expulsadas ha sido: la agresión física y verbal por parte de las autoridades venezolanas en 1.183 (38%) casos. Se han denunciado situaciones de uso excesivo de fuerza por parte de la GNB, maltrato contra niños, niñas y adultos mayores, e incluso señalamientos asociados a la criminalidad contra la población colombiana, que en muchos casos llevo a la privación a la libertad con un total de 409 casos (13%). Los familiares de estas personas privadas de la libertad, no obtuvieron información inmediata de la situación jurídica ni humanitaria de sus seres queridos, en departamentos como La Guajira la mayoría de personas retornadas forzosamente o deportadas expresaron haber sido retenidos por varias horas o días en lugares que van en contra de la dignidad humana.

Asimismo, existen reiterados casos en los que las personas se vieron obligadas a separarse de su núcleo familiar, expresaron tener hijos menores de edad y parejas con doble nacionalidad o nacionalidad venezolana, que tuvieron que abandonar al otro lado de la frontera antes de ser expulsados del vecino país, en este sentido la desintegración familiar se evidencio en por lo menos 1.207 casos (39%). Otra de las conductas señaladas ha sido la destrucción de las viviendas donde residían en Venezuela (251 casos es decir el 8% de los registros). Se debe señalar que estas acciones, se presume han sido ejecutadas por la GNB, en sectores como: Rómulo Gallego, Llano Jorge, El Piñal, Mi Pequeña Barinas, Che Guevara, Ezequiel Zamora, Palotal, Andrés Bello, Tienditas, Guadalupe, Santa Bárbara y de ciudades más apartadas como Caracas. Se debe mencionar que la mayoría de estos hechos han sido recepcionados en la Regional Norte de Santander, y se presentaron durante las primeras semanas, luego de declarado el cierre fronterizo.

Por otra parte, 512 personas (17% de los casos), manifestaron que en el marco de los desalojos, retornos o deportaciones fueron víctimas de hurtos, en los que fueron despojados de manera arbitraria de sus pertenencias, hechos presuntamente perpetrados por autoridades venezolanas, identificadas principalmente como miembros de la GNB. Es importante resaltar que 372 personas (12%) afirmaron haber sido afectados por la retención y/o destrucción de documentos de identificación por parte de las autoridades venezolanas; de hecho, se reportaron situaciones en que los colombianos expulsados no contaban con sus documentos como consecuencia de estas acciones.

Además, la Defensoría tuvo conocimiento de 12 casos (0.4%) en los que las personas fueron víctimas de violencia sexual. Por último, 26% de los casos se clasificaron en otro tipo de conductas entre éstas: desaparición, extorsión, tratos en contra de la dignidad humana, allanamiento sin orden judicial, violación al debido proceso, conductas discriminatorias, vulneración al derecho a la salud, restricción para el acceso a bienes indispensables para la supervivencia, pérdida absoluta de bienes, entre otras.

También se tuvo conocimiento de casos en los que los colombianos venían retornando para entrar por Paraguachon desde otras ciudades de manera voluntaria y en un punto conocido como el Limón fueron detenidos por autoridades venezolanas, quienes les aplicaron el protocolo de deportación.

Además, la Defensoría del Pueblo tuvo conocimiento de graves hechos que afectaron la vida y la integridad de connacionales.

Aunque ya ha transcurrido 1 año desde el momento coyuntural, la vulneración de los derechos de los connacionales persiste y se evidencia por la población que continúa llegando deportada o retornada forzadamente.

La política migratoria en Colombia se ha enfocado principalmente en la emigración y más recientemente en el retorno de colombianos. Una evidencia clara de este fenómeno es que el Sistema Nacional de Migraciones tiene como objetivo 'elevar el nivel de calidad de vida de las comunidades colombianas en el exterior, considerando todos los aspectos de la emigración y la inmigración'. Aunque los argumentos de la Corte Constitucional para hallar exequible esta expresión se fundamentan en la identificación de una clara vulnerabilidad de los colombianos en el exterior,<sup>4</sup> como política pública en materia de migración este objetivo indica una menor atención a la inmigración, lo que equivale a olvidar uno de los dos aspectos fundamentales de la migración.

La falta de desarrollo frente a extranjeros también se evidencia en contradicciones internas en la Ley 1465, la cual después de definir como su objeto la atención de colombianos en el extranjero establece que el Sistema tiene entre sus principios la integración social de los extranjeros en Colombia y la promoción con el diálogo de los países de origen, tránsito y destino.<sup>5</sup>

No existe una normatividad general dirigida a prestar ayuda institucional a los colombianos que han sido expulsados de otros países.

A pesar de la existencia de un gran número de normas, programas y proyectos en materia fronteriza y migratoria el sistema colombiano carece de un marco normativo estructural que sistematice estos esfuerzos y permita coordinar de manera eficiente la actividad de protección de derechos humanos en las fronteras.

El Estado colombiano, a nivel local, departamental y nacional, no tiene capacidad instalada suficiente para poder responder a eventos de crisis migratorias de manera rápida, efectiva y coordinada, lo que retrasa y limita su acción y por lo mismo expone a las personas a una mayor vulneración de sus derechos.

Por otro lado, una vez se ha activado la respuesta, el hecho de aproximarse a este tipo de emergencias de movilidad en la frontera bajo la categorización de 'desastres', aunque permite aprovechar la capacidad operacional de las instituciones relevantes, principalmente la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD) y sus contrapartes a nivel local, no responde a las particularidades de la movilidad humana, ni a las necesidades de las personas afectadas por este tipo de situaciones, que deben ser tratadas a través de un enfoque de protección.

La respuesta por parte de las alcaldías de los municipios fronterizos, quienes son los primeros responsables en estos casos, no ha sido acorde con la situación de vulnerabilidad en la que regresan las personas desde Venezuela y mucho menos propende por la garantía de sus derechos.

El cierre del Registro Único de Damnificados efectuado el 22 de Septiembre de 2015 por orden del Gobierno Nacional, ha hecho más difícil el acceso a derechos de los connacionales que han sido expulsados desde Venezuela posterior a esa fecha ya que no están exentos de algunos cobros y ciertos trámites se hicieron más difíciles por no estar cubiertos por lo reglamentado en los Decretos de Emergencia Económica y Social.

Los hijos de padres colombianos nacidos en Venezuela están en un riesgo particularmente alto de no tener una nacionalidad claramente determinada por la falta de registro de su nacimiento y filiación, lo cual dificulta su acceso al derecho a la salud y a la educación.

Es importante resaltar que solo en algunos municipios del Norte de Santander por incidencia de la Defensoría se ha logrado flexibilizar los requisitos solicitados para el registro de niños y niñas, sin embargo en los demás municipios de frontera, estos requisitos no se han flexibilizado.

Además, los rectores de las instituciones educativas se están viendo en medio de dos instrucciones, ya que por un lado el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y La Defensoría del Pueblo, les recuerdan que el derecho a la educación no debe negarse a ningún niño independientemente de su nacionalidad, el ministerio de educación nacional les ha informado que por cada niño que no esté regularizado en el país y que aparezca matriculado en sus instituciones educativas se les cobrará una penalidad de \$800.000 obligándolos a excluir a estos niños del sistema educativo.

El acceso efectivo al sistema de retorno acompañado desde las secciones consulares para connacionales que han sido víctimas del conflicto armado o que se encuentren en situación de pobreza extrema es bastante reducido, lo que permite concluir que los consulados no hacen difusión de la ley de retorno voluntario.

Hasta el momento el Estado colombiano no ha notificado a los afectados sobre ningún tipo de reparación por las vulneraciones de las que fueron objeto por parte del estado venezolano.

#### 4. Recomendaciones

- Debe haber esfuerzos más claros para facilitar el retorno voluntario al país de los connacionales. Esto incluye necesariamente una labor consular efectiva para difundir los beneficios de la ley de retorno voluntario y asegurar las condiciones para que se ofrezca apoyo tanto a las víctimas que desean permanecer en el exterior como a aquellas que quieran regresar al país con la coordinación y apoyo de las entidades nacionales competentes.

- Es necesario establecer rutas para la atención de la población en movilidad en zonas de frontera y fortalecer a las instituciones responsables, tanto de manera permanente como en situaciones de emergencia, con la capacidad de atender tanto a migrantes como a víctimas en el exterior reingresando a Colombia y a extranjeros en necesidad de protección. Estos mecanismos deben facilitar la identificación de perfiles de migrantes en frontera y su canalización hacia los mecanismos de atención adecuada, lo cual requiere la expansión de la capacidad del Estado, no exclusivamente en cabeza de las autoridades migratorias, sino en articulación entre todas las instancias con competencia en la protección de los derechos humanos y la prestación de servicios esenciales.

- Es necesario revisar las estrategias de atención y contingencia en las zonas fronterizas para asegurar una respuesta efectiva y garantista a las emergencias migratorias más allá de las situaciones que puedan ser más evidentes para la agenda nacional, se sugiere establecer una política pública de frontera a todos los niveles; nacional, departamental y municipal.

- La Registraduría Nacional del Estado Civil, debería emitir circulares que permitan a los registradores de los municipios fronterizos flexibilizar los requisitos para registrar niños venezolanos hijos de padres colombianos, específicamente eliminando el requisito de apostillaje, teniendo en cuenta que aunque la frontera ya fue abierta, para los colombianos aun constituye un riesgo ingresar a Venezuela y que las citas para apostillar documentos en ese país se están dando para dentro de 4 a 6 meses, en razón de que en ese país existe escases de papel y tinta.

- Ministerio de Educación Nacional y Cancillería deben generar un cruce de información que permita a los niños venezolanos que están llegando a solicitar cupo en las instituciones educativas del país, acceder a la visa de estudiantes para evitar que sean excluidos del sistema educativo.

- El Estado colombiano debe avanzar en la consecución de respuestas de reparación a las personas que fueron objeto de vulneraciones en el marco de esta crisis fronteriza.

## 2. PERFILES ANALIZADOS

### 2.1. Víctimas

#### 2.1.1. Víctimas de desplazamiento forzado

En la recolección de datos para este informe, 1,190 de 2,345 (50.75%) de las personas encuestadas se identificaron como desplazados internos; las cinco violaciones más frecuentes fueron abandono o despojo de inmuebles (42.02%), persecución (31.68%), homicidio (25.46%), actos terroristas (13.61%) y desaparición forzada (13.61%). En este perfil el 15.21% de las personas se identificaron como afrodescendientes, el 10.50% como indígenas, el 0.08% como

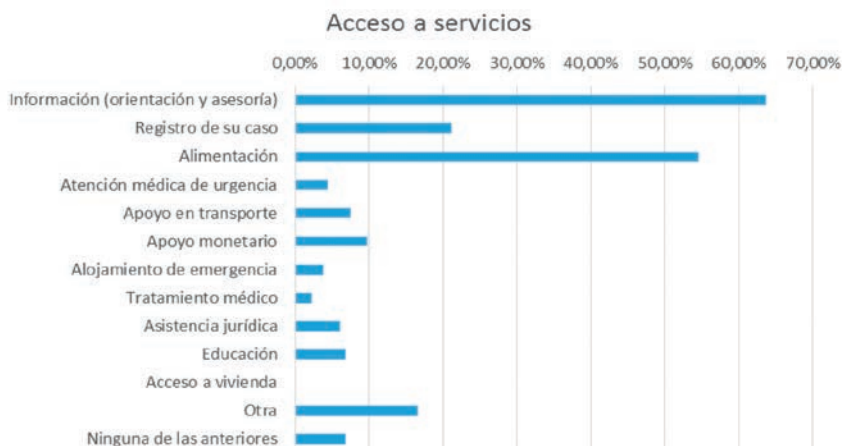
Rom, el 2.94% como de otro grupo étnico y el 71.26% como ninguno de los anteriores.

Se destaca igualmente que el 87.14% de las personas contaba con documentación, y que en el último año el 35.63% cruzó la frontera, de los cuales el 74.06% cruzó de Colombia a Venezuela y el 79.95% de Venezuela a Colombia. Estos resultados resaltan que, además del desplazamiento interno, la dinámica fronteriza en muchos casos hace necesaria la movilidad transnacional.

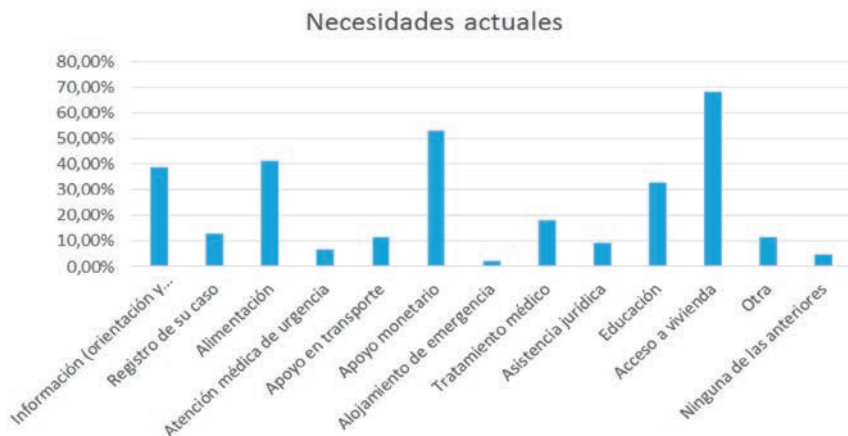
De esta población el 79.16% tuvo contacto con las autoridades, con niveles particularmente altos de contacto con la Defensoría del Pueblo, la Unidad de Víctimas y las Personerías.



En materia de presencia de organizaciones humanitarias, se resaltan la presencia activa de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Cruz Roja Colombiana y el Consejo Noruego para Refugiados. Estas instituciones proporcionaron a los encuestados accesos a la información y al alimento.



Al cruzar la oferta de servicios de la institucionalidad y de los organismos humanitarios con las necesidades manifestadas por la población encuestada, se identificó que existen carencias en materia de acceso a vivienda, alimentación, información y apoyo monetario. Lo anterior revela que existe no solo la necesidad de atención inmediata, sino también de servicios de largo plazo necesarios para el desarrollo pleno de esta población.



### 2.1.2. Víctimas de otros hechos victimizantes

De acuerdo con la información recolectada para este perfil, el 17.23% de la muestra, 404 personas, corresponde a víctimas exclusivamente de hechos distintos al desplazamiento, lo cual revela una mayor diversidad en la muestra que en otras fronteras. Los cinco hechos más reportados fueron: homicidio en un 43.07%, el abandono o despojo de inmuebles, con 17.08%, la persecución con 12.87%, los actos terroristas con 8.66%, y el secuestro con 7.43%.

En lo que a contacto con autoridades se refiere, el 72.52% de las personas en este perfil acudió a las autoridades en las siguientes proporciones: Defensoría del Pueblo, Unidad de Víctimas, Fiscalía e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.



Frente a los servicios que las autoridades proveyeron después de este contacto, los encuestados manifestaron que las autoridades les habían dado acceso a la información, registro del caso y alimentación y en menor medida apoyo monetario.



En cuanto a la actuación de organizaciones humanitarias respecto de este grupo poblacional, se halló que existe una mayor interlocución con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR y la Cruz Roja Colombiana.



Este contacto se tradujo en información, registro de casos y asistencia alimentaria para la población víctima. En relación con las necesidades manifestadas por este grupo poblacional, se identificó principalmente el acceso a la vivienda<sup>282</sup>, apoyo monetario y alimentación.

Entre los hallazgos que arroja el presente estudio, se encuentra la disparidad en materia de atención a víctimas en los departamentos que componen la frontera

<sup>282</sup> Esta medida fue transitoria, ya que al salir de los albergues algunas familias, muy pocas con respecto a las afectadas recibieron apoyo de arrendamiento por 2 o 3 meses. Además los recursos no llegaron a departamentos como La Guajira.

colombo venezolana, lo que plantea retos importantes en la atención a víctimas en la zona fronteriza. En Arauca y Cubará (Boyacá) no se ha hecho una caracterización de la población, lo cual dificulta focalizar la política de atención, así como incluir un enfoque diferencial y ejecutar de manera eficiente los recursos para atención inmediata. La falta de coordinación entre las autoridades de distintos niveles también dificulta llegar a una política realmente efectiva.

En el caso particular de las zonas rurales de la frontera, el PAARI y el cruce de los registros administrativos no son los instrumentos idóneos para la valoración de la situación vulnerabilidad real de las víctimas. Esta dificultad se concentra en que su aplicación no llega a todas las víctimas debido a que viven en zonas remotas, carentes de luz eléctrica, señal telefónica y las dificultades propias de los territorios.

En materia de retorno y reubicación se evidenció la ausencia de planes de retorno y reubicación en los siete municipios del departamento, así como el restablecimiento de derechos de comunidades víctimas del desplazamiento forzado. En esa misma línea, se pudo observar la ausencia de condiciones para una reintegración local adecuada, y la revictimización de personas con necesidad de protección internacional.

En Vichada, por su parte, los sistemas de atención a las necesidades básicas de esta población sufren de retrasos considerables, problemas en la atención e información, e insuficientes recursos para la ejecución de programas, por lo que en general hay un déficit en la atención y reparación integral a las víctimas. La falta de una política social complementaria impide alcanzar la estabilidad socioeconómica para esta población.

En materia de salud como un eje de la política de reparación, se identificó la necesidad del establecimiento formal de los servicios de salud, especialmente el apoyo psicosocial para las víctimas.

En Norte de Santander, se evidenció frente a las víctimas del conflicto armado que emigraron a Venezuela y luego tuvieron que retornar por cuenta de la crisis fronteriza, que mientras habitaron en Venezuela, no recibieron suficiente orientación y acompañamiento por parte de los consulados, ya que pocos habían declarado los hechos victimizantes que los llevaron a irse de Colombia, y en menor medida habían accedido a la ayuda humanitaria o indemnización. Esta falta de orientación



también se evidencia en los pocos connacionales que buscan acogerse al retorno acompañado, esta situación se identificó antes de la crisis fronteriza, cuando muchos colombianos comenzaron a ser víctimas de xenofobia y decidieron retornar al país sin antes solicitar asesoría en consulados, seguramente por desconocimiento, lo cual demuestra la baja difusión de la información por parte de las secciones consulares. Esta situación continúa después de la crisis, ya que muy pocos colombianos que viven en Venezuela conocen los beneficios de la Ley 1565.<sup>283</sup>

En el caso de La Guajira, una de las problemáticas en temas de víctimas de otros hechos victimizantes, se refiere las especiales dinámicas vivenciales de los Wayuu, pues, no en todos los territorios las autoridades ancestrales son realmente las autoridades tradicionales con acta de posesión del Ministerio del Interior o de la Secretaría de Asuntos Indígenas, por lo cual, a la hora de realizar el ejercicio una toma de declaración colectiva étnica, puede haber ruptura en la comunidad, lo que impide la toma de la declaración o la hace inoperante a la hora de realizar el Plan Integral de Reparación Colectiva – PRIC.

Otro aspecto que dificulta la atención de las víctimas wayuu en La Guajira, es del reconocimiento de la personalidad jurídica, ya que pueden tener multiplicidad de registros o carecer de ellos, eso dificulta tanto la inclusión en el RUV, como la inclusión de miembros de la familia a un núcleo familiar, pues no necesariamente la cédula con que se declaró es la cédula con la que se registró a los hijos, lo que obliga a un despliegue administrativo para la solución previo al acceso a la oferta institucional para la atención de las víctimas del conflicto armado.



283 Dinámicas del Desplazamiento Forzado 2015. Defensoría del Pueblo Regional Norte de Santander



Así mismo existen retornos en la zona sur de La Guajira sin acompañamiento los cuales, no han podido ser priorizados por la UARIV, para su acompañamiento en especial veredas de los municipios de Villa Nueva, Urumita, El Molino y La Jagua del Pilar.

En el caso de Guainía, la principal preocupación en materia de víctimas está relacionada con las demoras y fallas en los procesos de reparación, eventos en los cuales la Defensoría ha oficiado a la Unidad de víctimas para garantizar el goce efectivo de este derecho, recibiendo respuestas fuera de los tiempos de ley, que han necesitado de segundos requerimientos para conocer sobre el estado de los procesos.

En materia de atención, se han presentado falencias en lo que a la caracterización de pueblos indígenas y a la difusión de la Ley 1448/11 se refiere, a pesar de las sugerencias que tanto el Ministerio del Interior como la UARIV han planteado al respecto. Adicional a esto, la inoperancia de los subcomités del Comité de Justicia Transicional Municipal, dificultan la ejecución efectiva de la política integral de reparación en el departamento.

Por otro lado, la ausencia de instalaciones y de un plan de acción para la rehabilitación, resocialización y reintegración de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado que se encuentran incursos en el consumo de SPA, y la falta de un apoyo adecuado para las mujeres víctimas del conflicto armado, evidencian la falta de enfoque diferencial y de acompañamiento para esta población. Esta debilidad se presenta también en las medidas de reparación concernientes a la creación de proyectos empresariales conforme a sus fortalezas humanas, artísticas y laborales.

En materia de perdón y reconciliación, se plantea la necesidad de escuelas que trabajen especialmente en estos temas, además de asuntos relativos a la prevención del reclutamiento infantil. Lo anterior, de la mano de la creación y funcionamiento del centro de la memoria histórica.

Por otro lado, se hace necesario el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios encargados de atender a población con distintos grados de vulnerabilidad.

Es común a los cinco departamentos que componen esta frontera, la alta rotación de los funcionarios en el nivel municipal y departamental, lo cual interrumpe la continuidad en los procesos de atención, y el acceso a la información para la población víctima, quienes encuentran en ello una barrera institucional.

## 2.2. Expulsados

Durante la recolección de datos en esta frontera se encontró a 170 personas en este perfil, que corresponden a 7.25% del total de la muestra en la frontera colombo-venezolana. De las personas en este perfil, el 30.59% tenía un estatus migratorio regular en el país donde estaba antes de ser expulsado, y solo el 11.76% estuvo en un procedimiento formal de expulsión, lo que quiere decir que las expulsiones fueron en su inmensa mayoría ilegales por no respetar como mínimo el derecho

de audiencia. Aún en este pequeño porcentaje donde sí hubo un procedimiento, el 95% de los involucrados no tuvo la oportunidad de presentar pruebas y argumentos a su favor, y solo el 20% fue informado de su derecho a contactar el consulado colombiano. Desde la perspectiva de la institucionalidad colombiana, el 20% contactó al consulado, pero solo el 15% de los que lo hicieron obtuvo algún tipo de apoyo y el 60% una decisión por escrito. Todo lo anterior revela un marco general de falta de garantías procesales mínimas en los procedimientos de expulsión de los connacionales.

Durante el regreso de toda la población en este perfil, el 42.94% pudo regresar a Colombia con todos los miembros de su familia, y el 17.25% con todos sus enseres. Durante el regreso, las personas fueron sometidas a maltrato verbal en un 51.76%, retención o destrucción de documentación en un 21.18%, privación ilegal de la libertad en un 18.82%, cobro de sobornos o extorsiones en un 18.24%, maltrato físico en 16.47%, denegación de asistencia humanitaria en un 7.65% y violencia sexual o de género en un 1.76%. Por último, el 10.59% reportó haber sufrido otras violaciones, y un 29.41% reportó no haber sufrido ninguna. Estos datos resaltan una vez más los riesgos asociados a las expulsiones no reguladas y llevadas a cabo sin deferencia por los derechos fundamentales de los involucrados.

Frente a la garantía de protección internacional, el 10.59% de las personas en este perfil solicitó protección internacional en el exterior, de los cuales 16.67% tuvo una respuesta negativa; sin embargo, el 44.44% no alcanzó a tener una respuesta antes de ser expulsado y el 38.89% fue expulsado a pesar de haber obtenido protección, lo que configura en ambos casos una violación del principio de no devolución.

En el tema de la oferta institucional, 100 personas (58.82%) reportaron contacto con las autoridades, en la siguiente proporción, en la que se destaca la acción de la Defensoría del Pueblo y en menor medida de Migración Colombia, la Unidad de Víctimas y la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.



Después de este contacto, las autoridades proporcionaron los siguientes servicios, que destacan una brecha importante entre las actividades básicas de contacto, que son el registro de los casos y la provisión de información, y las actividades más complejas de prestación de servicios.

Por último, se recolectó información acerca del contacto con organizaciones internacionales y no gubernamentales, que tuvo en este caso llegó a un 19.41% de esta población, resaltándose el alto nivel de atención de ACNUR, seguido del de las instituciones religiosas.

Frente a toda esta situación, este grupo poblacional indicó sus necesidades actuales. El índice de necesidad de vivienda, por ejemplo, está directamente relacionado con el hecho de que la persona, al ser expulsada y dejar en el país del que sale su vivienda, necesita alojamiento a largo plazo al estar en Colombia.

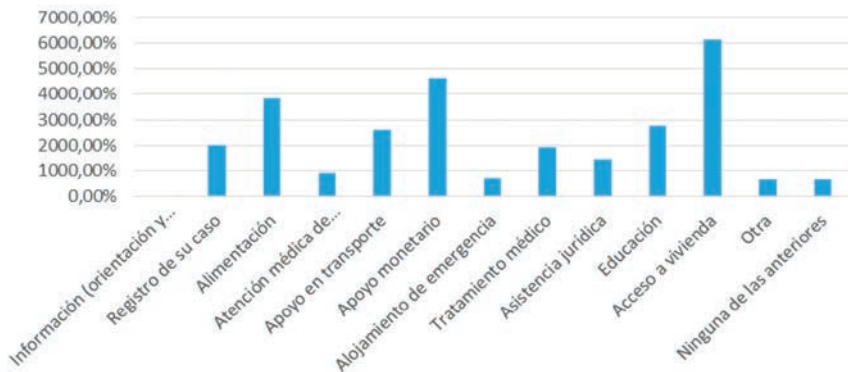
Una vez más las cifras constatan que el contacto con la institucionalidad, no se traduce siempre en el acceso a un servicio u oferta concreta, lo que significa que el Estado debe optimizar la atención y asistencia al ciudadano bajo dicho perfil, previendo sobre todo, que este tipo de flujo, en lo que respecta a esta frontera, se ha presentado de manera masiva, lo que exhorta a aunar mayores esfuerzos para que se garantice el goce efectivo de los derechos de esta población que es expulsada.

Este goce de derechos demanda la formulación de una política de respuesta inmediata y de atención mediata, que no nazca de la improvisación sino que sea resultado de un análisis de las necesidades de las personas dentro de este perfil (deportados, retornados y/o acompañados), y que tenga en cuenta que la frontera es demasiado extensa y que la regla general es la ruralidad y no la frontera urbana donde se concentran movimientos masivos, sino que son los casos aislados de tránsito por trocha los que quedan sin orientación ni información.

Así mismo, esta política debe distribuir y asignar estratégicamente las competencias y funciones entre las diferentes entidades locales, departamentales y nacionales que permita consolidar un manual operativo que articule el que hacer institucional y evite los vacíos de protección durante los trámites administrativos.

Deberá proveer esta política, que dadas las especiales circunstancias en las que se encuentran las personas de este perfil, debe imprimirle a todo el despliegue estatal celeridad en los procesos administrativos y establecer nuevos términos para actuar dentro de contextos de crisis, advirtiendo que cuando hay una crisis de frontera, no sólo está en coyuntura la zona fronteriza y su zona de influencia sino que es todo el país el que se encuentra en estado de reacción.

### Necesidades actuales





# FRONTERA COLOMBO - BRASILEÑA

## 1. CONTEXTO

### 1.1. Histórico

A diferencia de los otros países vecinos, Brasil no comparte un fuerte pasado común con Colombia. Como colonia portuguesa, las relaciones más tempranas entre ambos territorios se dieron a través de los contactos entre los Reinos de España y Portugal, que tuvieron sus propias dinámicas históricas, culminando en la independencia de ambos países en las primeras tres décadas del siglo XIX.

Debido a que Brasil y Colombia se independizaron de países distintos, al momento de delimitar sus fronteras Colombia no contaba, como sí ocurrió en el resto de las fronteras, con las delimitaciones establecidas por las instituciones de la Colonia Española entre sus virreinos y capitanías, las cuales sirvieron como base para las negociaciones fronterizas con otros países,

como en el caso de Perú, Ecuador y Venezuela. Al mismo tiempo, el hecho de que la frontera entre ambos países fuera y siga siendo un territorio mayoritariamente selvático y de difícil acceso, excepto en puntos particulares, influyó para que los límites entre las posesiones españolas y portuguesas nunca fueran claramente delimitados a pesar de varios tratados entre ambos países,<sup>284</sup> heredando Colombia y Brasil estas dificultades en la delimitación fronteriza.

Como resultado, y a pesar de algunos primeros intentos de delimitación fronteriza a partir de 1826,<sup>285</sup> es decir, poco después de la formalización de la independencia de Brasil bajo el Tratado de Río de Janeiro de 1825,<sup>286</sup> las dificultades de consolidación de ambos países, producto de su reciente independencia, imposibilitaron la formalización de un acuerdo sobre fronteras en el siglo XIX, pues a pesar de la firma del Tratado Lleras – Lisboa en 1853 este fue rechazado por el Senado colombiano en 1855.

En 1907, una vez que el Estado colombiano ya se había reconfigurado con la división de la Gran Colombia y la pérdida de Panamá, fue posible llegar a un acuerdo fronterizo con Brasil. Este primer acuerdo, conocido como el Tratado de Bogotá o el Tratado Vásquez Cobo - Martins,<sup>287</sup> estableció como punto fronterizo el extremo norte en la Isla de San José en la Piedra del Cocuy en lo que es ahora el departamento de Guainía, donde comienza además el sur de la frontera con Venezuela. El límite sur de la frontera definida en ese momento fue la boca del río Apaporis, quedando pendiente la delimitación en el Amazonas de los territorios que se encontraban bajo pleito entre Colombia, Perú y Ecuador. Este tratado, además de establecer el trabajo de la comisión fronteriza, también reguló materias conexas, como libertad de comercio y navegación fluvial en la frontera.

La definición del segundo tramo fronterizo, desde la confluencia de los ríos Apaporis y Caquetá hasta Tabatinga, dependió también en gran medida del acuerdo logrado con Perú en el Tratado Salomón - Lozano de 1922,<sup>288</sup> ya que este delimitó la frontera colombo-peruana en territorio amazónico, y por lo mismo estableció el punto desde el cual debía iniciar la frontera colombo-brasileña en la triple frontera. Cuando se reafirmó la soberanía colombiana sobre el trapecio amazónico, la falta de presencia del Estado colombiano no solo se derivó de la falta de instituciones estatales, sino también de que en su momento la población local no se identificaba como colombiana por los distintos cambios de posesión sobre el territorio,<sup>289</sup> los cuales influyeron también en la Guerra con Perú en 1932 y 1933 y la ocupación peruana de Leticia, que culminó en 1933.

284 Para un recuento histórico, ver Ministerio de Relaciones Exteriores, 'Arreglo de Límites entre la República de Colombia y la República de los Estados Unidos de Brasil' (Imprenta Nacional de Colombia 1982).

285 Ministerio de Relaciones Exteriores, 'Frontera Terrestre Colombia-Brasil', disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/politica/brasil>.

286 Tratado entre el Reino de Portugal y el Imperio de Brasil (firmado el 29 de agosto de 1825, entrada en vigor el 15 de noviembre de 1825) (Tratado de Río de Janeiro).

287 Tratado entre Colombia y Brasil (suscrito el 24 de abril de 1907, entrada en vigor el 20 de abril de 1908), aprobado por la Ley 24 de 1907 (Tratado de Bogotá).

288 Tratado de Límites y Navegación Fluvial entre Colombia y Perú (suscrito el 24 de marzo de 1922, entrada en vigor el 29 de mayo de 1928) 1726 SNTS, aprobado por Ley 55 de 1925 (Tratado Salomón-Lozano). Este acuerdo solo fue firmado después de la Guerra Colombo-Peruana, que será explorada en el capítulo sobre la frontera con Perú.

289 Carlos G. Zárate Botía, 'La Frontera Amazónica de Colombia, Brasil y Perú Después del Conflicto de 1932' [2012] 22 *Ba Vista* 47.

El último y tercer tratado relevante para la delimitación fronteriza es el García Ortiz – Mangabeira de 1928,<sup>290</sup> el cual estableció los límites entre el extremo sur de la frontera en Tabatinga hasta el punto norte definido en el tratado de 1907, el río Apaporis. Después de la suscripción de este tratado ambos países constituyeron una Comisión Mixta de Límites para levantar los hitos fronterizos de cada país en el terreno. La frontera definitiva, entonces, quedó establecida desde Leticia/Tabatinga en el extremo suroriental del país, por el borde oriental en sentido norte hasta la frontera con Venezuela en la Isla de San José en la Piedra del Cocuy. En términos de organización territorial, Brasil colinda con el oriente de los departamentos de Amazonas y Vaupés y con el sur de Guainía.

Al igual que en las otras fronteras, el territorio ha sido un elemento esencial en la definición de las dinámicas fronterizas, puesto que el tránsito terrestre se ve limitado por las condiciones selváticas que predominan en la mayor parte de la frontera. Por lo mismo, el intercambio y la movilidad humana son limitados, excepto en aquellas poblaciones ubicadas sobre o muy cerca de la frontera y las que están conectadas por vías fluviales.

Por el lado brasileño, la política fronteriza se enfocó por muchos años en la promoción del desarrollo de la franja fronteriza como un espacio para la protección de la soberanía, priorizando las instituciones de seguridad frente al desarrollo de la población fronteriza. Con el paso del tiempo, esta política ha cambiado, priorizándose ahora el medio ambiente, las comunidades indígenas y el desarrollo económico, lo cual no ha llevado a la reducción de la presencia militar del lado brasileño, la cual, a pesar de su magnitud, debe responder por un territorio inmenso y con condiciones difíciles de acceso y movilidad.

Así lo demuestra la consolidación de la Comisión de Vecindad desde 1993, la cual fue reestructurada recientemente en 2012. Al igual que en las otras fronteras, la Comisión busca profundizar los vínculos entre ambos países y promover el trabajo en temas de interés común, entre ellos las fronteras. En este marco particular se han establecido mecanismos de coordinación en la prestación de servicios a las comunidades fronterizas, la movilidad humana, programas de salud, asuntos indígenas y el régimen especial de Leticia-Tabatinga.

Durante la reunión más reciente, en 2015, las partes acordaron trabajar conjuntamente en varios temas relacionados con la movilidad, la posibilidad de replicar prácticas brasileñas de atención a las víctimas de trata en Leticia, la consulta previa a comunidades indígenas y protocolos frente a pueblos no contactados. Por su parte, la delegación colombiana propuso la adopción de una tarjeta de vecindad para facilitar la movilidad entre Leticia y Tabatinga, de conformidad con el acuerdo sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos brasileños y colombianos en las localidades fronterizas vinculadas.

Otra de las áreas de cooperación fronteriza es la de la región Amazónica, el cual Colombia es miembro de la Organización del Tratado de Cooperación

290 Tratado de Límites y Navegación Fluvial entre la República de Colombia y la República de los Estados Unidos de Brasil (adoptado el 15 de noviembre de 1928), aprobado por Ley 43 de 1929 (Tratado García Ortiz – Mangabeira).

Amazónica (OTCA), que tiene como objetivo articular la cooperación para el desarrollo de los territorios amazónicos y su población a través de coordinación en materia ambiental, de recursos, de indígenas, de salud, institucional, financiera y jurídica, entre otros temas. De la misma forma, el Compromiso de Manaus ha buscado fortalecer la cooperación en todos los temas, incluyendo la protección ambiental, y el desarrollo sostenible y de las comunidades indígenas. En cumplimiento de sus compromisos frente a la OTCA, el Decreto 1067 de 2015 reforzó la Comisión Nacional Permanente del Tratado de Cooperación Amazónica con el fin de dar operatividad a las decisiones adoptadas por los mecanismos de dicha organización. Hasta el momento, sin embargo, las iniciativas de protección al medio ambiente enfrentan retos por el establecimiento de proyectos de explotación de recursos naturales en estas zonas.

A nivel departamental también han habido desarrollos importantes como por ejemplo en el 2008, el cual se firmó el acuerdo fronterizo entre la Gobernación de Vaupés y la Prefectura de São Gabriel de Cachoeira en el tema de etno-educación, estableciendo mecanismos de cooperación en materia de formación docentes y estandarización de contenidos para las escuelas primarias de las zonas fronterizas. Otros desarrollos en el departamento, como la expedición de una estampilla fronteriza cobijada por la Ley 195 y la provisión de energía eléctrica de Brasil a Yavaraté todavía no se han concretado.

La Defensoría del Pueblo ha trabajado de manera binacional con su contraparte en Brasil, La Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano. En el 2010 las Defensorías Regionales de Meta y Vaupés adelantaron una misión conjunta con CODHES desde Yavaraté hasta São Gabriel de Cachoeira por el Río Negro; esta misión tuvo como conclusión la baja presencia del Estado en la frontera, la cual ha llevado a que muchos colombianos busquen servicios esenciales en Brasil. Asimismo, se encontró un gran número de colombianos indocumentados en dicho territorio, en su mayoría indígenas. Igualmente, se evidenció que muchos colombianos en São Gabriel salieron de Colombia en busca de protección frente a los riesgos derivados del conflicto armado. Esta primera misión conllevó a otras dos misiones de la Defensoría Regional Vaupés una en el 2012 sobre el río Apaporis hasta las comunidades indígenas de Monforth, Piracuara, Teresita y Yavaraté (del lado colombiano) y una tercera en el año 2016 a Yavaraté, donde se confirmaron los hallazgos de las misiones anteriores.

## 1.2. Poblacional

A pesar de las marcadas diferencias entre los tres departamentos Guainía, Amazonas y Vaupés, que se encuentran en esta frontera, existen elementos comunes de dificultades socioeconómicas en los tres departamentos, entre ellos un índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), así como de índices de miseria muy superiores al promedio nacional, particularmente en las regiones distintas a las cabeceras municipales.



## Amazonas

El Departamento de Amazonas, tiene una extensión de 109.655 km<sup>2</sup>, que corresponden al 27,2 % de Amazonia colombiana y al 9,6 % del territorio Nacional, siendo el departamento más grande del país (PDD 2008-2010). La organización política- administrativa está dividido en dos municipios, nueve áreas no municipalizadas, 27 resguardos indígenas, 14 Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas (AATIs), cuatro parques naturales nacionales y cinco inspecciones, sobrellevando una compleja e incompleta estructura político- administrativa donde resguardos indígenas y áreas protegidas de carácter nacional, en gran medida, se superponen y se suman a las zonas de reserva forestal

Todas estas figuras territoriales están ubicadas sobre territorios correspondientes a los corregimientos departamentales, que representan en el 93% del territorio del departamento; figura que se encuentra en un limbo jurídico al no hacer parte de la estructura del Estado colombiano<sup>291</sup>.

De acuerdo con el censo de 2005 (DANE, 2005) conciliado en el año 2008, la población del Departamento asciende a 74.031 habitantes. De ellos 29.600 se encuentran en cabeceras municipales (Leticia, Puerto Nariño) y 44.431 en la zona rural.

En relación con la población indígena según los Autos 004 de 2009 y 091 de 2015 existen pueblos indígenas en situación de riesgo de extinción por causas relacionadas por el conflicto armado interno, entre ellos los pueblos de Inga y Uitoto (Muruy-Muina); su cultura, su cosmovisión, y sus usos y costumbres de dichos pueblos están en vía de extinción no sólo por el conflicto armado y sus factores conexos, sino por la ausencia y el abandono sistemático del Estado colombiano para con dichas comunidades. Asimismo, la falta de solidez organizativa y de las instituciones indígenas, así como la falta de formación y pedagogía en derechos humanos, civiles y políticos y DESC profundizan este escenario de riesgo para las comunidades mismas y sus territorios<sup>292</sup>.

La presencia del Estado en el departamento es limitada, particularmente en áreas no municipalizadas, y tiene como efecto un precario alcance al goce efectivo de los derechos a la salud, educación, identidad, justicia, vivienda, saneamiento básico y trabajo digno.

La región se caracteriza por la ausencia de actividades económicas diversificadas, soberanía alimentaria y fuentes de auto-sostenibilidad, no sólo por su configuración economía enclave de carácter extractivo, sino por la falta de intervención del Estado que ha relegado la economía regional a la explotación de los recursos naturales, a un incipiente turismo y a actividades ilegales como el narcotráfico, la explotación maderera y la minería que hacen parte de la dinámica fronteriza Colombia – Perú – Brasil<sup>293</sup>.

291 Defensoría del Pueblo Regional Amazonas (2016). Informe de la Jornada Descentralizada de atención (JAD) en el departamento de Amazonas.

292 Defensoría del Pueblo Regional Amazonas (2016). Informe de la Jornada Descentralizada de atención (JAD) en el departamento de Amazonas.

293 Ibid.

En cuanto a las problemáticas relacionadas con actividades económicas ilegales como minería, narcotráfico y explotación maderera, habría que decir que estas dinámicas se entienden mejor cuando se tiene en cuenta que esta zona de frontera es una región de economía extractiva donde han tenido lugar distintas bonanzas como madereras, del caucho, de las pieles, coqueras, mineras, entre otras, son algunas de las que han dejado su huella en la estructura social, política, cultural y económica de las comunidades, que además imponen una economía regional poco diversificada<sup>294</sup>.

La mayoría de habitantes de esta estratégica región afirman que ante la existencia de cultivos ilícitos, sobre todo del lado peruano de la frontera, son varios los jóvenes y jóvenes adultos que se insertan en el “mercado laboral” del narcotráfico como “raspachines” o realizando actividades relacionadas con la producción de pasta base, acopio de insumos, distribución y hasta comercialización.

Esto último, se explica por la posición geoestratégica que ocupa el eje del río Putumayo, que sirve de vía de conexión para la Amazonía de Colombia y la de los países limítrofes de Perú y Brasil, siendo este un punto clave para efectos de la distribución y comercialización de los productos elaborados a partir de la actividad del narcotráfico.

Además del narcotráfico, una de las problemáticas que más afecta en la actualidad es la minería ilegal, por cuanto produce división en las comunidades indígenas, afectaciones medioambientales y sociales que perjudican finalmente al territorio y sus habitantes; exposición a elementos altamente nocivos como el mercurio, drogadicción, alcoholismo y prostitución son algunos de los problemas que han acompañado bonanzas como las mineras sobre el río Putumayo. Además de esto, en los corregimientos fronterizos se señala que es la guerrilla de las FARC-EP la que extorsiona a quienes desarrollan esta actividad de forma ilegal<sup>295</sup>.

Por otro lado, la vulnerabilidad de los ciudadanos (indígenas y no indígenas) en términos del conflicto armado se profundiza por cuanto son pocas y débiles institucionalmente las organizaciones de la sociedad civil. La mayoría de organizaciones indígenas con capacidad de representación se encuentran debilitadas por pugnas y divisiones internas. En este marco, en los corregimientos departamentales no existen organizaciones de víctimas del conflicto armado, ni mucho menos que reivindiquen derechos y garantías en términos ambientales, sociales, culturales, políticos o económicos<sup>296</sup>.

Otro tema de particular atención en el departamento es el acceso a la educación, cuyos servicios se concentran particularmente en Leticia. La deserción escolar es alta, al igual que los niveles de analfabetismo. En el caso de la educación es palpable la falta de opciones que padece la población juvenil en estos términos,

---

294 Defensoría del Pueblo Regional Amazonas (2016). Informe de la Jornada Descentralizada de atención (JAD) en el departamento de Amazonas.

295 Ibid.

296 Ibid.

ya que a pesar de que cuentan con acceso a educación básica y media, al menos en las grandes cabeceras poblacionales, lo cierto es que la educación no cuenta con los mínimos estándares de calidad e integralidad por lo que son pocos los bachilleres egresados que hayan accedido a la educación superior<sup>297</sup>.

Lo anterior se ha visto reflejado en los resultados de los estudiantes en las pruebas ICFES para el acceso a la educación superior, lo cual les dificulta acceder a este servicio. Además de la Universidad Nacional de Colombia, que ofrece algunos programas limitados, hacen presencia en Leticia la Universidad Antonio Nariño y la Universidad de la Amazonía. El fuerte en la región es la capacitación técnica y tecnológica que brinda el SENA, donde convergen ciudadanos de los tres países. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), que estuvo presente en algún tiempo con la facultad de Administración Pública y algunas especializaciones como Fronteras y Relaciones Internacionales, ya no hace presencia en la ciudad.

Respecto a la población indígena ubicada en zona de frontera, algunos de los obstáculos más fuertes son el acceso a la educación superior y una educación con carácter diferencial. Además de esto, es evidente que sobre todo los jóvenes sufren procesos de aculturación y en ocasiones se avergüenzan de su identidad y herencia indígena. Razón por la que se hace necesario fortalecer los procesos de identidad cultural y etnoeducación.



---

297 Ibid.

El goce efectivo del derecho fundamental a la salud es el más vulnerado en las zonas de frontera analizadas, especialmente las más distantes de las cabeceras municipales como Puerto Alegría y Pedrera. La Defensoría Regional Amazonas durante la vigencia 2015, evidenció que la morbilidad y mortalidad de niños y niñas en los territorios fronterizos es alarmante y que un sin número de casos que suceden en terreno no son registrados por la red de salud departamental, generando un sub-registro que no corresponde a los datos oficiales reportados por el ente territorial de salud<sup>298</sup>. Lo anterior, sugiere la necesidad de implementar sistemas de información que puedan reflejar la realidad en esta materia.

En los territorios indígenas se vive un alto riesgo de muertes prevenibles y evitables, por falta de acceso a servicios de salud de manera oportuna, porque los centros de salud de los corregimientos departamentales no cuentan con los medicamentos o con los profesionales en salud para una atención básica. Sin embargo, las empresas promotoras de salud (EPS) y los institutos prestadores de salud IPS continúan percibiendo los recursos económicos por cada persona afiliada.

La problemática de salud puede ser observada desde múltiples factores, sin embargo, es evidente que el problema de fondo es la impertinencia socio-cultural y geográfica del sistema nacional de salud que se ha diseñado desde el centro del país<sup>299</sup>. Por ejemplo, en Leticia la ciudad capital del Amazonas las EPS solo prestan el servicio de nivel de atención 1 y 2, lo que implica que los pacientes que requieren atención del nivel 3 y 4 deben ser remitidos a la ciudad de Bogotá u otra ciudad donde la EPS tenga cobertura y contratos de prestación de servicios para la atención en estos niveles de complejidad

El principal centro de referencia de las EPS que operan en el Departamento, es la ciudad de Bogotá y dada la falta de oferta en la red de prestadores de subespecialidades, se torna aún más crítica la atención oportuna de los pacientes. Sería óptimo abordar el tema de salud desde una perspectiva binacional, con el objeto de explorar mecanismos expeditos y flexibles de atención en ambos lados de la frontera con Brasil o con Perú.

Finalmente, la Amazonía tiene un limitado acceso a tecnologías de la información y telecomunicaciones. Aunque en algunos sectores está operando el quiosco Vive Digital, provisto por el Ministerio de telecomunicaciones, el acceso sigue siendo limitado por insuficiencia de equipo y se requiere iniciar procesos de alfabetización tecnológica.

## Vaupés

El Departamento del Vaupés cuenta con tres municipios: Mitú, Carurú, Taraira. Los tres tienen cascos urbanos ubicados al interior de resguardos indígenas en diferentes partes del departamento, los cuales concentran la atención institucional,

<sup>298</sup> Defensoría del Pueblo Regional Amazonas (2016). Informe de la Jornada Descentralizada de atención (JAD) en el departamento de Amazonas.

<sup>299</sup> Ibid.

y también cuentan con tres áreas no municipalizadas: Papunahua, Pacoa y Yavaraté, siendo estas dos últimas las que están en frontera con Brasil.

De acuerdo con las proyecciones del DANE basada en el censo del 2005 para el año 2014, la población del Departamento de Vaupés es de 43.240 personas. Teniendo en cuenta la extensión del territorio y las características geográficas y ambientales del Departamento, la densidad que presenta es baja y la distribución de los centros poblados refleja los altos niveles de dispersión de los habitantes en el departamento.

El 62% de la población habita en la zona rural y el 38% en las cabeceras urbanas, los indígenas constituyen aproximadamente un 85% de la población indígena distribuidos en 27 comunidades. El territorio de este Departamento está protegido, casi la totalidad del Departamento, por Reserva Forestal y 3 resguardos indígenas constituidos por el INCORA: EL Resguardo Bacatí-Arara que comprende territorio con el Departamento del Vaupés, el Resguardo Yaigojé-Río Apaporis comprende territorio con el Departamento del Amazonas y Gran Resguardo del Vaupés- Parte Oriental<sup>300</sup> este último con un área total de 4.120.897 de hectáreas, es decir, el 63.14% del área del departamento, el cual fue ampliado hacia la zona de Pacoa 442.404 hectáreas para un total de 5.102.649 Hectáreas de acuerdo a la resolución 2322 del MAV y el acuerdo 304 de 2013 del INCODER<sup>301</sup>.

La frontera con Brasil, además de ser franjas de retaguardia histórica, son ideales para que grupos al margen de la ley y el narcotráfico permiten evadir los contactos armados del Gobierno siendo utilizado estos territorios como espacios propicios para mantener su economía de guerra mediante el tráfico de distintos bienes<sup>302</sup>.

En el departamento de Vaupés una de las mayores preocupaciones es el acceso a los servicios de salud para la población que habita en los resguardos. El departamento cuenta con un solo hospital ubicado en Mitú, lo cual hace que no sea realmente accesible para las personas que viven en la frontera, generando y reforzando situaciones de aislamiento y desatención de muchos habitantes. Algunas de las comunidades del cordón fronterizo cuentan con puestos de salud o Unidades Básicas de Atención (UBAs), pero estas carecen de las condiciones de infraestructura y provisiones necesarias para atender a la población. La situación es delicada sobre todo por enfermedades diarreicas agudas EDA e IRA en niños menores de diez años, pero el caso más delicado en términos de atención en salud es la situación de los grupos étnicos en vía de extinción como por ejemplo los Jupda, una etnia semi-nómada con un número pequeño de integrantes, que está en condiciones más precarias que otros grupos.

Además de este grupo, existen otros pueblos indígenas en la frontera, incluyendo a los Desano, Kakuas, Kurripacos, Makuna, Piratapuyos, Tarianos, Tukano-desea,

300 INCORA Res 086/82

301 Plan de Desarrollo del Departamento del Vaupés 2016-2019

302 Cabrera-Nossa, Irene-Alejandra. Latín-A: Frontera colombo-brasilera: persistencia del conflicto armado y alcances de las estrategias de seguridad. 1987, Boletín Científico Sapiens Research, Universidad Externado de Colombia. Bogotá

Tuyukas, Wananos y Yukuna- Camejeya Makuna, Tuyuka, Makú Tanimucas, Letuamas, Barasanos e Itanos. Cada uno de estos pueblos mantiene una geografía ancestral que, al integrar territorios tradicionales y formas específicas de organización social, sobrepasa las líneas de demarcación fronteriza, teniendo un intercambio binacional que fluye cotidianamente. De manera general, las comunidades indígenas de la frontera son centros poblados pequeños, con un número de no más de 50 familias y sin mayor infraestructura y generalmente lejos de los grandes polos urbanos de los dos países. Tanto en el caso de Vaupés como en el de las comunidades aledañas en Brasil, las dinámicas de colonización y evangelización fueron mellando lentamente la relación entre indígenas de ambos países, pero a pesar de ellos comparten lazos familiares, lingüísticos, culturales y de movilidad constante.

En la región fronteriza otra preocupación especial es la de temas educativos, pues las escuelas son limitadas, encontrándose una sola institución educativa con bachillerato completo por cada cierto número de comunidades que comprende escuelas anexas las cuales se encuentran dispersas. Las plantas físicas de las instituciones educativas están en avanzado estado de deterioro debido inicialmente a dificultades administrativas entre las autoridades y el vicariato, que construyó y administraba inicialmente esta la educación en el Vaupés. Estas discusiones han causado angustia en docentes, estudiantes, padres de familia y autoridades indígenas de las comunidades fronterizas y es por esto y por otras razones que muchos recurren a colegios en Brasil. En términos generales la deserción escolar es alta, al igual que los niveles de analfabetismo y la calidad educativa es muy baja de acuerdo a los resultados de las pruebas de estado. En cuanto a educación superior está centralizado en Mitú la capital del Departamento con la presencia de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Centro Regional de Educación Superior CERES el cual es un convenio entre los gobiernos de los diferentes niveles y una universidad para prestar servicio de educación superior en las ciudades alejadas, actualmente se tiene convenio con la UNIMINUTO<sup>303</sup> y por último el SENA la cual, a diferencia de las anteriores, tiene docentes en varias comunidades y en los municipios de Carurú y Taraira

Las comunidades fronterizas viven del autoconsumo y de un escaso comercio e intercambio. Se habla de un desempleo del 95% entre los indígenas, entendiéndose que no se refieren a la categoría establecida por el DANE, sino al hecho de que los indígenas de la frontera, a pesar de que se dedican a labores como la pesca, la cacería y la agricultura ya que no cuentan con redes de comercio y distribución, destinan el fruto de su labor para el autoconsumo y por tanto no puede medirse la creación de un valor agregado o un aporte en términos de ingreso y productividad, como sí puede hacerse en el caso de un empleado del sector público o privado, o a un comerciante que paga alquiler e impuesto.

303 Ni la ESAP ni CERES cuentan con sede propia y para su funcionamiento utilizan espacios de las distintas entidades que existen en el Departamento de acuerdo a la disponibilidad. También es importante resaltar que los costos, si bien son bajos, son de difícil acceso para la población indígena por lo que su ingreso está supeditado al pago de un semestre.

## Guainía

De acuerdo con la proyección del DANE basada en el censo del 2005, para 2011 el departamento de Guainía tenía una población de 38,949 habitantes. Teniendo en cuenta la extensión del territorio, de 72,238 kilómetros cuadrados, que la densidad poblacional es de 0.54 habitantes por kilómetro cuadrado, lo cual refleja los altos niveles de dispersión de los habitantes en el departamento.

La actividad económica en el departamento sigue básicamente dos modelos: un modelo tradicional, ejercido fundamentalmente por las comunidades indígenas y los campesinos de subsistencia, y uno de economía más formal. Esta última incluye la explotación minera – en la que algunos casos también participan las comunidades indígenas – particularmente de oro y de coltán, la recolección de fibra vegetal de chiqui-chiqui, la pesca de peces ornamentales o para el consumo, la actividad artesanal, el comercio y la política de manejo de fronteras.

La mayor actividad agropecuaria está ubicada en el área de Mapiripaná hasta Amanavén, donde hay un frente de colonización que genera excedentes significativos de productos como cacao, plátano, yuca, maíz y ganado vacuno y porcino. La ganadería es de carácter extensivo, con bajos niveles de productividad y limitantes de mercadeo, asistencia técnica y disponibilidad de insumos. Otro componente económico importante en la zona fronteriza es la inversión y el gasto por parte de los funcionarios públicos producido por la presencia de las diferentes instituciones del Estado.

### 1.3. Movilidad humana

A diferencia de otros países fronterizos, el censo de Brasil no incluye información discriminada por origen nacional, lo cual dificulta cuantificar el número de connacionales en ese país. Adicionalmente, es importante resaltar que en toda la frontera con Brasil existe un único punto de control migratorio, que es el puesto fluvial del río Amazonas en Leticia, lo cual dificulta el registro de la movilidad transfronteriza.

En términos del análisis general del eje Putumayo, podríamos afirmar que la zona reviste una ubicación especial e importante en términos del conflicto armado interno en el Departamento de Amazonas y los procesos de movilidad hacia Brasil y/o Perú. Esto por cuanto ha sido una subregión invisibilizada en términos del conflicto armado, como otras tantas en este territorio, además de su posición geoestratégica sobre la frontera con el Perú y el Brasil. Una frontera natural que en términos del Departamento de Amazonas se extiende por más de 900 kilómetros<sup>304</sup>.

Otro factor que influye en la movilidad, además del carácter extractivista que tiene la economía de la región, son las FARC-EP que siguen haciendo presencia, por

304 Defensoría del Pueblo Regional Amazonas (2016). Informe de la Jornada Descentralizada de atención (JAD) en el departamento de Amazonas.



cuanto tienen intereses en mantener corredores de movilidad, tránsito, repliegue, reabastecimiento, descanso para sus tropas y actividades rentísticas en esta extensa zona por su especial ubicación, que une las fronteras brasilera y peruana con las de nuestro país. En el mapa de georreferenciación del Sistema de Alertas Tempranas<sup>305</sup>, para el Departamento de Amazonas, también se encuentra presencia de cultivos principalmente en El Encanto y Puerto Alegría<sup>306</sup>.

En este contexto, se evidencia que las FARC-EP han priorizado lo económico sobre lo político haciendo presencia en el territorio para sacar provecho de las rentas económicas ilegales que se mueven en este complejo escenario de frontera con escasa presencia institucional.

Según las cifras Comité Nacional para los Refugiados (CONARE) y del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), los colombianos son la tercera nacionalidad más grande en la población de refugiados en Brasil después de sirios y angoleños, con aproximadamente 1,100 refugiados, habiendo otro tanto bajo otros tipos de protección, como las visas humanitarias. La Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano, que es la entidad homóloga de la Defensoría del Pueblo, se encarga de la atención de las personas con situaciones de vulnerabilidad independientemente de su nacionalidad, por lo que prestan servicios esenciales a los colombianos en Brasil.

En otros tipos de permisos migratorios, el Acuerdo sobre Residencia de MERCOSUR ha llevado a una reducción en el número de solicitudes de permisos

305 Informe georreferenciación del sistema de alertas tempranas Regional Amazonas, 2015.

306 Defensoría del Pueblo Regional Amazonas (2016). Informe de la Jornada Descentralizada de atención (JAD) en el departamento de Amazonas.



de trabajo presentados por nacionales colombianos, siendo el segundo país con más solicitudes en 2014 con un total de 359, pero evidenciado de todas maneras una reducción importante desde 2011, cuando hubo 1,014 solicitudes. En materia de concesión de visas de residente permanente, los números en los últimos años han sido relativamente bajos entre 2011 y 2014, con tan solo 15, 14, ocho y tres concedidas en estos años, respectivamente.

A nivel departamental, también hay diferencias en la movilidad transfronteriza. Por ejemplo, la movilidad entre Vaupés y Brasil tiene un importante componente de movilidad voluntaria en razón de la situación económica en ambos países y la oferta institucional, por lo cual la migración de colombianos a Brasil es más frecuente que la migración de brasileños a Colombia. Esta migración puede ser temporal y/o circular por servicios, como lo es en área no municipalizada de Yavarate, particularmente en el caso de las comunidades indígenas fronterizas. La migración entre Colombia y Brasil de los pueblos indígenas que transitan la frontera está entonces atravesada por los lazos de parentesco de tipo exógamo en el que un miembro de una comunidad de cualesquiera de los dos países, en el que una persona elige a su cónyuge entre los miembros de otro grupo ajeno al propio en el país vecino. Adicionalmente, estos grupos son patrilineales y patrilocales, es decir, las conexiones o relaciones entre parientes es por vía masculina y los hombres de la etnia viven con sus esposas y sus hijos en la comunidad del padre. Por ello, es frecuente encontrar en las comunidades indígenas de Colombia en la frontera con Brasil mujeres indígenas brasileñas.

En la misión de la Defensoría del 2010 hacia zona fronteriza y a São Gabriel da Cachoeira, mencionada anteriormente, se registró igualmente el contacto con al menos cien colombianos que llegaron a Brasil a buscar protección internacional frente a amenazas en Colombia derivadas del conflicto armado. En otros casos, la migración en la zona puede ser temporal y basada en la utilización de los habitantes indígenas para la carta y el transporte de mercancía ilegal, particularmente estupefacientes, hacia Brasil como también la migración de comerciantes, en mayor medida no indígenas para traer licores de contrabando desde Brasil.

En el Departamento del Vaupés quienes migran con mayor frecuencia a territorio Brasileño son los miembros de las poblaciones indígenas que se encuentran en el cordón fronterizo, sin embargo, los puntos de referencia de mayor relevancia en este cordón fronterizo son las comunidades indígenas de Camanaos, Bocas de Querarí, Yavaraté, Monforth, Piracuara y Teresita por el río Papurí, Taraira, Puerto Alegría y Bocas de Taraira. La dinámica de movilidad cambia entre cada una de estas comunidades dependiendo de la zona donde se encuentren en el caso de las comunidades del norte como Camanaos y otras cercanas la movilidad hacia Brasil se da por parentesco, por intercambios económicos y porque familia especialmente hijos viviendo en São Gabriel de Cachoeira, hacia abajo se encuentra la comunidad indígena de Bocas del Querarí y las comunidades aledañas, esta comunidad converge en un mismo espacio con una comunidad indígena brasileña la cual cuenta con mejores garantías de derechos que su comunidad vecina colombiana y en la cual se encuentra

una base del Ejército brasileiro, la movilidad de los miembros de esta última comunidad se da por acceso a servicios ya que por ejemplo la comunidad de Brasil tiene energía 24 horas, tiene bachillerato mientras la de Colombia tiene solo primaria, aunque en la comunidad colombiana tiene un puesto de salud el auxiliar de enfermería solo es contratado de tres a seis meses al año solo para promoción y prevención y en el lado brasileiro si bien no tienen puesto de salud de la comunidad la base militar si tiene atención en salud de la que se benefician la comunidad, por relaciones de parentesco y también es frecuente la movilidad hacia la comunidad de Yavaraté y hacia Sao Gabriel en Brasil, en esta comunidad que se ubica a las riveras del rio Vaupés es paso de tránsito de narcóticos hacia Brasil sin ningún control.

En el caso de la comunidad de yavaraté la movilidad de los indígenas hacia Brasil se da por acceso a los servicios especialmente de salud y educación en Iavaraté (Brasil) y en el caso de los comerciantes no indígenas aparte de los anteriores motivos los cuales son temporales viajan cada cierto tiempo hacia Sao Gabriel da Cachoeira ejerciendo comercio ilícito dada la permeabilidad de la Frontera, también es frecuente el paso de Brasileños indígenas de la comunidad de Iavarate hacia Yavaraté Colombia, la movilidad diaria está relacionada principalmente porque en el territorio colombiano tiene Chagras (espacios de cultivo indígena), sitios de pesca y cuenta estaderos donde venden licor, todo esto sin ningún tipo de control ya que por un lado la capitanía que es la autoridad tradicional está debilitada en su autonomía, los inspectores de policía indígenas han requerido apoyo del orden departamental, apoyo que ha sido muy frágil, no ejercen la jurisdicción especial indígena, no tienen normas establecidas para el ejercicio de la autonomía y los colonos que han ido llegando a territorio de resguardo han ido diezmando las dinámicas de ejercicio de autoridad.

En los casos de las comunidades de Monforth, Piracuara y Teresita las cuales tuvieron una influencia fuerte por parte de los religiosos monfortianos llegados de Brasil en el siglo pasado la movilidad se da por relaciones de parentesco y por las garantías de acceso a servicios que tiene Brasil. En el caso de taraira que es un casco urbano y algunas comunidades indígenas la movilidad está relacionada principalmente por minería.

En Amazonas el trabajo de la Defensoría Regional y las labores desplegadas para este informe llevaron a varias conclusiones interesantes. En primer lugar, la movilidad transfronteriza es muy frecuente, y cotidiana para los habitantes, incluyendo en Leticia/Tabatinga, lo cual también dificulta el control migratorio regular, pero responde en muchas ocasiones al hecho que la presencia de Migración Colombia está limitada a Leticia y esporádicamente a Puerto Nariño, por lo que el control migratorio en otros puntos es mínimo. Esto, a su vez, puede también en algunos casos ser una barrera para la satisfacción de necesidades básicas de los extranjeros, puesto que no existe una presencia institucional extendida para identificar y atender sus necesidades particulares. La movilidad se da por aspectos económicos frente a la circulación de bienes y productos, así como los vínculos familiares transfronterizos y las relaciones parentales del pueblo Ticuna, teniendo en cuenta que su territorio abarca la triple frontera

Colombia, Brasil y Perú. En esta zona de triple frontera las personas adquieren habilidades para transitar entre los servicios estatales de cada país como la salud y la educación a partir de la bi o trinacionalidad, el empleo informal y los subsidios otorgados a mujeres, indígenas y tercera edad.

#### Estudio de caso: CONFLICTOS TERRITORIALES EN TARAPACÁ

Tarapacá fue fundada hacia 1909 por peruanos e indígenas y se consideró territorio peruano hasta el conflicto fronterizo con Colombia de 1932, en el que el Estado Colombiano le reclamó y consolidó como parte de su territorio. Desde que Tarapacá se convirtió oficialmente en territorio colombiano y durante mucho tiempo, la presencia del Estado Colombiano se limitó a un frente militar para la protección de la soberanía en zonas de frontera.

Su población fluctuó de mano de las bonanzas extractivistas y como en otros capítulos de colonización, estos flujos de habitantes crearon el asentamiento que hoy se conoce como el centro poblado de Tarapacá, que sin llegar a tener las dimensiones de un casco urbano, funciona como el centro de actividades del corregimiento.

Este centro poblado tiene una pequeña extensión, aproximadamente, apenas unas treinta hectáreas sobre la superficie de 1443 kilómetros cuadrados del corregimiento departamental.

Su población pasó de 3860 habitantes en 2006 a 2600 habitantes en 2015, una significativa migración a Leticia, capital del departamento, poblados peruanos como el Estrecho sobre el río Putumayo ó brasileros como San Antonia de Izá, en la bocana del Putumayo. Entre otras razones; el desplazamiento forzado por causa del conflicto armado; la imposibilidad de adquirir un título de propiedad sobre la tierra habitada, pues esta hace parte de la Reserva Forestal de la Amazonía; la limitación de elegir sus propias autoridades, ya que la autoridad administrativa del lugar está en cabeza de un corregidor designado por el gobernador del departamento; la exclusión de los programas del Estado, algunos por no ser indígenas y otros, por ser indígenas pero no pertenecer a ninguno de los dos resguardos que existen en el corregimiento: Cotuhé-Putumayo y Uitiboc.

Estos dos resguardos de dimensiones importantes son; el Resguardo Cotuhé-Putumayo, reconocido en 1992, liderado por la organización CIMTAR, en frontera con Perú y el Resguardo de Uitiboc, reconocido en 2010, liderado por la Organización ASOAIMTAM, con una amplia franja de frontera con Brasil.

El Decreto Ley 2274 de 1991 conservó los corregimientos, figura de la antigua división político-administrativa de las intendencias y comisarías, transformando su nombre en corregimientos departamentales para congeniar con lo previsto en el artículo 309 de la Constitución Política. Así, los corregimientos departamentales creados, conservaron su sesgo centralista por lo que a diferencia de los municipios no gozan de autonomía territorial y administrativa, sino que dependen de la administración departamental.

La Sentencia C141 de 2001 de la Corte Constitucional declaró inexecutable esta figura y estimó prudente otorgar un término de dos legislaturas al Congreso para que regulara la materia. Transcurridos casi quince años después del fallo quedó en firme la declaratoria de inexecutable y sin embargo los corregimientos departamentales siguen operando. La Ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios" pretendió convertir los corregimientos departamentales en "Territorios especiales biodiversos y fronterizos". Aquí la Corte estimó que las entidades territoriales enlistadas en el artículo 286 de la Constitución son taxativas y que la competencia del legislador para organizar el territorio debía ajustarse a la Constitución, por lo que consideró que había una extralimitación; de otro lado advirtió que el legislador usurpó la competencia de las Asambleas Departamentales de crear y suprimir municipios; y no surtió la debida consulta previa. Tarapacá fue fundada hacia 1909 por peruanos e indígenas y se consideró territorio peruano hasta el conflicto fronterizo con Colombia de 1932, en el que el Estado Colombiano le reclamó y consolidó como parte de su territorio.

Desde que Tarapacá se convirtió oficialmente en territorio colombiano y durante mucho tiempo, la presencia del Estado Colombiano se limitó a un frente militar para la protección de la soberanía en zonas de frontera. Su población fluctuó de mano de las bonanzas extractivistas y como en otros capítulos de colonización, estos flujos de habitantes crearon el asentamiento que hoy se conoce como el centro poblado de Tarapacá, que sin llegar a tener las dimensiones de un casco urbano, funciona como el centro de actividades del corregimiento.

Este centro poblado tiene una pequeña extensión, aproximadamente, apenas unas treinta hectáreas sobre la superficie de 1443 kilómetros cuadrados del corregimiento departamental.

Su población pasó de 3860 habitantes en 2006 a 2600 habitantes en 2015, una significativa migración a Leticia, capital del departamento, poblados peruanos como el Estrecho sobre el río Putumayo ó brasileros como San Antonia de Izá, en la bocana del Putumayo. Entre otras razones; el desplazamiento forzado por causa del conflicto armado; la imposibilidad de adquirir un título de propiedad sobre la tierra habitada, pues esta hace parte de la Reserva Forestal de la Amazonía; la limitación de elegir sus propias autoridades, ya que la autoridad administrativa del lugar está en cabeza de un corregidor designado por el gobernador del departamento; la exclusión de los programas del Estado, algunos por no ser indígenas y otros, por ser indígenas pero no pertenecer a ninguno de los dos resguardos que existen en el corregimiento: Cotuhé-Putumayo y Uitiboc.

Estos dos resguardos de dimensiones importantes son; el Resguardo Cotuhé-Putumayo, reconocido en 1992, liderado por la organización CIMTAR, en frontera con Perú y el Resguardo de Uitiboc, reconocido en 2010, liderado por la Organización ASOINTAM, con una amplia franja de frontera con Brasil.

El Decreto Ley 2274 de 1991 conservó los corregimientos, figura de la antigua división político-administrativa de las intendencias y comisarias, transformando su nombre en corregimientos departamentales para congeniar con lo previsto en el artículo 309 de la Constitución Política. Así, los corregimientos departamentales creados, conservaron su sesgo centralista por lo que a diferencia de los municipios no gozan de autonomía territorial y administrativa, sino que dependen de la administración departamental. La Sentencia C141 de 2001 de la Corte Constitucional declaró inexecutable esta figura y estimó prudente otorgar un término de dos legislaturas al Congreso para que regulara la materia. Transcurridos casi quince años después del fallo quedó en firme la declaratoria de inexecutable y sin embargo los corregimientos departamentales siguen operando.

La Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” pretendió convertir los corregimientos departamentales en “Territorios especiales biodiversos y fronterizos”. Aquí la Corte estimó que las entidades territoriales enlistadas en el artículo 286 de la Constitución son taxativas y que la competencia del legislador para organizar el territorio debía ajustarse a la Constitución, por lo que consideró que había una extralimitación; de otro lado advirtió que el legislador usurpó la competencia de las Asambleas Departamentales de crear y suprimir municipios; y no surtió la debida consulta previa.

Así las cosas, la organización político-administrativa del departamento opera en la inconstitucionalidad. Llama la atención como por razones demográficas y presupuestales se ha justificado esta situación, pues son precisamente las particularidades de los territorios amazónicos las que deben tenerse en cuenta a la hora de regular la materia en lugar de servir de excusa para no hacerlo.

El caso de Tarapacá combina tres temas que “convenientemente” se han dejado a un lado en los escenarios de decisión del Estado Colombiano, los inconstitucionales corregimientos departamentales, las constitucionales Entidades Territoriales Indígenas inexistentes y las irregulares regulaciones inconsultas. Como se evidencia, el caso de Tarapacá pone de manifiesto los innumerables vacíos que ha habido en la regulación del territorio amazónico.

Por motivo de este limbo jurídico los pobladores padecen un verdadero apartehi institucional, comenzando por la falta del derecho maximo que es, el derecho a tener derechos; viendose vulnerado derechos fundamentales como los DESC (limitaciones al derecho a la salud, educación, vivienda, trabajo), acceso a la información, participación política, ser beneficiarios del sistema general de participación, derechos colectivos (gobierno, territorio, consulta previa) y ambientales (minería ilegal, trafico de madera).

En este sentido la Defensoría del Pueblo Regional Amazonas en la Jornada de Atención Descentralizada realizada en julio de 2016, convocó a los diversos actores sociales y líderes del centro poblado de Tarapacá con el fin de discutir la problemática derivada de la falta de regulación territorial. Durante la reunión se mencionaron algunas alternativas de solución como un proyecto de ordenanza presentado por iniciativa popular y la vía judicial de la acción de tutela.

La Defensoría Regional Amazonas está estudiando las posibles alternativas jurídicas para resolver la problemática, no obstante, durante la reunión se advirtió que el tema envuelve una complejidad que demanda en primer lugar el acompañamiento para que se garanticen los espacios de participación de todos los actores involucrados, especialmente de la comunidad, a fin de que la dirección que se dé a este problema resulte del consenso y recoja todos los elementos para el éxito de su implementación. En ese sentido, se puso a consideración de los participantes, convocar a la Defensoría como mediadora en caso de que se constituyan mesas de discusión frente al futuro del territorio tarapaqueño. Así mismo se llevó el tema a las mesas de construcción del plan de desarrollo, y se participó de la consulta previa del decreto que reglamentará las áreas no municipalizadas en territorios indígenas.

La prioridad del acompañamiento de la Defensoría debe ser velar porque se garantice el derecho a la participación en el diseño de cualquier propuesta de construcción del territorio de los corregimientos departamentales. Así las cosas, la organización político-administrativa del departamento opera en la inconstitucionalidad. Llama la atención como por razones demográficas y presupuestales se ha justificado esta situación, pues son precisamente las particularidades de los territorios amazónicos las que deben tenerse en cuenta a la hora de regular la materia en lugar de servir de excusa para no hacerlo.

En el tema particular de la integración fronteriza también existe el Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República Federativa de Brasil para el establecimiento de la Zona de Régimen Especial Fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia), en respuesta a estas particularidades. Al evaluar el contenido material de la norma, que establece un régimen económico especial para esta región, la Corte Constitucional resaltó que ‘la profundización de las relaciones en zonas de frontera guarda correspondencia con el ideal integracionista que inspira las relaciones internacionales según el texto de la Constitución’.

#### **Estudio de caso: Taraira, Vaupés**

En la década de los ochenta, la fiebre del oro en la Amazonía y ante una cierta ausencia de conocimiento de los indígenas del significado que el oro tenía en el mundo occidental, fueron llegando personas de varias partes de Colombia y de Brasil con herramientas como bateas, palas y dragas. Tal fue el caso del descubrimiento de las riquezas de la serranía de Taraira, ubicada en la frontera con Brasil al sur del departamento del Vaupés. Esta migración que no fue bien recibida por los indígenas, quienes iniciaron acciones en contra de la minería. Miles de personas llegaron buscando las serranías de Taraira por el río del mismo nombre, que sirve de división entre Colombia y Brasil, y establecieron un asentamiento en torno a la explotación del oro, fundando lo que hoy es el Municipio de Taraira. A finales de los ochenta menguó la minería en Taraira y muchos de los colonos emigraron, pero se quedaron algunos para continuar con lo que quedaba de la explotación de oro.

Tras esta búsqueda fue fundado el municipio y se iniciaron procesos de legalización de las actividades mineras, pero tras esto vinieron los intereses de empresas multinacionales como lo es COSIGO RESOURCES, que desde el 2006 cuenta con dos concesiones mineras y esto trajo conflictos en la zona, uno de los principales conflictos ha sido la intención de expandir la explotación minera hacia la cuenca baja del río Apaporis dentro del Resguardo indígena Yaigojé-Apaporis que cubre territorio de los departamentos de Vaupés y Amazonas con presencia ancestral de Pueblos indígenas como los Tanimuca, Macuna, Letuama, Yujup, Barasana y Bora, entre otros. La intención de expansión y explotación a menor escala de yacimientos auríferos en territorio de Resguardo trajo consigo consecuencias en los indígenas y una de ellas fue la división organizativa, resultado de ello fue la posterior declaración en la zona de un parque nacional natural por la Unidad de Parques Nacionales Naturales en 2009, la cual impedía la explotación de recursos en esta zona.

Taraira es hoy un epicentro de conflictos de intereses mineros que no repercuten necesariamente en un mejoramiento de las condiciones de vida de quienes allí habitan. Se le otorgaron títulos mineros a la empresa COSIGO, la zona fue declarada por la Agencia Nacional de Minería como Reserva Minera Estratégica, el Ministerio de Ambiente ha señalado que esta zona se encuentra en Reserva Forestal y además la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional le ordenó suspender tanto las actividades de exploración y explotación minera como la expedición de cualquier título minero, la Defensoría del Pueblo también le advirtió las afectaciones sociales y al medio ambiente que traería una sustracción de la reserva forestal. Por ello que Taraira es un municipio colombiano en medio de la selva con un poco más de mil habitantes, en una zona fronteriza con Brasil, al cual escasamente llega algunas políticas del estado colombiano en el que convergen distintos intereses. Ante el congelamiento de las labores mineras a gran escala en el Municipio de Taraira, solo ha quedado labores de extracción de unos cuantos mineros que persisten en el territorio y se ha optado por el trabajo en unas zonas mineras en el territorio Brasileño pero se desconoce el número de colombianos que trabajan en dichas minas, la forma de trabajo, su estatus migratorio, entre otra información más detallada. En el trabajo realizado y su seguimiento se ha identificado que adolescentes indígenas en época de vacaciones principalmente migran a estas minas a trabajar de manera irregular y sin ningún tipo de protección sin descartarse posibles casos de explotación sexual.

## 2. PERFILES ANALIZADOS

### 2.1. Víctimas

#### 2.1.1. Víctimas de desplazamiento forzado

Las voces de la realidad local de los territorios indígenas de la zona de frontera Colombia – Brasil – Perú, desvirtúan la noción institucional-que Amazonas solo es un receptor de víctimas de otros departamentos del país. Por el contrario, la realidad muestra que han ocurrido un sin número de hechos victimizantes de los cuales muchos aún permanecen en el silencio de quienes lo padecieron por el temor a declarar, porque aun que no cuentan con la garantía de no repetición y confunden la ruta de reparación integral que dispone La Ley 1448/2011 y los Decretos Ley 4633/11 y 4635/11 con otros mecanismos como demanda penal y en consecuencia temen por recibir retaliaciones de sus victimarios<sup>307</sup>.

Las declaraciones decepcionadas por la Defensoría del Pueblo, a través de jornadas descentralizadas o en la Regional Amazonas, revelan<sup>308</sup> que población indígena del departamento de Amazonas, fue obligada a desplazarse de sus territorios por hechos relacionados con: Amenazas, reclutamiento de niños, niñas y adolescentes-NNA, asesinatos selectivos, constreñimiento de la población y presencia y tránsito de grupos ilegales y la fuerza pública, en resguardos y territorios ancestrales.

Podría plantearse que los anteriores hechos victimizantes produjeron Cuatro dinámicas de desplazamiento forzado al interior del departamento: 1. Desplazamiento forzado entre resguardos 2. Desplazamiento forzado a cabeceras corregimentales, 3. Desplazamiento forzado hacía la ciudad de Leticia y 4. Desplazamiento forzado hacía otros departamentos del país<sup>309</sup>.

Estas cuatro dinámicas de desplazamiento forzado sumado la poca y tardía movilización institucional por parte del SNARIV, los entes territoriales y el mismo Ministerio Público en la obligación de difundir la ley 1448/11 y en especial el DL 4633/11, hizo que la información para acceder a las rutas de atención, asistencia y reparación integral respectiva se encuentre reducida tan solo a las víctimas que por sus propios medios lograron llegar a La ciudad de Leticia y otros departamentos del país, donde no fueron tomados en serio por las instituciones respectivas por desconocimiento de las realidades de los territorios indígenas de las áreas no municipalizadas configurándose una innegable inobservancia estatal lo que generó un rezago de casi cuatro años en la aplicación de las normas respectivas luego de su promulgación<sup>310</sup>.

307 Defensoría del Pueblo Regional Amazonas (2016). Informe de la Jornada Descentralizada de atención (JAD) en el departamento de Amazonas.

308 Ibid.

309 Ibid.

310 Ibid.

Para las víctimas ubicadas en zona de frontera no municipalizadas es muy difícil acceder a las rutas de atención, asistencia y reparación desde el territorio, no hay puntos de atención de la Unidad de víctima en lo local, la presencia de las entidades del SNARIV es mínima y no se han adoptado mecanismos de articulación interinstitucional que permitan la implementación efectiva y real de la Ley de víctimas y el decreto ley 4633. La Defensoría Regional Amazonas encontró que no hay rutas definidas y con enfoque intercultural para la asistencia en salud, identificación, educación y medidas de asistencia en el marco de la Ley 1448/11.

En este sentido, las víctimas que se encuentran reconocidas e incluidas en el registro único de víctimas no pueden acceder a las diferentes medidas de atención y asistencia porque la oferta no llega al territorio y la que existe, no cuenta con enfoque diferencial étnico; para poder acceder a la oferta es necesario acudir a las entidades ubicadas en los municipios más cercanos que son Leticia o Puerto Leguizamó, los dos de difícil acceso y alto costo, caso de las ayudas humanitarias de transición toda vez que para el jefe de hogar que reside, por ejemplo, en Puerto Arica o Puerto Alegría, son mayores los gastos de viaje que el beneficio a recibir. Las barreras de acceso son las generales a toda la población de este territorio. Con relación a las medidas de reparación integral el nivel de implementación es nulo<sup>311</sup>.

Los escenarios de construcción de política pública en Amazonas se encuentran regulados por la Ley 1448/11, toda vez que a la fecha no se ha implementado el DL 4633/11 ni el protocolo de participación étnico, luego las medidas contempladas en el Plan de Acción Territorial para el Amazonas no aplican para territorios no municipalizados, como los que se encuentran ubicados en el eje del río Putumayo.



311 Defensoría del Pueblo Regional Amazonas (2016). Informe de la Jornada Descentralizada de atención (JAD) en el departamento de Amazonas.

Por otro lado, si bien la Unidad Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas expidió un protocolo étnico construido con la participación de las AATIs, a la fecha no se ha implementado, situación que limita el derecho a la participación e incidencia de las víctimas y autoridades indígenas en el diseño, implementación y seguimiento a esta política pública. Ninguna de las AATIS ha participado en los Comités de Justicia Transicional del Departamento. Lo anterior ha incidido en el poco o insignificante avance en la implementación de la Justicia Transicional en los territorios, especialmente, el Decreto Ley 4633/11 y el tema de connacionales.

En el caso de Guainía, el municipio de Inírida es relevante por la alta proporción de desplazados internos en su población. Por ejemplo, para el 2015 9,211 de los 19,641 habitantes eran desplazados, lo que corresponde a un 47% de la población. Esta concentración en una cabecera municipal también se refleja en que se facilite la provisión de medidas de atención y reparación, por lo que 8,376 de estas víctimas, es decir, el 91%, tuvo acceso a estas medidas. De este total, 4,850 son indígenas y 4,538 son mujeres, lo que resalta la importancia de que las medidas que benefician a estas poblaciones tengan en cuenta un enfoque diferencial que responda a sus necesidades particulares. En el caso de los grupos indígenas, estas medidas deber reconocer que el desarraigo afecta de manera especialmente grave a esta población en razón de su relación particular y estrecha con el territorio, que ha sido desplazada particularmente en las cercanías del río Inírida y que no tiene posibilidad de regresar por la presencia persistente de grupos al margen de la ley.

Para el departamento del Amazonas los casos más relevantes corresponden al alto subregistro de víctimas desplazadas interdepartamentales, la negación del conflicto por la institucionalidad, la nula oferta institucional y su falta de adecuación, la presión de los actores armados sobre los pobladores y por lo tanto el temor. Para el caso puntual de Leticia, se observa dinámicas particulares de rechazo a la llegada de la población desplazada y víctima.

Teniendo en cuenta la escasa oferta de vivienda y alto costo de los bienes y servicios que se presenta en Leticia, las personas se ven obligadas a residenciarse en Tabatinga Brasil, por lo tanto ven restringido sus derechos a programas y beneficios ofrecidos por los entes territoriales, como los proyectos de generación de ingresos, mejoramiento y adquisición de vivienda que están sujetos a estar implementados en territorio nacional. Estas personas serían víctimas en el exterior, pero su situación particular de invisibilidad, irregularidad migratoria y cruce cotidiano de fronteras se presta para que no puedan activar la ruta de connacionales en el exterior y por lo mismo acceder a los beneficios que tendrían si estuvieran registrados de manera correcta como víctimas en el exterior o si residieran unos cuantos metros más allá en la zona de Leticia. Si bien es cierto que existen escenarios de cooperación y articulación binacionales no se han generado políticas y/o estrategias dirigidas a responder a este escenario de frontera.

En el caso de Vaupés, para el 2016 7.762 víctimas dentro de ellas 6.126 son desplazados de acuerdos a las cifras del RNI, de este total una gran cantidad es



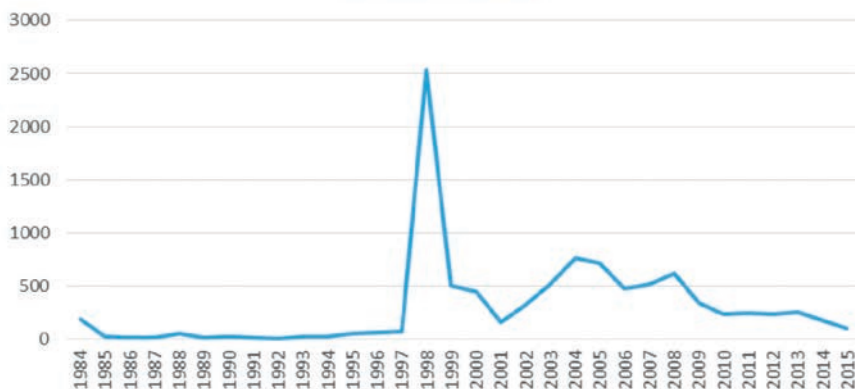


población indígena por lo que las políticas de atención deben tener un enfoque diferencial y generalmente ni la oferta nacional ni la territorial cuenta con ese enfoque diferencial. La mayoría de esta población ha sido expulsada de comunidades indígenas por donde las FARC- EP ha tenido control e influencia y se encuentran asentados en los cascos urbanos de los municipios sin mayores soluciones de estabilización socio económicos. Los desplazamientos internos cerca de frontera, causados por el conflicto armado, derivan en algunos casos en desplazamiento transfronterizo, particularmente hacia São Gabriel. Una vez allí, muchos colombianos permanecen con un estatus irregular, con escaso acceso a la oferta institucional y siendo objeto de estigmatización como ‘coqueros’ o ‘guerrilleros’, como fue evidenciado por la misión de la Defensoría en 2010 y en seguimientos posteriores.

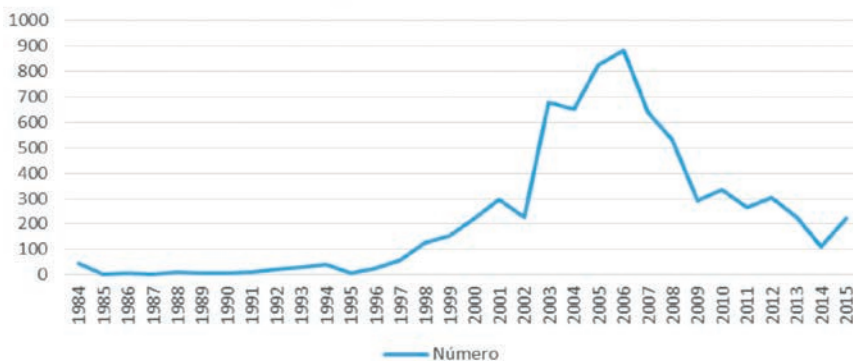
Como contexto general, esta ha sido la evolución del desplazamiento en estos departamentos:



Número de desplazamientos como hecho victimizante  
por año: Vaupés



Número de desplazamientos como hecho victimizante  
por año: Guainía



En la recolección de datos para este informe, 137 de 314 (43.63%) personas encuestadas en toda esta frontera se reportaron como desplazados internos, lo cual implica que, frente a la proporción general de desplazamiento y otros hechos victimizantes los desplazados, esta población está sub-representada en esta muestra. De la misma forma, el 62.77% de los encuestados reportó ser indígena, lo cual refleja también la situación étnica de las comunidades donde se recogieron los datos. En el caso de Vaupés el total del territorio del cordón fronterizo, 600 km aproximadamente corresponde a territorio de resguardo indígena excepto el casco urbano del Municipio de Carurú donde habitan una proporción alta de colonos que no son oriundos del Vaupés.

Por último, vale la pena resaltar también que el 37.96% de estas personas reportaron no tener ninguna documentación, lo cual no solo refleja las dificultades institucionales de registrar a las personas en zonas de frontera indígenas y vulnera el derecho a la identidad, sino que también puede ser un obstáculo importante para el acceso a la oferta institucional un ejemplo es que en Vaupés si bien los inspectores de Policía indígena ubicados en las distintas comunidades

entre las que se encuentran Camanaos, Bocas del Querarí y Yavaraté tienen facultades para hacer registros civiles en el caso de los nacimientos, en el caso de la expedición de tarjetas de identidad, cédulas y duplicados de documentos de identidad solo se realiza en las sedes de la Registraduría ubicadas en los cascos urbanos de los Municipios de Mitú, Carurú y Taraira y al no existir sino vías de acceso fluvial y aéreas ni contar con transporte público los costos de traslado se hacen imposibles para poder realizar trámites de este tipo por lo que muchas de los habitantes no cuentan con documentos o no los tienen actualizados y las jornadas descentralizadas que ha realizado la Registraduría no son suficientes para el goce del derecho a la identidad de esta población.

De la misma forma, el cruce de frontera registró la dinámica de esta población, puesto que el 97.03% de estas personas registraron haber estado en Brasil durante el último año lo que muestra una relación muy estrecha entre sus habitantes principalmente por la similitud de las características territoriales y culturales que demuestra en muchos casos que estos territorios corresponden a unas unidades ambiental, social, cultural y económicamente similares, fortalecidas por sus habitantes independientemente de la frontera imaginaria entre ambos países y lo que ello ha repercutido en estos territorios.

De esta población, el contacto con las autoridades registra niveles bastante altos, para un total de 86.76%. Sin embargo el contacto con las autoridades en la mayoría de los casos se ha dado en la capital del Departamento no en sus territorios dado que las entidades tienen una baja presencia institucional de manera descentralizada y no se ha evidenciado a lo largo de cinco años la ejecución de distintos proyectos de impacto de distintas entidades, en estas comunidades, que puedan por un lado fortalecer su autonomía desde el enfoque étnico, pero por el otro mejorar el goce efectivo de derechos con el objeto de disminuir su vulnerabilidad, además la población en situación de desplazamiento no han tenido ninguna atención en sus comunidades como población desplazada.

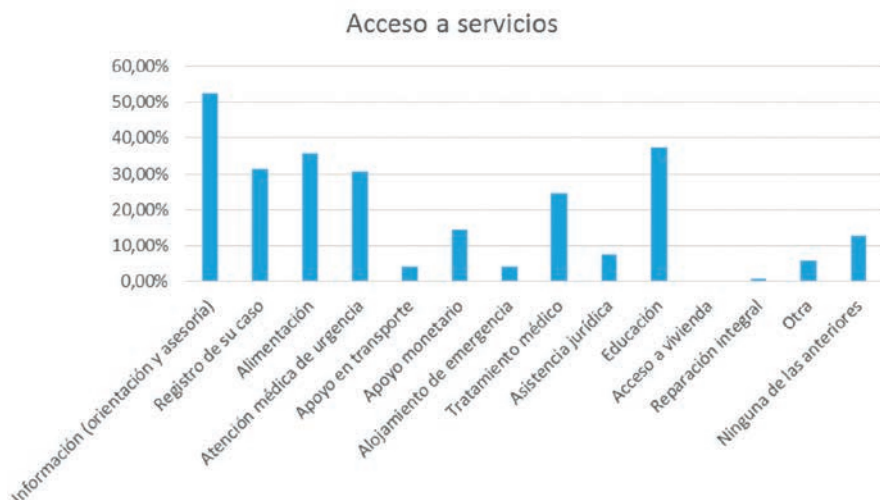
De este subgrupo, los niveles de contacto más altos fueron con la Defensoría del Pueblo, resaltando la importancia de la labor defensorial en esta frontera, seguido del Departamento para la Prosperidad Social, la Registraduría y las entidades departamentales, en el caso de la Defensoría del Pueblo la presencia en estas zonas fronterizas ha sido en el marco de la atención especializada de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada y en riesgo a través de los Defensores comunitarios como es el caso de Vaupés donde a partir del año 2012 una Defensora Comunitaria ha venido realizando misiones de prevención y de fortalecimiento comunitario en estas zonas del país, en cuanto al Departamento de la Prosperidad Social se resalta que en las fechas de la aplicación de las encuestas esta entidad estaba ejecutando en algunas de esas comunidades el proyecto de un convenio de asociación con la Corporación Selva Húmeda denominado *“contribución al fortalecimiento del conocimiento tradicional y diversificación de la chagra de comunidades indígenas del Departamento del Vaupés como un modelo de intervención en la producción de autoconsumo”*<sup>312</sup>.

312 Este proyecto se ejecutó en el Departamento del Vaupés entre los años 2014 y 2015

Se resalta que las comunidades indígenas de frontera referenciaron un contacto mínimo en mayor medida con los Ministerios, los cuales en muy baja medida tienen incidencia directa mínima en estas comunidades.



Después de este contacto, la población manifestó en las encuestas que tuvo acceso principalmente a información (orientación y asesoría), seguido de educación, alimentación y atención de urgencia, en el caso del Vaupés las comunidades y las familias desplazadas manifiestan que es más la información que reciben de las entidades que el acceso real a los servicios necesarios para el acceso a sus derechos, en el caso de la educación los habitantes acceden casi en su totalidad a educación básica primaria, sin embargo el acceso a educación básica secundaria, media vocacional y educación superior son niveles educativos de difícil acceso. Los servicios como acceso a vivienda, apoyo en transporte y reparación integral fueron a los que menos tenían acceso de acuerdo a la información aportada por la población encuestada dado que no se evidencia proyectos de vivienda en las comunidades, escasamente les llegan láminas de zinc para el techo de sus viviendas generalmente de los recursos que les llega a los resguardos por el sistema general de participación, el acceso al transporte se hace un obstáculo para la movilidad debido a que no existen medios de transporte públicos que disminuyan los costos de transporte sino que existen por vía aérea empresas particulares que prestan servicios aéreos chárter entre los municipios y las comunidades con un costo mínimo de vuelo de un millón de pesos (\$1.000.000) por un solo trayecto, lo que excede las capacidades económicas de un habitante indígena de las comunidades del Vaupés, por vía fluvial las comunidades cuentan generalmente con motores y lanchas sean propias o de los puestos de salud, los colegios o las inspecciones de policía sin embargo la gasolina en Mitú tiene un costo promedio de quince mil pesos (\$15.000) y la distancia mínima exige un gasto promedio de 30 galones de combustible ida y regreso a la comunidad o varios días a remo para poder tener acceso a los servicios de la capital, en cuanto a la reparación integral es un derecho al cual muy pocas víctimas del Departamento del Vaupés han tenido acceso.

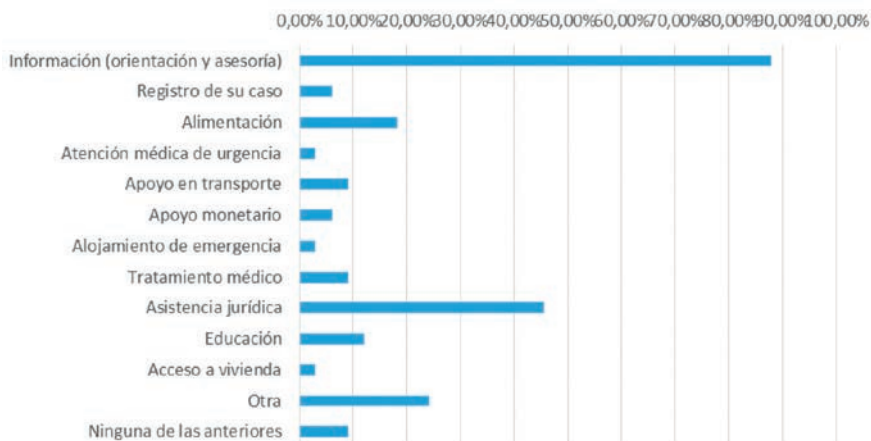


Por otra parte, también se evaluó el contacto con y los servicios prestados por organizaciones internacionales y no gubernamentales. Del total de esta población, el 24,09% tuvo contacto con este tipo de entidades. De esta sub-muestra, el porcentaje de contacto es el siguiente:



Estas cifras revelan que en la mayoría de los casos los organismos no gubernamentales tienen una baja presencia en esta frontera, pero a pesar de ello las organizaciones religiosas y de la sociedad civil sí son accesibles a esta población. Para el caso del Vaupés la presencia de los organismos no gubernamentales es casi nula excepto por la iglesia católica que tiene presencia en algunas comunidades por medio de sacerdotes, misioneros, catequistas y capillas y la influencia del Instituto Lingüístico de Verano en la década del 40 que dejó tal huella que algunas comunidades son evangélicas adscritas a iglesias con presencia en otras partes del país.

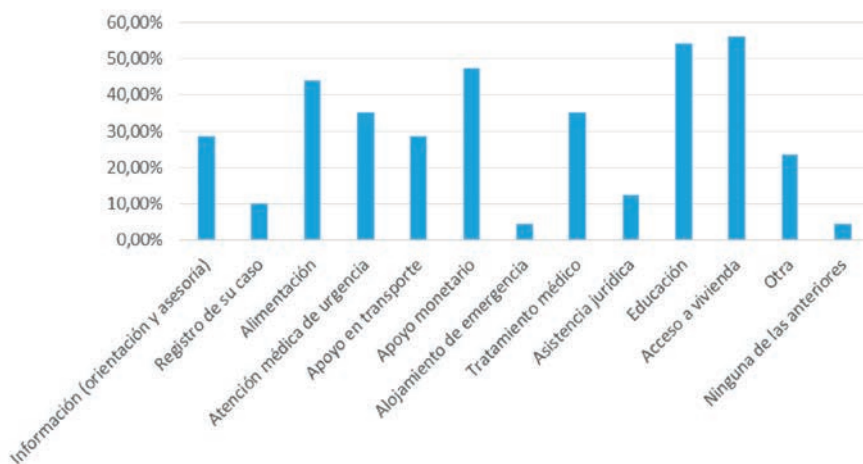
## Acceso a servicios



Por último, las personas en este grupo identificaron sus necesidades actuales dentro de las que se destacan el acceso a la vivienda, la educación, alimentación, apoyo monetario, tratamiento médico, atención médica de urgencia.

Para el Departamento del Vaupés los resultados son un fiel reflejo de las carencias auto identificadas por las comunidades y que afecta su buen vivir de acuerdo a su visión propia del mundo, en especial los derechos más afectados son vivienda, educación, salud y alimentación, derechos que son aisladamente garantizados por los gobiernos Municipales y Departamentales y que es necesario que los gobiernos locales los prioricen y los garanticen de acuerdo a la forma elegida por las comunidades afectadas por el conflicto armado fronterizo y para las familias en situación de desplazamiento.

## Necesidades actuales



En general, la zona de frontera no tiene un nivel alto de recepción de población desplazada comparado con el nivel general nacional, porque la población se

ha movilizadado hacia los cascos urbanos, pero el impacto particular del desplazamiento en comunidades indígenas y campesinas se refleja en la creación de necesidades relacionadas con la falta de un territorio, como la alimentación, la educación y la vivienda, o los medios para satisfacer estas necesidades, como el apoyo monetario. En el caso de la zona de Frontera del Departamento del Vaupés la población en situación de desplazamiento se encuentra en el casco urbano del Municipio de Taraira y en menor medida en la comunidad de Yavaraté dentro del área no municipalizada del mismo nombre, no obstante varias de las comunidades indígenas de la frontera –y de varias zonas del Departamento– han sido afectadas por el conflicto armado por su posición estratégica con otros hechos victimizantes como reclutamiento forzado, confinamiento y otras afectaciones relacionadas en el Auto 004 de la honorable Corte Constitucional.

### 2.1.2. Víctimas de otros hechos victimizantes

Los resultados del perfil anterior, basados en las estadísticas de la Unidad de Víctimas indican que, al igual que en las otras fronteras y en general en todo el país, los desplazados internos conforman la inmensa mayoría de las víctimas en Colombia. En el caso de las víctimas de otros hechos, aquellas en Guainía y Vaupés enfrentan retos particulares.

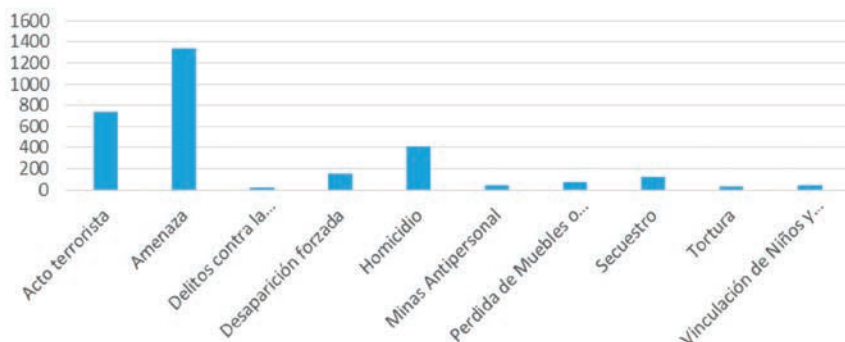
En el caso de ambos departamentos, hay dificultades para acceder a la oferta institucional para víctimas. En general, estas dificultades, y en particular el acceso a las medidas de estabilización socioeconómica previas a la reparación en todo el Departamento y en mayor medida la zona fronteriza del departamento.

En el caso de Guainía y de Vaupés hay varios retos importantes que deben destacarse, que también reflejan de manera más general los retos de la frontera:

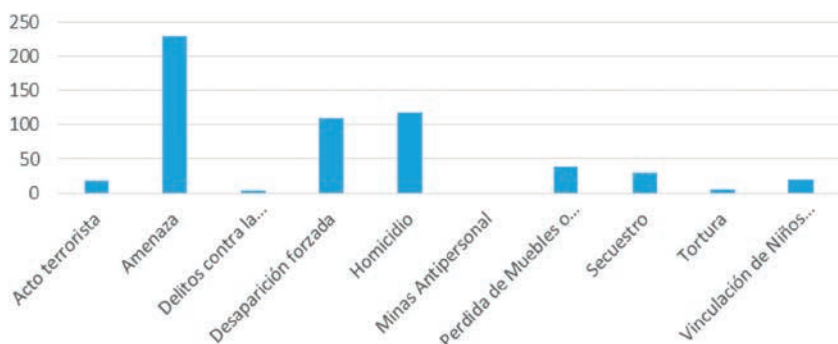
1. No hay una identificación ni caracterización de las víctimas, con un enfoque diferencial y esto que debería ser promovida por los entes territoriales, afecta especialmente a los pueblos indígenas por las barreras en la atención, reparación integral y restitución, que debería tener enfoques diferenciales prioritariamente étnicos.
2. En el caso de las mujeres, se necesita fortalecer las medidas que permitan su auto-sostenibilidad y la de sus familias, así como la prevención de la violencia intrafamiliar. En el caso de los niños, niñas y adolescentes es particularmente grave la falta de medidas para la rehabilitación y resocialización de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto.
3. Para esta población es necesario fortalecer el acompañamiento que busque crear proyectos de sostenimiento, en razón de la falta de oportunidades económicas estables para esta población.
4. Hay una ausencia importante de mecanismos para el perdón, la verdad y la reconciliación entre victimarios y víctimas.

- Además de todo lo anterior, se requiere fortalecer las rutas de atención institucional y su enfoque étnico para estas poblaciones y los mecanismos de coordinación territorio.

### Número de otros hechos victimizantes 1984-2015: Vaupés



### Número de otros hechos victimizantes 1984-2015: Guainía



El número de hechos victimizantes en esta frontera es relativamente bajo en términos absolutos frente al total nacional, pero no tanto en términos relativos frente a la población de los departamentos, que como se mencionó anteriormente es relativamente pequeña para un territorio tan amplio, concentrándose en municipios particulares o dispersándose en el resto de la zona fronteriza. De la misma forma, la baja presencia de actores estatales y los intereses propios de los grupos armados ilegales en estos departamentos ha tenido como resultado un bajo número de confrontaciones armadas en comparación con otros departamentos donde el conflicto es mucho más evidente.

Al respecto en estos territorios debemos indicar que existe un sub registro alto de víctimas teniendo en cuenta dos preceptos, el primero es que el diligenciamiento de las declaraciones para las víctimas se han recibido en las oficinas del Ministerio público las cuales se encuentran ubicadas en los cascos urbanos de



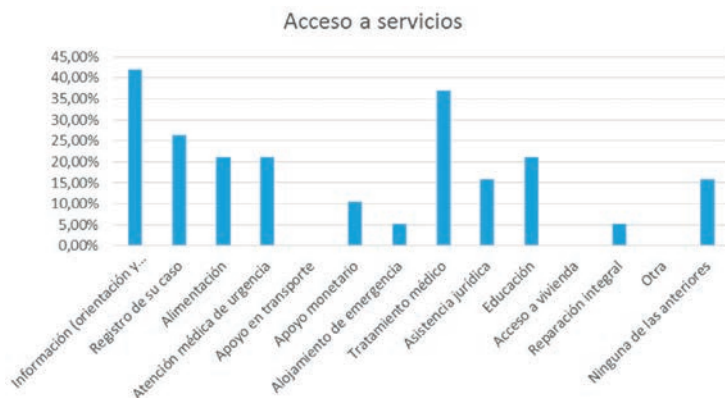
los Municipios por un lado por las dificultades de presupuesto del ministerio público por el otro lado el difícil acceso y los altos costos de transporte de la población a los cascos urbanos y el segundo y último precepto es que la persistencia de la presencia de actores armados en la zona (FARC 1R FRENTE) dificulta el ejercicio de toma de declaraciones en la medida que se pondría en riesgo a la población indígena.

En esta frontera el 7.64% de la muestra de las encuestas realizadas por la Defensoría son víctimas exclusivamente de otros hechos distintos al desplazamiento, reflejando la preponderancia del desplazamiento interno tanto a nivel nacional como departamental. Entre las violaciones más comunes reportadas por los encuestados fueron el homicidio (29.17%), abandono o despojo de predios o inmuebles, confinamiento o actos terroristas (16.67% cada uno) y secuestro (12.50%). Es importante resaltar dos situaciones la primera que el hecho de actos terroristas es baja con respecto a la muestra escogida teniendo en cuenta que las encuestas se aplicaron para el caso de Vaupés en comunidades que están sobre el cordón fronterizo pero Mitú la capital de este Departamento, ha sido la única capital de departamento que sufrió dos tomas guerrilleras una en 1985 y otra en 1998, afectando en años anteriores y posteriores a gran parte de la población de todo el Departamento, la segunda situación, la cual se ve reflejada en el hecho victimizantes de desaparición forzada está intrínsecamente relacionada con el reclutamiento forzado y la utilización de niños, niñas y adolescentes al conflicto armado en estos territorios teniendo en cuenta que la Ley 1448 del 2011 solo acepta el hecho de reclutamiento forzado cuando los jóvenes son reclutados y desmovilizados siendo menores de edad, en el caso de los Departamentos de la Frontera colombo brasilera la mayoría de niños, niñas y adolescentes indígenas reclutados por actores armados nunca más regresaron por eso su relación con el hecho de desaparición forzada.

Después de estos hechos, el 79.17% de esta población contactó a las autoridades, en las siguientes proporciones, que resaltan una vez más el rol central de la Defensoría:



Frente a los servicios que las autoridades proveyeron después de este contacto, los encuestados manifestaron que las autoridades les habían dado acceso a la información, tratamiento médico, educación y registro del caso:



Por su parte, el 4.17% de estas personas (tan solo una persona) también tuvo contacto con organizaciones internacionales y de la sociedad civil, reflejando una vez más la baja presencia de estas organizaciones en la frontera colombo-brasilera. La atención a este caso estuvo a cargo exclusivamente de instituciones religiosas y de la sociedad civil. Después de este contacto, esta persona recibió información y asistencia jurídica.

Por último, las personas en este perfil identificaron sus necesidades actuales, que reflejan en gran medida los resultados generales acerca de la falta de presencia institucional en la frontera.



En términos generales, estas víctimas comparten las mismas necesidades básicas de los desplazados, en el sentido de necesitar un mayor acceso no solo a las entidades encargadas de la atención y reparación sino también a la oferta institucional más amplia, que se encarga de la satisfacción de necesidades básicas.

## 2.2. Personas en riesgo o víctimas de trata de personas u objeto de tráfico de personas

Debido a la enorme movilidad de personas extra continentales en Brasil y la falta de controles migratorios, Leticia se ha convertido en un punto especialmente propenso a la trata y el tráfico de personas. En el desarrollo de este informe se identificaron dieciséis personas en esta situación, correspondientes al 5.10% del total de las personas encuestadas en la frontera, y en todos los casos de nacionalidad colombiana. Estas personas pueden haber estado en distintas situaciones de riesgo que se han identificado a lo largo de la frontera, como la explotación laboral, la ESCNNA, el turismo sexual, entre otros, urgiendo el diseño y estrategias de políticas de prevención, sanción y acompañamiento a las víctimas.

En el caso de Vaupés, la explotación minera en Taraira trajo en décadas anteriores un número importante de personas de otras partes del país a esta zona para participar en esta actividad la cual posteriormente fue fundada como municipio. No obstante este municipio es centro administrativo de toda la zona del resguardo indígena Yaigogé Apaporis y allí también se encuentra una institución educativa que funciona hasta media vocacional y funciona como internado de los niños, niñas y adolescentes del resguardo Yaigogé Apaporis. Como lo identifica un informe de la Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos, después de que se cerraron las minas en este municipio en el 2008 muchos mineros pasaron a ejercer esta actividad en El Castaño en Brasil en condiciones peligrosas movilizándose a lado y lado de la frontera, creando un riesgo importante de trata de personas y trabajo infantil. Estos hallazgos son parcialmente confirmados por el Informe sobre Tráfico de Personas del Departamento de Estado de Estados Unidos de 2016, el cual resalta un caso de explotación de brasileños en el sector de la minería ilegal<sup>313</sup> y en una misión de la Defensoría del Pueblo al Municipio de Taraira.

En el caso de Amazonas, el Centro Zonal Leticia del ICBF y las Defensorías de Familia<sup>314</sup> han creado programas para atender a niños, niñas y adolescentes que han sufrido experiencias de trata y a sus familiares. Esta atención interdisciplinaria incluye atención psicológica, social y nutricional con el fin de restablecer sus derechos. En materia de prevención, este equipo toma medidas para prevenir estos hechos tanto a través de campañas generalizadas como de atención y seguimiento a casos particulares. Por último, esta entidad indicó que hay vacíos en las competencias territoriales debido a la situación fronteriza, lo cual dificulta el restablecimiento de derechos, haciéndose necesario fortalecer los procesos de articulación y las mesas de trabajo para atender la trata de personas.

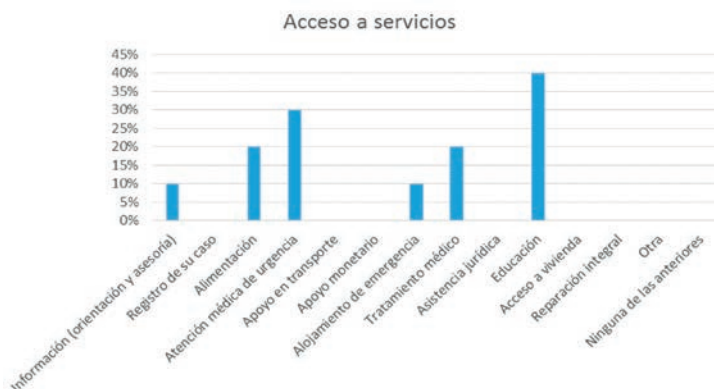
Regresando una vez más a las dieciséis personas en este perfil identificadas en la preparación de este informe, ninguna de ellas ha reportado su situación a las autoridades, en algunos casos porque no sabía que se podía (6.25%), porque

313 US Department of State, 'Trafficking in Persons Report 2016' (2016).

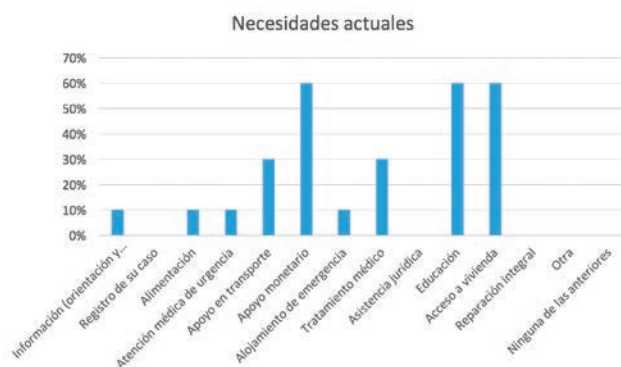
314 Intervención de la oficina del ICBF en Amazonas en este informe.

tenía miedo (18.75%) y en la mayoría de los casos por otras razones. Al no reportar esta situación, ninguna de ellas ha recibido las medidas de atención mediata e inmediata previstas en la normatividad nacional. El 31.25% de estas personas reportó también a la Defensoría haber sido víctima de vulneraciones en Colombia pero no en Brasil, lo cual resalta la situación de trata interna. Estas violaciones fueron desaparición forzada (12.50%), reclutamiento forzado (12.50%), persecución (18.75%) y confinamiento (6.25%).

En el tema de atención institucional, el 62.50% de esta población tuvo contacto con las autoridades anteriormente, estas personas identificaron a la Defensoría (30%), ICBF (30%), Personería Municipal (10%), policía (40%), Registraduría (20%), otra departamental (10%) y otra municipal (40%), recalcando de nuevo la importancia de las entidades locales. Estas entidades le dieron acceso a estas personas a:



De forma similar que en los otros perfiles, este perfil no tuvo contacto con organismos internacionales y de la sociedad civil. Por último, frente a necesidades actuales, estas personas reportaron tener algunas que son comparables con las de la población en general:



Por todo lo anterior, es evidente que es importante reforzar el trabajo de las autoridades a todos los niveles no solamente en la prevención de la trata internacional, sino también de la trata interna, que puede transformarse rápidamente en trata internacional en las zonas de frontera.



# FRONTERA COLOMBO-PERUANA

## 1. CONTEXTO

### 1.1. Histórico

Al igual que en el caso de Brasil, la relación histórica entre Perú y Colombia a través de la frontera es poco cercana debido a que nunca hubo unidad entre los distintos territorios, ya fuera durante la época de la colonia española o posteriormente en la Gran Colombia. Desde el fin de la época de la colonia los tres países amazónicos hicieron esfuerzos para reafirmar su soberanía en la región, discutiendo la validez de las cédulas reales otorgadas por la Corona Española sobre los territorios de los virreinos de la Nueva Granada y Perú. Sin embargo, la falta de definición de las posesiones en la región amazónica llevó a distintos choques desde el siglo XIX.

Esta situación llevó a una primera etapa de roces entre la Gran Colombia y Perú hasta 1829, que llevaron a la firma del Tratado Larrea-Gual, el cual, a pesar de dirimir las diferencias entre ambos países, no llevó

a una definición clara de las fronteras más allá de establecer el mecanismo de delimitación definitiva. A pesar de múltiples intentos de delimitación en el siglo XIX y a inicios del siglo XX, incluyendo los tratados Pardo-Tanco de 1904 y Velarde Calderón – Tanco de 1905, ninguno de estos esfuerzos pudo llevar a una negociación bilateral ni un arbitraje definitivo, en parte por los intereses económicos de la explotación cauchera en la zona amazónica fronteriza. Esta situación derivó en escaramuzas fronterizas, incluyendo el conflicto de La Pedrera de 1911, que sin embargo no escalaron a un conflicto armado abierto entre ambos países.

Los límites entre Colombia y Perú se fijaron en el Tratado Salomón - Lozano de 1922, entrando en vigencia en 1928, Sin embargo, a nivel interno la población peruana tuvo reparos con el tratado por percibir que había renunciado a su soberanía sobre Leticia, donde había una presencia peruana importante, dicha situación generó tensiones internas en el vecino país y en de septiembre de 1932 se desencadenaron acciones armadas entre Colombia y Perú, que solamente culminaron después de la muerte del presidente peruano en abril de 1933.

Con la posesión de su sucesor, el general Óscar Benavides, iniciaron las negociaciones con el presidente Alfonso López Pumarejo, que llevaron al fin del conflicto bajo supervisión de la Sociedad de Naciones, se reafirmó la soberanía de Colombia sobre Leticia y se entregó a Perú las guarniciones de Guepi y la isla Chavaco. Finalmente el Tratado Salomón – Lozano fue ratificado en por el Protocolo de Rio de Janeiro de 1934, que puso fin a la guerra Colombo – Peruana de 1932.

Desde ese momento se ha reconocido la validez del Tratado Salomón - Lozano y la integridad de la frontera colombo-peruana, con una extensión de 586 kilómetros entre los departamentos de Amazonas y Putumayo, que se extiende desde la desembocadura del río Güepi en el río Putumayo, aguas abajo, hasta la desembocadura del río Yaguas en el río Putumayo y de allí, hasta la desembocadura del río Atacuari en el río Amazonas, agua abajo hasta la desembocadura de la quebrada San Antonio, lugar donde empieza la frontera con Brasil.

A pesar de la pequeña extensión de la frontera y de los bajos niveles de institucionalidad civil colombiana, incluyendo de la administración de justicia y de atención y reparación a víctimas, frente a la primacía de la institucionalidad militar,<sup>315</sup> existen varias líneas de cooperación binacional en la frontera con el fin de implementar proyectos de desarrollo institucional y de prestación de servicios a la población,<sup>316</sup> incluyendo a través de la Zona de Integración Fronteriza Perú Colombia, establecida en 2003.<sup>317</sup> Esta zona, que cubre todo el departamento de Amazonas y el municipio de Puerto Leguizamo en Putumayo, tiene un área aproximada de 115,000 kilómetros cuadrados, colindando con

315 Defensoría del Pueblo, 'Informe Jornada de Atención Descentralizada en las Áreas no Municipalizadas del Departamento de Amazonas-Eje Putumayo' (2015).

316 Edgar Andrés Londoño Niño, 'La Frontera como Factor de Integración Regional: Análisis a Partir del Caso de la Frontera entre Colombia y Perú' [2015] 22(33) Agenda Internacional 191.

317 Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 888, 21 de enero de 2003.

las provincias de Maynas y Ramón Castilla en el departamento de Loreto.<sup>318</sup> En esta zona los fondos de la cooperación<sup>319</sup> han apoyado los sistemas de conservación ambiental, la capacidad institucional y los servicios básicos,<sup>320</sup> entre otros.<sup>321</sup> El escenario para la ejecución de estas actividades ha sido la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Peruana.<sup>322</sup>

Adicionalmente, es importante resaltar la Declaración de Medellín del Encuentro Presidencial y II Gabinete Binacional Perú – Colombia de octubre de 2015, la cual resalta la importancia de que los dos países profundicen las acciones conjuntas en la Zona de Integración Fronteriza, priorizando cuatro ejes: (1) gobernanza, asuntos sociales y desarrollo sostenible, (2) comercio, desarrollo económico y turismo, (3) seguridad y defensa y (4) asuntos fronterizos. En el tema de la movilidad humana, se destaca la habilitación de los puestos fluviales de control migratorio en Puerto Leguizamó (noviembre de 2015) y San Antonio del Estrecho (Loreto, Perú, en la primera mitad del 2016), así como el apoyo al Plan Binacional de Trabajo bajo el Acuerdo para la Prevención, Investigación, Persecución del Delito de la Trata de Personas y para la Asistencia y Protección a sus Víctimas de 2015.

Por otra parte, la situación de la población en la frontera ha cambiado considerablemente en respuesta a distintos desarrollos históricos. Durante la Colonia algunos pueblos indígenas de la frontera colombo peruana desaparecieron y otros se transformaron culturalmente y a pesar de lo ocurrido, continúa siendo habitada por los pueblos indígenas, Murui (Huitotos), Zio Bain (Sionas), Ketchwas, Coreguajes, Bora e Inga. De acuerdo a la cosmovisión del Pueblo Indígena Múruí (Comunmente llamado Huitoto), su origen fue en un lugar llamado /Kom+mafo/ ubicado en La Chorrera departamento del Amazonas<sup>323</sup>.

Los pueblos indígenas de la frontera colombo peruana continuaron siendo despojados de su territorio, siendo diezmados física y culturalmente, la bonanza de la quina y la explotación del caucho a través de colombianos colonos caucheros de la zona y distintas firmas que se establecieron en la zona, explotando de y causando la muerte de miles de sus integrantes. El Estado colombiano también es responsable de dicha situación, por el abandono en que ha tenido este territorio limítrofe. Posteriormente, el narcotráfico ha llevado a una situación similar de violencia y explotación de los pueblos indígenas y sus territorios.

Actualmente la población indígena que sigue resistiendo está empobrecida, y en el mejor de los casos reducida a pequeños resguardos de donde continúa siendo desplazada forzosamente por el conflicto armado y la política minero energética,

318 Comisión Europea, 'Ficha Triple Frontera Amazónica Brasil-Colombia-Perú: Versión 5.0' (2013).

319 XI Reunión de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo – Peruana, Leticia, Amazonas 17 de julio de 2015.

320 'Análisis de Situación de Salud de Fronteras Putumayo/Amazonas/Loreto Colombia – Perú'

321 Comunidad Andina de Naciones, 'Inversiones de la CAN en las Zonas ZIFs 2009-2013' (2014). Para un análisis a profundidad de los mecanismos de coordinación, ver Konrad Adenauer Stiftung, 'Perú – Colombia: La Construcción de una Asociación Estratégica y un Desarrollo Fronterizo' (2011).

322 Creada inicialmente a través del Decreto 1362 de 1993.

323 Plan de Vida Pueblos MURUI – MUINANE – NASA y COREBAJU – ACILAPP KA t IYANO UAI Nuestro Inicio KA t MOD KAIMO F t EKA UAI NUESTRO DIOS A NOSOTROS DEJO LA PALABRA – Abril de 2008.

a sectores urbanos de Puerto Leguizamo, Puerto Asís y al interior del País, encontrándose sometidos a modelos culturales, productivos, educativos, religiosos y en salud impuestos por la colonización que ha llegado a ocupar sus territorios.

## 1.2. Población

La frontera colombo peruana comprende los departamentos de Putumayo y Amazonas. Con respecto al departamento del Putumayo, el municipio fronterizo es Puerto Leguizamo, cuya población de acuerdo al DANE es de 15.445 habitantes; sin embargo, el plan de desarrollo municipal “Leguizamo Teje” 2016 – 2019 tiene en cuenta la información reportada por el SISBEN en el año 2015, es decir 22.900 personas, por considerarla más real. El 54% de esta población reside en el sector urbano y el 46% en el sector rural, además cuenta con una población indígena de 6813 personas.<sup>324</sup>

No obstante la anterior información, es oportuno aclarar que el municipio de Puerto Leguizamo tiene frontera con Ecuador y Perú, por lo tanto la población ubicada específicamente en la frontera colombo - peruana es de 15.347325 habitantes, dicha población se ubica y clasifica así: el 56% (8.579) y 10% (1553) es población mestiza concentrada en el sector urbano y rural respectivamente, el 24% (3632) y 10% (1583) corresponde a población indígena ubicado en el sector rural y urbano respectivamente<sup>326</sup>.

De las precitadas cifras se puede concluir que la población mestiza en un alto porcentaje se encuentra concentrada en el sector urbano y aquella que se encuentra en el sector rural reside en las veredas Alto Casacunte, Salado Grande, Saladito, Paya Nueva, Esperanza, Nueva Esperanza e Isla Nueva.<sup>327</sup>

La población indígena, en su mayoría continua dispersa a lo largo de la frontera colombo peruana, habitando en sus territorios ancestrales, pero como se dijo antes han sido reducidos a pequeños resguardos: Ketchwas, La Paya y Cecilia Cocha, Siona Bajo Casa Cunte, Murui, Tucunare y Lagarto Cocha; además, dentro del resguardo Alto Predio Putumayo que abarca 5.639 Has; donde se ubican comunidades de los Pueblos Murui y Ketchwa, tales como: La Samaritana, Puerto Nariño, Bellavista, Caiyano, Yarinal, Puerto Refugio y Nokanchiruna, Quebradita, Nuevo Puerto Nariño y Puerto Puntales<sup>328</sup>.

En el sector rural también se ubican los cabildos Kitchwa Puerto Rico y la Pe-recera, los cuales carecen de resguardo, en la misma situación se encuentran los cabildos Murui Nue Monaya (Nuevo Amanecer), Siona Gaoya, Kitchwa, Co-reguaje Chaibaju y Tama Chaibaju (Gedeone), los cuales se han reorganizado en el sector urbano de Puerto Leguizamo.

<sup>324</sup> Para lograr una información más exacta se complementaron datos del Plan de desarrollo Leguizamo Incluyente 2012 – 2015 y el Plan de desarrollo “Leguizamo Teje” 2016 – 2019

<sup>325</sup> De acuerdo a datos reportados en el Plan de desarrollo “Leguizamo Teje” 2016 – 2019

<sup>326</sup> De acuerdo a datos reportados en el Plan de desarrollo “Leguizamo Teje” 2016 – 2019

<sup>327</sup> Trabajo de campo Defensoría del Pueblo Regional Putumayo – septiembre de 2016

<sup>328</sup> Trabajo de campo Defensoría del Pueblo Regional Putumayo – septiembre de 2016



Los pueblos indígenas Murui y Coreguaje se encuentran organizados en la Asociación de Cabildos Indígenas del Alto Predio Putumayo - ACILAPP, una asociación conformada por Autoridades Tradicionales y cabildos indígenas, cuyo propósito fundamental es preservar la autonomía, la cultura y el territorio, protegiendo y promoviendo los derechos colectivos y patrimoniales consuetudinarios<sup>329</sup> y la Asociación del Pueblo Kitchwa de la Amazonia Colombiana - APKAC que converge al pueblo Ketchwa.

Por su parte, no es posible determinar de manera exacta la cantidad de afrocolombianos ubicados en la frontera colombo peruana; sin embargo, en el plan de desarrollo municipal de Puerto Leguízamo se calcula que hay 1400 personas afrodescendientes, quienes vienen adelantando procesos organizativos con el fin de ser reconocidos como un grupo poblacional diferente.<sup>330</sup>

En la zona de frontera colombo peruana, tanto en el sector urbano como rural existe un significativo número de población en situación de desplazamiento y otros hechos victimizantes, siendo imposible determinar la población exacta en esta zona, no obstante el plan de desarrollo muestra que de acuerdo con el informe de gestión 2012 – 2015, en el municipio de Puerto Leguízamo residen 7.702 víctimas, de las cuales 2695 son indígenas.

En cuanto al acceso a servicios públicos, la salud es uno de los derechos menos garantizados en la frontera colombo peruana, según la información suministrada por las secretarías de salud. Entre las principales causas de mortalidad se encuentran enfermedades crónicas respiratorias, perinatales y causas externas, como el homicidio. La atención en salud es limitada y precaria, debido al modelo de salud estatal existente, aunado a que se trata de población dispersa, ubicada a extensas distancias geográficas en zonas de difícil acceso, donde no hay condiciones para garantizar, la atención de primer nivel y menos cuando se trata de casos de un mayor nivel de complejidad.

El derecho a la salud en la frontera colombo peruana tiende a ser vulnerado debido a dos situaciones, principalmente, la primera tiene que ver con la expedición de la Resolución 5592 de 2015, en donde a las Empresas Promotoras de Salud -EPS, se les quita la responsabilidad de apoyar el transporte para el acompañante del paciente y la otra, la restricción en el servicio de salud a los colombianos en Ecuador.

Debido a la continuidad de la frontera sur en los departamentos de Putumayo y Amazonas y la falta de factores de división entre esta frontera y las de Ecuador (en Putumayo) y Brasil (en Amazonas) las dinámicas socioeconómicas son las observadas en estos territorios, según lo analizado en las secciones correspondientes de este Informe.

329 Plan de Vida Pueblos MURUI – MUINANE – NASA y COREBAJU – ACILAPP KA t IYANO UAI Nuestro Inicio KA t MOD KAIMO F t EKA UAI NUESTRO DIOS A NOSOTROS DEJO LA PALABRA – Abril de 2008

330 Información del plan de Desarrollo “Leguízamo Teje” 2016 – 2019.

### 1.3. Movilidad Humana

Las dinámicas en esta frontera son influenciadas profundamente por el contexto de la triple frontera entre Colombia, Perú y Brasil en la zona amazónica, en la cual hay amplia movilidad de los grupos indígenas y la población general entre los tres países. Sin embargo, las dinámicas en las dos secciones de la frontera (en Putumayo y en Amazonas) son similares a las de las fronteras colindantes (Ecuador y Brasil, respectivamente), las cuales son más activas, siendo la frontera colombo peruana la menos activa en materia de movilidad humana. De la misma forma, existe un nivel casi nulo de información disponible sobre esta frontera comparada con las demás, lo cual dificulta el estudio de lo que ocurre en este territorio, como se refleja en este informe.

El 30 de noviembre de 2014 los gobiernos de Colombia y Perú suscribieron la Declaración de Medellín, que consta de nueve acuerdos, y dos memorandum de cooperación binacional, cuyos propósitos son: (i) identificar y atender niño, niñas y adolescentes en riesgo y vulnerabilidad que trabajan en actividades mineras, (ii) protección social para personas adultas mayores, (iii) fortalecer las relaciones de cooperación binacional a través de actividades científicas, tecnológicas y de innovación aplicadas en áreas como agricultura, biodiversidad, biotecnología y apropiación social del conocimiento, (iv) reducir el hurto de dispositivos móviles, establecer vínculos interinstitucionales de coordinación y cooperación mutua para contribuir a la conservación, prevención, seguimiento, control y vigilancia de los recursos forestales y de la fauna silvestre, (v) fortalecer los Sistemas Nacionales de Gestión de Riesgo de Desastres de ambos países, provisión de sistemas sostenibles de agua y saneamiento básico, (vi) impulsar el desarrollo de la industria minera, (vii) modernización del Estado, (viii) intercambiar experiencias y buenas prácticas en materia de empleo y relaciones laborales, abordando el trabajo Infantil, la ventanilla única de promoción del empleo, (ix) la formalización laboral, (x) estrechar los vínculos de cooperación



en materia de educación superior, mediante la materialización del Convenio de reconocimiento mutuo de certificados, títulos y grados académicos de educación superior suscrito el 23 de abril de 1994. Las partes además manifiestan su voluntad de crear una Comisión Bilateral Técnica, con el fin de evaluar su implementación.

Los Gobierno de Perú, Colombia y Ecuador han ratificado su compromiso a través de la firma de un Memorando de Entendimiento que confirma la voluntad de sacar adelante una iniciativa de integración fronteriza Amazónica en la cuenca media del río Putumayo entre cinco áreas protegidas de Colombia, Ecuador y Perú. El Parque Nacional Natural La Paya (Colombia), Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno (Ecuador) el Parque Nacional Gúeppi Sekime, la Reserva Comunal de Airo Pai y la Reserva Comunal de Huimeki (Perú).

El municipio de Puerto Leguizamo ha suscrito convenios con Ecuador y Perú, el cual hace referencia a acuerdos de hermanamiento entre los municipios de Puerto El Carmen – Ecuador y Soplín Vargas – Perú, cuyo objetivo es el desarrollo productivo y ambiental de las tres fronteras.

Entre Perú y el municipio de Puerto Leguizamo se realizó el Convenio 139, que consistió en la elaboración de un diagnóstico de la actividad pesquera en el río Putumayo, en la zona de influencia Puerto Leguizamo – Tarapaca, como apoyo al Plan Binacional para el ordenamiento y desarrollo de la pesca y acuicultura en el área compartida entre Perú – Colombia.

En cuanto a la movilidad regular entre ambos países es limitada, según el Boletín Migratorio de Migración Colombia en el mes de abril de 2016 tan solo hubo dos ingresos y dos salidas de extranjeros; 12 ingresos y ocho salidas de colombianos en el puesto fluvial de Puerto Leguizamo, a pesar de la amplia movilidad entre los dos países los colombianos ocupan el cuarto puesto de movilidad en todo Perú, con un total de 107,730 ingresos y 106,879 salidas en el 2015.

En noviembre de 2015 se dio apertura al Puesto de Control Fluvial de Puerto Leguizamo, que entró a operar a partir del mes de febrero de 2016; no obstante, su labor se relaciona con procesos de sensibilización a la población fronteriza sobre la importancia de una cultura de registro migratorio, la necesidad de acatar las normas para el transporte de pasajeros y mercancías y capacitar en control migratorio, mediante la expedición de la tarjeta andina, registrando hasta septiembre de 2016 una sola persona de nacionalidad peruana que ha hecho uso de este derecho. Por otro lado, la Dirección General Marítima Colombiana – DIMAR, trabaja en el control de embarcaciones indocumentadas y expide los permisos para su salida internacional.

Hasta hace dos años el principal centro de abastecimiento para los colombianos y peruanos era Puerto el Carmen, Cantón Putumayo, Provincia de Sucumbíos, república de Ecuador, situación que cambió debido a la dolarización de la economía ecuatoriana, siendo ahora el municipio de Puerto Leguizamo la principal cabecera urbana de la frontera colombo peruana que se localiza aproximadamente

a 380 km de Mocoa, donde se llegan por vía terrestre hasta Puerto Asís, en un recorrido de cerca 1 h 45 m, y de allí vía fluvial por el río Putumayo, en un trayecto que dura cerca de 8h, en transporte fluvial público y dos veces en semana se puede llegar por vía aérea en la única línea comercial.

Asimismo, para llegar a la frontera colombo peruana desde el departamento del Putumayo, existen dos empresas de transporte fluvial tanto de carga, como de pasajeros, que cubren la ruta del Puerto Asís – Puerto Leguizamo – pasando por Soplín Vargas hasta el caserío Marandua en el departamento del Amazonas, ubicado frente al Estrecho, Provincia de Putumayo, Departamento de Loreto – Perú.

En lo que se refiere a asentamientos humanos, Puerto Leguizamo, Leticia y Soplín Vargas son las principales cabeceras urbanas de la frontera colombo - peruana, adicionalmente, a lo largo de las dos frontera se encuentran veredas, resguardos y cabildos indígenas así: Del lado Colombiano: La Perecera, La Nueva Apaya, resguardo indígena la Paya, vereda Alto casa Cunte, resguardo Bajo Casa Cunte, resguardo Cecilia Cocha, vereda Salado Grande, cabildo Puerto Rico, vereda Saladito, veredas Nueva Esperanza y Esperanza, Resguardos Tucunare y Lagarto Cocha, vereda Isla Nueva, seguidamente se encuentra el resguardo Alto Predio Putumayo, donde se ubican la comunidades Murui y Ketchwas, Samaritana, Nokanchiruna, Puerto Nariño, Quebradita, Bellavista, Yarinal, Puerto Puntales, Puerto Refugio, Puerto Colombia, El Encanto, La Chorrera, Puerto Arica, Puerto Nariño, Tarapaca y Leticia.

De lado Peruano se ubican las Comunas Güepí, donde se encuentra base militar Tres Fronteras que hasta los años 2002 – 2003 se ubicó entre las comunas la Lupita y Tejada, siendo retirada del lugar por una situación de infracción al Derechos Internacional Humanitario-DIH y para proteger la frontera peruana del conflicto armado de Colombia. Hacia el sur se encuentran las comunas La Libertad, La Lupita, Tejada, Miraflores, Nuevo Peneya, Santa Teresita, Escalante, Peneyita, Puerto Veles, Flor de Agosto, Florida, Santa Mercedes, Puerto Limón, Santa Clotilde, San Antonio del Estrecho, Teniente Berggerie, Remanso, Yaguas, Caballococha, Francisco de Orellana, Santa Rosa de Yavari e Iquitos.

Los territorios de los pueblos indígenas Kitchwas, Murui, Siona, Secoyas, Boras e inga se extienden entre Ecuador, Perú y Colombia, por lo tanto las relaciones indígenas colombo, peruanas y/o ecuatorianas son ancestrales, pese a que de ambos lados de los ríos Putumayo y Amazonas trasciendan las fronteras de los tres Estados. Los pueblos indígenas tienen una continuidad cultural y territorialidad expresada a través de la presencia histórica de diversas comunidades indígenas amazónicas que tienen en común el hablar de lenguas comunes y el haber soportado procesos históricos similares<sup>331</sup>.

La movilidad de las comunidades que residen en el cordón fronterizo colombo peruano es cotidiana y obedece a relaciones ancestrales territoriales, familiares,

331 PLAN DE VIDA DEL PUEBLO KICHWA. APKAC. 2008

organizativas, de trabajo, intercambio y comercialización de productos, acceso a derechos y servicios. Las comunidades rurales colombianas tienen parcelas productivas en el lado Peruano, debido a los problemas de inundación que se presentan en el lado colombiano; así mismo, hay muchos menores de edad que asisten a escuelas peruanas.

Por otro lado, las comunidades peruanas en el lado colombiano tienen acceso a productos de la canasta familiar y otros productos, así como oportunidades de trabajo en agricultura, en locales comerciales, en servicio doméstico, en comercializan verduras y pescado que se cultivan en piscinas y asisten a escuelas colombianas. En general, son muchos los casos en los cuales los peruanos tienen doble registro, lo que les permite acceder a varios derechos.

De acuerdo con la información recogida en campo, recientemente se han presentado algunas dificultades entre comunidades fronterizas, los pobladores peruanos han manifestado su intencionalidad de no seguir permitiendo que los colombianos cultiven en tierras peruanas. Frente a dicha posición, los pobladores colombianos manifestaron que de presentarse esta situación no permitiría el ingreso de peruanos a la cabecera urbana de Puerto Leguizamo. En este sentido, para controlar esta situación las comunidades colombianas y peruanas optaron por mecanismos comunitarios de resolución de conflictos donde se plantearon las dos posiciones, llegando a la conclusión que se continuaría respetando las relaciones fronterizas que siempre han tenido.

En materia de salud y movilidad, Soplín Vargas – Perú, cuenta con infraestructura hospitalaria, pero con insuficiente personal médico, y carece de programas de control de vectores (paludismo, dengue, chicunguña y mayora). Es así que muchos niños y niñas colombianos que estudian en el colegio de Soplín Vargas, regresan a Colombia afectados por dichas enfermedades, contagiando al resto de población, siendo inútil el esfuerzo que hacen las autoridades del lado colombiano.

En el municipio de Puerto Leguizamo, está el hospital María Angelines, que ofrece algunos servicios de segundo nivel, con cuatro especialidades cardiología, anestesiología, ginecología y cirugía, cuyos servicios se prestan únicamente cada 15 días por los altos costos que implican sus servicios.

## 2. PERFILES ANALIZADOS

### 2.1 Víctimas

#### 2.1.1. Víctimas de desplazamiento forzado

Como se resaltó en los capítulos de Ecuador y Brasil hay una diferencia importante en el impacto del conflicto armado en Putumayo y en Amazonas: mientras que en el primer departamento ha sido afectado de manera más profunda

por el conflicto armado se ha evidenciado un nivel más alto de desplazamiento. Por su parte, en Amazonas ha sido afectado de una manera proporcionalmente mucho menor por este fenómeno.

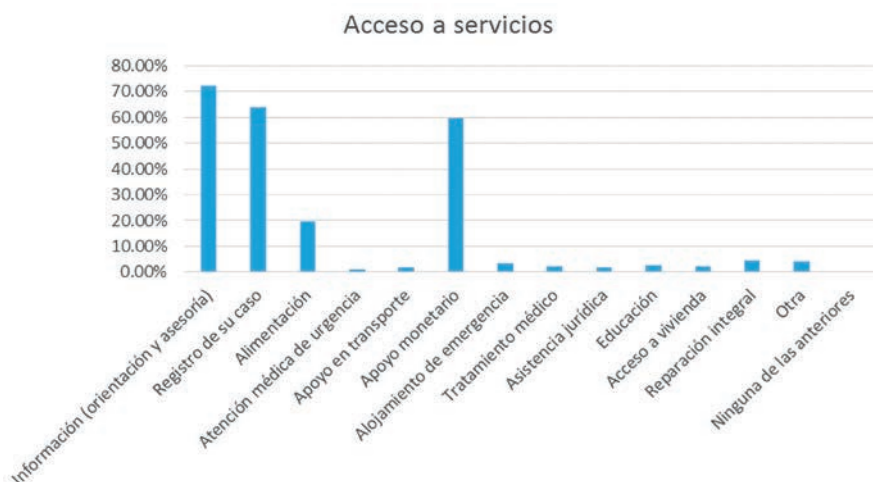


Durante la recolección de datos para este Informe 274 de 331 (82.78%) personas se identificaron como desplazados internos, lo cual es un porcentaje alto, reflejando posiblemente la predominancia de las encuestas en el departamento de Putumayo. Las cinco violaciones más frecuentes fueron el abandono o despojo de bienes inmuebles, con 47.81%, la persecución con 37.23%, el homicidio con 31.75%, el reclutamiento de menores con 27.01% y los actos terroristas con 12.04%. La pertenencia étnica de este grupo corresponde en un 44.89% a indígenas, 6.20% como afrodescendientes, 6.93% como otro grupo étnico y 41.97% como ninguno de los anteriores. En materia de movilidad transfronteriza, en el año anterior a la encuesta el 18.25% de las personas en este perfil cruzó la frontera, correspondiente en un 28% un cruce de Colombia a Perú y en un 8% de Perú a Colombia.

Se destaca igualmente en este perfil el alto nivel de contacto con las instituciones, el cual llega al 92.70% tuvo contacto con las autoridades, con niveles particularmente altos de contacto con la Unidad de Víctimas y las Personerías Municipales. El nivel general de contacto con las autoridades está repartido de la siguiente manera:

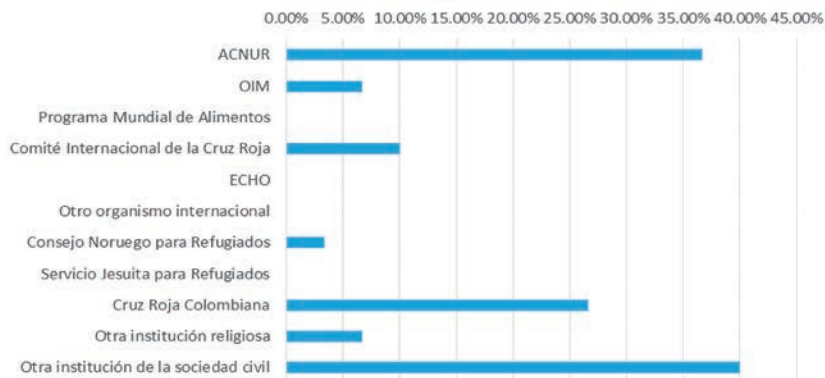


Este contacto se concentró en tres periodos: en los últimos dos meses (1.18%), los últimos tres (1.18%) y más de un año (97.64%). Después de este contacto, la población tuvo acceso a:



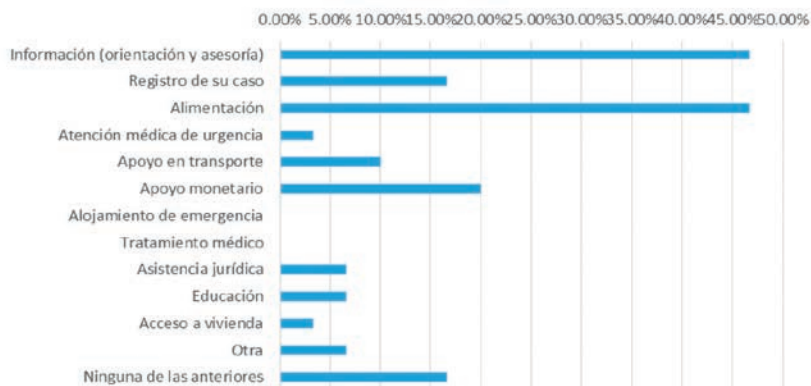
En el tema de la atención brindada por organizaciones internacionales y no gubernamentales la muestra indicó que 10.95% de las personas en este perfil tuvo contacto con este tipo de organizaciones, con un componente importante de contacto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Cruz Roja Colombiana. El nivel general de contacto está repartido de la siguiente manera:

## Contacto con organizaciones



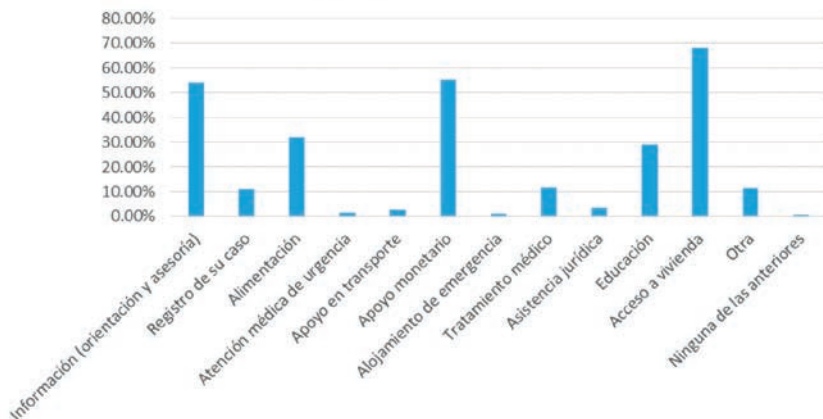
Después de este contacto, estas organizaciones proveyeron a los encuestados los siguientes servicios:

## Acceso a servicios



Por último, las personas en este grupo identificaron sus necesidades actuales:

## Necesidades actuales





## 2.1.2 Víctimas de otros hechos victimizantes

Al igual que en el perfil anterior, la diferencia de impacto del conflicto armado en los dos departamentos fronterizos genera un desnivel importante en el número de otros hechos victimizantes. En el departamento de Putumayo, donde se concentran la mayoría de estos hechos, se resalta la falta de una política especial para identificación y atención a víctimas en las zonas de frontera.<sup>332</sup>



En esta frontera el 3.02% de la muestra corresponde a víctimas exclusivamente de hechos distintos al desplazamiento, lo cual es un porcentaje especialmente menor frente a los niveles de desplazamiento interno. Los hechos con niveles más altos son el homicidio, con 60%, el secuestro y la persecución, con 20%, y la violencia sexual o de género, el abandono o despojo de bienes inmuebles y las lesiones personales con 10% cada uno. Después de estos hechos, el 70% de

332 Intervención de la Secretaría de Gobierno de la Gobernación de Putumayo en este informe.

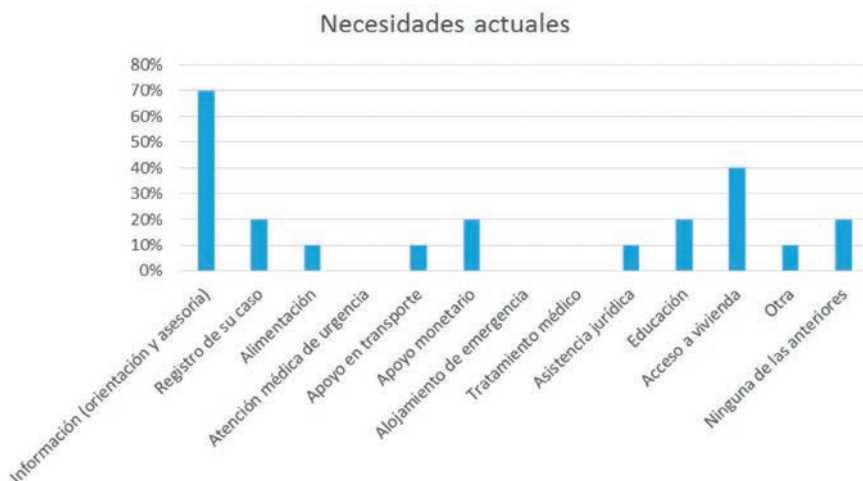
las personas en este perfil contactó a las autoridades en las siguientes proporciones, que resaltan la labor de la Fiscalía, la Unidad de Víctimas y las Personerías Municipales.



Después de este contacto las víctimas tuvieron acceso solamente a tres servicios: información en todos los casos, registro del caso en un 42.86% y alimentación en un 14.29% de los casos. A pesar del pequeño tamaño de la muestra, la falta de efectividad de acceso a servicios después del registro es una dificultad para la efectividad de los derechos de las víctimas.

Por su parte, el 20% de estas personas tuvo contacto con organizaciones internacionales y de la sociedad civil, que fueron en todos los casos el ACNUR y en un 50% de los casos con Consejo Noruego para Refugiados. Este contacto llevó a que las organizaciones proveyeran exclusivamente información a esta población.

Por último, en materia de necesidades actuales, las personas en este perfil resaltaron una vez más la necesidad de incrementar el acceso a la información y a la vivienda.



## 2.2. Personas en movilidad por desastres o cambios ambientales de largo plazo

El último perfil en la frontera es el de las personas en movilidad por fenómenos naturales. En esta frontera el Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno reportó en el 2015 solo dos instancias de este tipo de movilidad en Putumayo, que en ninguno de los dos casos fue en zona de frontera, revisar y ninguna en el departamento de Amazonas. Otros estudios resaltan la movilidad trasfronteriza por inundaciones periódicas en la zona de la triple frontera amazónica.<sup>333</sup>

De acuerdo con la información de CORPOAMAZONIA, en el Departamento se registra 1.216 eventos o desastres tales como: inundación, deslizamiento, avenida torrencial, lluvia torrencial, represamiento, vendaval, caída de árbol, sismo, epidemia volcánica, sequía, abejas africanizadas, incendio forestal, incendio estructural, explosión, contaminación y derrame de hidrocarburos.

De los eventos ocurridos en el departamento del Putumayo, 56 eventos naturales y antrópicos se han registrado en el municipio de Leguízamo, 28 eventos de inundaciones, es decir el 50 %, 14 eventos por incendio forestal, que corresponde al 25 %, nueve eventos por Incendio estructural, que corresponde al 16.07%, dos eventos por Vendaval que corresponde al 3.57%, un evento por atentado que corresponde al 1.78%, un evento por sismo que corresponde al 1.78%, y un evento restante por Contaminación que corresponde al 1.78%, para un total del 100% eventos registrados en la mencionada entidad territorial<sup>334</sup>.

Los pobladores del departamento del Putumayo y en especial los de la frontera colombo peruana/ecuatoriana anualmente esperan “la conejera” haciendo referencia a inundaciones que ocurren año tras años, dejando cientos de personas empobrecidas, en términos de afectaciones humanas, las inundaciones durante el periodo comprendido entre los años 1988 al 2014, han dejado saldos de 74.416 damnificados<sup>335</sup>.

Las zonas de mayor riesgo en el municipio de Puerto Leguízamo son las áreas aledañas a ríos, quebradas y humedales, donde se sitúan los barrios: Rancho Lindo, Las Villas, Centro y la Magdalena, cuyas viviendas están sobre la margen del río y están construidas en materiales de la región (madera, techos en zinc), las bases de las viviendas son construidas sobre pilares de madera, que se entiebran a grandes profundidades para tener firmeza sobre la orilla del río.

En el municipio de Puerto Leguízamo también han ocurrido nueve incendios provocados por el hombre, ya sea por negligencia, descuido en el uso de fuego, o por falta de mantenimiento de sistemas eléctricos, o por el material de construcción de las viviendas. Asimismo, se registraron 14 incendios forestales, los cuales

333 Nicolás Rodríguez Serna, 'Human Mobility in the Context of Natural Hazard-Related Disasters in South America' (Nansen Initiative 2015).

334 CORPOAMAZONIA. Identificación y caracterización de sitios críticos de amenaza Municipio de Leguízamo - Departamento de Putumayo. Marzo del 2014.

335 CORPOAMAZONIA. Identificación y caracterización de sitios críticos de amenaza Municipio de Leguízamo - Departamento de Putumayo. Marzo del 2014.

el más grave fue el ocurrido en el año 1938 en el parque la Paya, el incendio duro 3 meses, con graves consecuencias para el ecosistema.

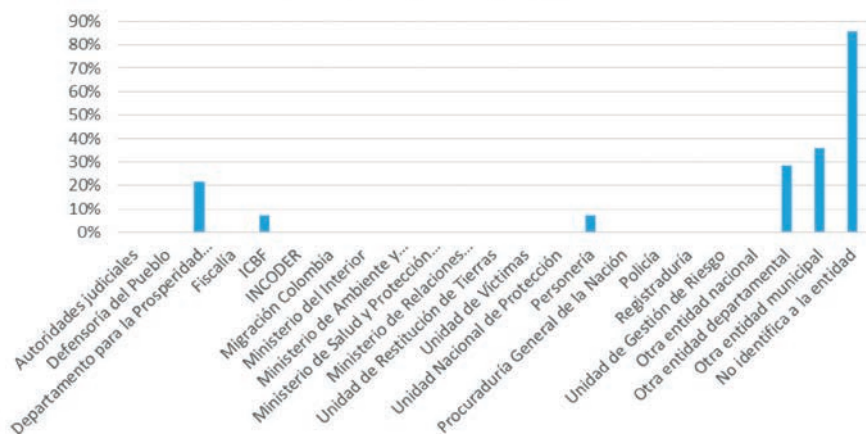
En la recolección de datos de la Defensoría para este informe, se encontró a 40 personas de este perfil, los cuales corresponden a 12.08% de la muestra en la frontera. Estas se movilizaron por los siguientes eventos, que corresponden, al igual que en el resto del país, en un gran porcentaje a eventos de inundaciones:

### Movilidad por motivos ambientales

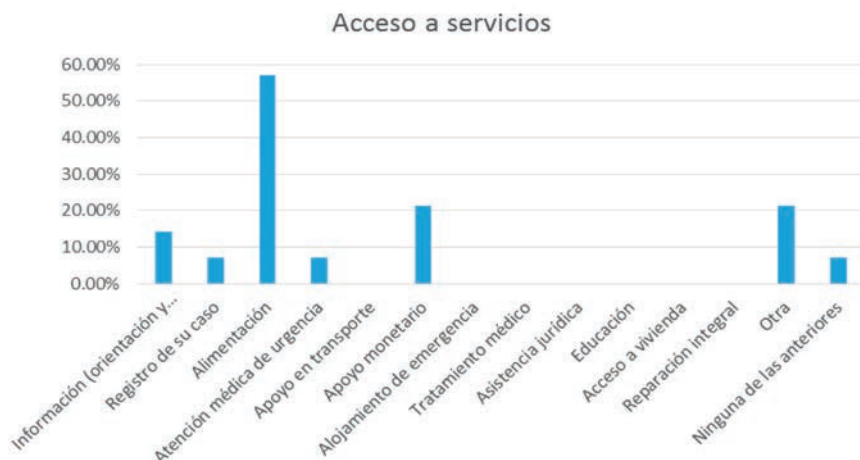


Frente a estos eventos hubo un nivel bajo de atención institucional, de solo 35%:

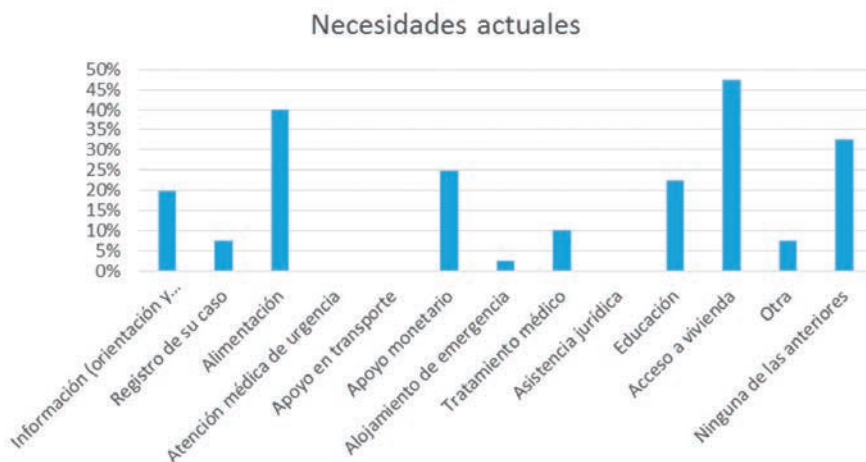
### Contacto con las autoridades



Por lo mismo, la atención se enfocó en medidas de primera necesidad ante desastres, especialmente la alimentación y el apoyo monetario.



Por último, el 17.50% de las personas tuvo contacto con organizaciones internacionales o no gubernamentales, que se concentraron en la intervención de la Cruz Roja Colombiana, que atendió el 85.71% de las personas, mientras que el 14.29% restante fueron atendidos por otra institución de la sociedad civil que no pudieron identificar. Al igual que en la atención institucional, la atención por parte de estas organizaciones se enfocó en ayuda de emergencia, replicándose el enfoque en la asistencia alimentaria (57.14%) seguida por la información (28.57%) y el registro de los casos (14.29%).



Por último, y al igual que en otros perfiles, la necesidad de vivienda es una de las más evidentes, al igual que los apoyos en otros temas transversales como el acceso a servicios educativos.



# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

**1. A pesar de los esfuerzos realizados por las instituciones nacionales y locales en materia de atención, asistencia y reparación integral, persisten brechas en el acceso de las víctimas del conflicto armado en zonas de frontera a la oferta institucional, y en la protección de sus derechos fundamentales para la prevención y mitigación de los riesgos asociados al conflicto armado y los flujos migratorios irregulares.**

(i) A la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas - UARIV como coordinadora del Sistema Nacional de Atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado – SNA-RIV:

- Liderar y coordinar la realización de jornadas de atención interinstitucionales con entidades nacionales dirigidas a la población víctima ubicada en zona de frontera y áreas no municipalizadas, que permita acelerar y materializar la asistencia, atención y reparación integral.
- Promover ante el Congreso de la República la modificación de la ley 1448 de

2011, para incluir el fenómeno del desplazamiento trasfronterizo como hecho victimizante, reconociendo las características de los flujos migratorios y de los territorios fronterizos.

- Acelerar el proceso de concertación y definición del protocolo diferencial de participación efectiva para grupos étnicos, en el marco de la Ley 1448 de 2011 y los decretos con fuerza de ley; garantizando la participación plural de las víctimas indígenas, afrodescendientes y ROM en la concertación de políticas públicas que les implica en todos los niveles de atención.
  - Facilitar el acceso de la población a la encuesta de caracterización de vulnerabilidad, en el marco del Plan de Atención Asistencia y Reparación Integral PAARI, ello significa, flexibilizar y adecuar los medios de recolección de información, teniendo en cuenta las limitaciones en el acceso a la conectividad y las comunicaciones en los territorios fronterizos; asimismo incluyendo criterios sobre las diferencias culturales y la aplicación de herramientas tecnológicas. Para ello se recomienda, elaborar un método idóneo y específico para estas comunidades.
  - Evaluar y corregir las dificultades en el acceso de la población a los servicios de la entidad, estableciendo un sistema expedito y específico para la entrega de la asistencia humanitaria en las zonas de difícil acceso y para las comunidades que hacen tránsito permanente entre las fronteras, para los cuales los sistemas actuales son inconvenientes.
  - Establecer un procedimiento para agilizar la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas que retornen al país.
- (ii) A la Unidad Nacional de Protección - UNP adecuar los protocolos de protección a víctimas definiendo criterios para el acceso de medidas de protección a grupos étnicos y comunidades fronterizas.
- (iii) Al Ministerio del Interior, como coordinador de la política pública de atención a grupos étnicos:

A la Dirección de Asuntos Étnicos, para que en coordinación con los gobiernos departamentales y municipales, y las autoridades étnicas ubicados en zona de frontera, gestionen e implementen estrategias de resolución de conflictos interculturales, entre las familias no pertenecientes a grupos étnicos que se encuentran al interior de los territorios colectivos y las comunidades étnicas. Así mismo, el mecanismo debe atender a los conflictos intraculturales, que se presentan entre comunidades asentadas en los mismos territorios o en territorios vecinos, incluyendo los territorios de confluencia de distintos países.



- (iv) Al Ministerio Público se recomienda desarrollar estrategias específicas para acelerar la recepción de declaraciones colectivas de las víctimas de desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes, que están localizadas en zonas de difícil y áreas no municipalizadas en frontera.
- (v) Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas - UARIV al Ministerio al Interior y al Departamento Nacional de Planeación, que como resultado del seguimiento conjunto a la aplicación de la política pública de atención a las víctimas relacionados con la coordinación nación – territorio y la implementación de los compromisos de planificación y gestión territorial, evalúe e informen los resultados que correspondan a departamentos en zona de frontera.
- (vi) Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, a la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y la utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos armados ilegales, a la UARIV y al Ministerio del Interior, establecer metas de atención institucionales y comunitarias para prevenir el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes por parte de actores armados ilegales en zonas de frontera.
- (viii) Al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Educación y UARIV, para que establezcan metas e indicadores específicos para la atención psicosocial de las comunidades indígenas, afro descendientes, campesinos, habitantes de las zonas de frontera.
- (viii) Al Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con Migración Colombia, Defensoría del Pueblo y entidades territoriales, implementar y fortalecer planes de contingencia con enfoque de derechos para la atención de las crisis migratorias.

**2. A pesar de los esfuerzos consignados en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, en el CONPES 3805 y en el Plan Prosperidad para las fronteras de Colombia, en los cuales el gobierno nacional, en los dos últimos periodos presidenciales ha concentrado esfuerzos para el impulso económico y social a la frontera, la integración fronteriza, y la reducción de las brechas socioeconómicas, persisten retos para el alcance de estos objetivos, que limitan el acceso de la población fronteriza a mejores medios de vida y de protección.**

En esa medida, la Defensoría del Pueblo recomienda:

- (i) Al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en articulación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Departamento para la Prosperidad Social y los gobiernos locales, para que fortalezcan las estrategias de desarrollo territorial, alternativas productivas y acceso a empleo, de los habitantes (permanentes y transitorios) de las zonas de frontera.

- (ii) Al Departamento Nacional de Planeación DNP, liderar y promover una estrategia de identificación y medición de las condiciones de vulnerabilidad económica y social de los habitantes ubicados en zonas de fronteras, con criterios diferenciales para los territorios étnicos.
- (iii) A los entes territoriales en zonas de frontera, integrar a los planes de desarrollo municipales y departamentales, los planes de vida de las comunidades indígenas, y en el caso de los afrodescendientes los planes de etno-desarrollo, para coadyuvar con la integración de otros enfoques de desarrollo, el mejoramiento de la calidad de vida y la preservación cultural y lingüística de los grupos con especial protección constitucional.
- (iv) Al Ministerio de Relaciones Exteriores,
  - Liderar y coordinar con las autoridades territoriales, la consolidación de una agenda de frontera trinacional Colombia – Brasil – Perú, para el desarrollo de proyectos productivos, orientados a promover la sostenibilidad socioeconómica de las familias y comunidades indígenas en condiciones de alta vulnerabilidad, teniendo las limitaciones territoriales de los departamentos de Amazonas, Putumayo y Guainía.
  - Evaluar el estado de la implementación del Tratado de Cooperación Amazónica, TCO - OTCA, e implementar una estrategia de seguimiento referente al intercambio de información, utilización racional de los recursos naturales y promoción de acciones en salud, transporte, comunicación, turismo y comercio fronterizo.
- (v) Al Ministerio de Relaciones Exteriores – Dirección para el desarrollo y la Integración Fronteriza, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, establezcan un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones del CONPES 3805 de 2014 e informen a la Defensoría del Pueblo los resultados de la medición.
- (vi) Al Ministerio de Agricultura - Agencia Nacional de Tierras y en coordinación con las Gobernaciones de los departamentos ubicados en zonas de frontera, coordinar e implementar una estrategia para el desarrollo rural de las fronteras, con enfoque intercultural y étnico.
- (vii) A los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Trabajo y, al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, en coordinación con los entes territoriales, aumentar y focalizar la cobertura de planes y proyectos en el año 2017 para la generación de ingresos y reconversión laboral, para las poblaciones ubicadas en zonas de fronteras.

- (viii) Al Ministerio de Educación, flexibilizar los criterios de acceso a la oferta educativa, y desarrollar programas especiales para la ampliación de cobertura en los territorios de frontera. Asimismo crear incentivos para que las Secretarías de Educación departamental construyan casas estudiantiles en cabeceras corregimentales y municipales que faciliten la permanencia en el sistema educativo.
  - (xi) Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, en articulación con los departamentos y municipios de la zona de frontera, concrete metas e indicadores para el acceso al agua potable de las comunidades en zonas de frontera, mediante el suministro del líquido vital, el saneamiento básico y la descontaminación de las fuentes de agua.
  - (x) Al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, diseñar estrategias que permitan ampliar la cobertura de telefonía móvil e internet en los departamentos y municipios fronterizos.
  - (xi) Al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, aumentar la cobertura de programas en fronteras y flexibilizar los criterios de acceso a su oferta institucional, teniendo en cuenta las condiciones de movilización y migración de los habitantes en zona de frontera.
  - (xii) Al Ministerio de Educación, en convenio con las autoridades educativas de los entes territoriales, gestionar medios de transporte para garantizar el acceso de los niños y niñas a las escuelas, y establecer directrices para el ingreso al sistema escolar en cualquier época del año, para menores que tengan condiciones especiales de migración y protección de derechos.
  - (xiii) Al Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con las Secretarías Departamentales y Municipales de Salud y las autoridades tradicionales de los territorios indígenas evaluar la implementación del Sistema de Salud de los Pueblos Indígenas –SISPI en las zonas de frontera y establecer un plan de mejoramiento para corregir las dificultades en atención y cobertura.
- 3. Aun cuando existe un desarrollo normativo y jurisprudencial para la protección y supervivencia de los grupos étnicos, el gobierno colombiano debe hacer más efectivos y eficientes los mecanismos de atención a las comunidades asentados en zonas de frontera, incluyendo el mejoramiento de sus condiciones de vida, la protección física y cultural, la protección al territorio y el fortalecimiento del gobierno propio. Es evidente que las instituciones en zonas de frontera, requieren un fortalecimiento para la implementación de políticas y programas que garanticen el acceso a derechos fundamentales y la superación de la pobreza extrema. El índice de necesidades básicas insatisfechas en zonas de frontera, está debajo del promedio nacional en temas como vivienda, alimentación, generación de ingresos y empleabilidad, especialmente en comunidades étnicas.**

- (i) Al Ministerio del Interior – Dirección de Etnias:
- Fortalecer a las autoridades tradicionales y a las organizaciones de representación étnica reconocidas a nivel comunitario e institucional, para que cuenten con el reconocimiento como pueblos y comunidades étnicas binacionales, a partir de la Constitución Nacional, la Ley de Origen, la Ley Natural y el Derecho Mayor.
  - Ampliar a todas las fronteras, los escenarios de encuentro entre los Pueblos Indígenas Fronterizos Binacionales o Transnacionales para apoyar la construcción de sus Planes de Vida y de integración.
  - Impulsar y agilizar las reformas al régimen jurídico y de ordenamiento territorial, para definir política y administrativamente las áreas no municipalizadas en la región de la Orinoquia y la Amazonía.
  - Acelerar la reglamentación del proceso de consulta previa, para asegurar la implementación de la consulta previa, libre e informada, en casos específicos de desarrollo de obras o proyectos, que tengan un impacto social, cultural o ambiental que amenace la subsistencia o el desplazamiento forzado de las comunidades étnicas.
  - Fortalecer el programa de protección de derechos humanos incluyendo el desarrollo de principios y estrategias frente a los flujos mixtos migratorios de las comunidades étnicas asentadas en territorios fronterizos.
- (ii) Al Ministerio de Relaciones Exteriores y Departamento Nacional de Planeación, efectuar la socialización de los programas y proyectos asociados al Plan Fronteras para la Prosperidad, y de los planes binacionales de integración fronteriza, con autoridades locales, autoridades étnicas, comunidades y organizaciones con presencia e incidencia en la zona de frontera, con el propósito de facilitar mecanismos de coordinación y participación de las comunidades e instituciones territoriales.
- (iii) Al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio del Interior, fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos y del enfoque diferencial étnico en todas las políticas públicas fronterizas, a través de indicadores, planes y programas específicos para los grupos étnicos ubicados en zona de frontera.
- (iv) Al Ministerio de Cultura, construir y ejecutar una estrategia para la protección cultural de las comunidades étnicas ubicadas en zonas de frontera, teniendo en cuenta las particularidades culturales etnolingüísticas y bilingües, y las pedagogías culturales que corresponden a la binacionalidad.

- (v) A la Defensoría del Pueblo de Colombia en articulación con las Defensorías homologas y en en coordinación con el Ministerio del Interior, realizar talleres de promoción y divulgación de derechos étnicos y territoriales para el fortalecimiento de la identidad, la cosmovisión, la autonomía y la organización social y política de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Afrodescendientes, Negras y ROM en territorios fronterizos.

#### **4. Las víctimas del conflicto armado en el exterior no reciben información oportuna y suficiente para acceder a la ruta de reparación integral, teniendo en cuenta el limitado contacto con los consulados.**

- (i) Ministerio de Relaciones Exteriores – Dirección de Asuntos Consulares, Migratorios y servicios al ciudadano:
  - Fortalecer la capacidad de los consulados para implementar campañas de difusión de los derechos de los colombianos en el exterior y de las víctimas del conflicto armado.
  - Articular la ley de retornos de la Ley 1565 de 2012 y el programa de retorno a víctimas, establecido en la Ley 1448 de 2011.
- (ii) A la Unidad de Atención a las Víctimas,
  - Promover la articulación con las entidades responsables de la implementación de las medidas administrativas de la ley de victimas en el exterior, para que fortalezcan la capacidad de los consulados y el acceso de la población a las medidas de atención, asistencia y reparación.
  - Articular la ley de retornos de la Ley 1565 de 2012 y el programa de retorno a víctimas, establecido en la Ley 1448 de 2011.

#### **5. Es necesario fortalecer la respuesta humanitaria y de protección de los derechos humanos de la población migrante, como consecuencia de flujos mixtos irregulares desde países vecinos o de la migración transnacional. En esa medida, las falencias del estado colombiano se relacionan con la debilidad en el conocimiento de los funcionarios del marco jurídico aplicable, el desconocimiento de las competencias institucionales, la insuficiencia de recursos, la falta de coordinación interinstitucional, y la ausencia de puestos migratorios en zonas de mayor tránsito informal.**

En esa medida recomendamos:

- (i) A la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional; fortalecer el desarrollo de campañas de prevención contra los delitos de trata y tráfico ilícito de migrante, así como socializar, apoyar y acompañar a los entes territoriales en la implementación de rutas de atención de las víctimas de estos delitos en los territorios fronterizos.

- (ii) Al Ministerio del Interior, en calidad de Secretaría Técnica del Centro Operativo Anti Trata de Personas, diseñar e iniciar cuanto antes un proceso de formación a entidades responsables para disminuir los riesgos asociados a la trata de personas en el nivel departamental y municipal, con especial atención en las zonas de frontera.
- (iii) Al Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Asuntos Consulares y Migratorios y de Servicio al Ciudadano, Grupo Interno de Trabajo Colombia Nos Une, establecer criterios y políticas con los gobiernos departamentales y municipios de la frontera, para la gestión de los Comités de Migración, en aras de contar con un espacio institucional de análisis de los procesos migratorios y generación de políticas públicas orientadas a la garantizar la protección de los derechos de los migrantes.
- (iv) Al Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia, liderar y coordinar la conformación e implementación de la Red Interinstitucional de Atención al Migrante como instancia de coordinación entre las autoridades y los organismos nacionales e internacionales que apoyan a la población migrante nacional o extranjera.
- (v) Al Ministerio de Relaciones Exteriores,
  - A través de sus misiones diplomáticas en el exterior realice difusión de la Ley 1565 de 2012 y desarrolle labores de aplicación de las rutas de atención a los colombianos que manifiesten interés de retornar al país, incluyendo la aplicación de la Ley 1448 de 2011 y en igual forma, promover alianzas con países de acogida para la integración de los colombianos que no quieran retornar al país.
- (vi) A Migración Colombia:
  - Fortalecer la formación a autoridades locales, con el objetivo de difundir los derechos y deberes de los migrantes, partiendo de un enfoque de derechos y diferencial que permita reforzar las capacidades de los funcionarios públicos en la atención de esta población.
  - Apertura de un puesto migratorio fluvial de frontera entre el departamento de Vaupés y Amazonas en el límite con el Estrecho – Perú para facilitar la movilidad legal de los ciudadanos residentes en estas zonas y regular la movilidad de menores de edad y extranjeros en la frontera de Tairaira en el departamento del Vaupés.
  - Al Departamento Nacional de Planeación, realizar seguimiento al impacto y eficacia de la oferta institucional (planes y programas) de atención a la población en frontera, ejecutada por las autoridades responsables del orden nacional.

- Al Sistema Nacional de Gestión del Riesgos de Desastres, establecer un plan prioritario para la gestión y acompañamiento a los municipios que requieren el fortalecimiento de las acciones prevención y atención por desastres naturales en las zonas de frontera.

**6. Se evidencian dificultades en el acceso a servicios básicos y derechos fundamentales de connacionales que retornan a Colombia, y no han realizado el proceso de registro civil de nacimiento o cuentan con doble registro en civil por haber nacido en el extranjero.**

- (i) A la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Ministerio de Relaciones Exteriores, conformar y liderar una mesa interinstitucional para construir mecanismos que resuelvan los problemas asociados al doble registro y la identificación de connacionales y sus descendientes que residían en el extranjero.
- (ii) A la Registraduría Nacional del Estado Civil, fortalecer el acceso a la identificación de las comunidades étnicas que habitan en zona de fronteras, a través de jornadas de trámite y entrega de identificación.
- (iii) Al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, generar campañas de información en zonas de frontera sobre el derecho al registro civil y a la nacionalidad de los menores, informando los procedimientos, requisitos y rutas de acceso.

**7. Colombia se ha transformado en un país receptor de personas con necesidades de protección internacional, que quieren solicitar refugio o asilo. En esa medida debe existir un reforzamiento del marco legal de protección, de las capacidades institucionales de las autoridades locales y mayor socialización de los derechos y rutas de acceso a los servicios, en zonas de frontera.**

- (i) Al Ministerio de Relaciones Exteriores, fortalecer el marco legal aplicable y el procedimiento para el acceso de los solicitantes y coordinar la ruta de atención a derechos de los refugiados y asilados en el país.
- (ii) A Migración Colombia, como autoridad migratoria, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, facilitar el acceso al procedimiento de asilo de los migrantes con necesidades de protección internacional mediante la orientación y asesoría sobre el procedimiento y el contacto con la instancia pertinente.
- (iii) Al Ministerio de Relaciones Exteriores en coordinación con la Defensoría del Pueblo, la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados – ACNUR y la Organización internacional para las Migraciones – OIM, cualificar y ampliar los programas existentes para el fortalecimiento institucional de las autoridades locales territoriales en

Derechos Humanos, Derecho del Migrante y Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de Refugio.

- (iv) A la Procuraduría General de la Nación, en su función de Ministerio Público y garante de los Derechos Humanos, robustecer las acciones de vigilancia de los diferentes organismos competentes en el cumplimiento de sus funciones, buscando prevenir y/o disminuir el riesgo de la población civil de acuerdo a lo previsto en el presente informe.

## SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACION DE RECOMENDACIONES

El presente Informe Defensorial sobre las Zonas de Frontera se enmarca en las facultades constitucionales y legales encomendadas al Defensor del Pueblo en los artículos 282 y 283 de la Constitución Nacional y la Ley 24 de 1992. En esa medida las recomendaciones formuladas son sujeto de la verificación y seguimiento desde el Comité para los Asuntos Fronterizos CAF conformado por la Vicedefensoría del Pueblo, quien lo preside, la Oficina de Asuntos Internacionales, Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada, Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno, Indígenas y Minorías Étnicas e Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor.



*Informe defensorial sobre las zonas de frontera,*  
se terminó de imprimir en la ciudad de Bogotá, D.C. en el mes de enero de  
2017, en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda.

Somos una empresa responsable con el ambiente.





Migrantes ambientales  
Desplazados  
Expulsados  
Víctimas  
Apátridas  
Retorno  
Trata  
Asilo



Con el apoyo de:



Carrera 9 No. 16-21  
Tel. 57+1 314 4000  
57+1 314 7300  
Bogotá D.C., Colombia  
[www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co)

