



Situación a la Frontera Colombia-Venezuela: Vacíos de Protección y Recomendaciones

Documento de incidencia

1. Descripción de la situación

Desde el 19 de agosto 2015 el Presidente Nicolás Maduro de Venezuela ordenó el cierre de la frontera, en seis municipios del estado Táchira. Progresivamente se cerraron otros pasos fronterizos hasta el 3 de octubre, fecha en que se reportó el cierre total de la frontera entre Colombia y Venezuela. Esta decisión se ha tomado debido a un ataque armado contra militares venezolanos y un civil, ataque que fue atribuido a supuestos paramilitares colombianos. Además, Venezuela denuncia el contrabando y la criminalidad que existe en la zona fronteriza. Estas medidas llevaron a la expulsión directa¹ inmediata de 1,950 colombianos indocumentados que vivían en Venezuela.² En un clima de tensión y debido a las operaciones de la Guardia Venezolana 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 registro³) se reportan 22,302 personas que han regresado a Colombia a través de puntos fronterizos informales. El número exacto de retornados desde el cierre del registro no se puede determinar. Además, en el Registro Único de Damnificados de la UNGRD, se han identificado 2,181 víctimas del conflicto armado colombiano que aparecen también en el Registro Único de Víctimas. En colaboración con el Consejo Noruego para Refugiados (NRC) y Servicio Jesuita a Refugiados (SJR), ACNUR ha identificado más de 400 colombianos retornados que indican haber empezado un proceso de solicitud de asilo en Venezuela o haber sido reconocidos como refugiados. Cabe destacar que, según un informe del Centro de Memoria Histórica, un alto número de colombianos han cruzado la frontera hacia Venezuela a lo largo de los años. Debido a una falta de acceso y procedimientos efectivos para solicitar asilo en Venezuela, muchos colombianos nunca fueron reconocidos como refugiados, a pesar que se encuentran con necesidad de protección internacional.⁴ Lo último implica que las personas con un perfil de refugiado no son únicamente las que tienen documentos formales de solicitud de asilo. Según el ACNUR, un total de 168,548 colombianos están con necesidad de protección internacional en Venezuela.⁵

¹ Una expulsión es el término genérico para toda acción u omisión a través de la cual un Estado hace que un extranjero abandone su territorio contra su voluntad. Las expulsiones pueden ser directas o indirectas. Una expulsión es directa cuando es el resultado de un procedimiento formal del Estado, y puede ocurrir porque la persona no cumplió con sus regulaciones migratorias o porque cometió un delito u otro acto ilegal. Si este procedimiento se hace con garantías plenas del debido proceso es un mecanismo válido conforme al Derecho Internacional; pero si no ocurre con estas garantías la expulsión directa puede ser violatorio de la normatividad internacional (International Law Commission, 'Draft Articles on the Expulsions of Aliens' (2014) ILC Yearbook 2011 Vol. II Parte II.). El nombre que esta figura reciba en el derecho de cada país (expulsión, deportación o repatriación, entre otros) no afecta las obligaciones del Estado bajo el Derecho Internacional. Para estar conforme con el Derecho Internacional, en este documento, se utilizará el término "expulsión directa" y "expulsados".

² Cifras oficiales de Migración Colombia al 14 de octubre 2015.

³ Registro Único de Damnificados por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), que fue designada por el Presidente de Colombia como la entidad coordinadora de la respuesta.

⁴ Centro Nacional de Memoria Histórica: Cruzando la frontera: memorias del éxodo hacia Venezuela. El caso del río Arauca. Bogotá. 2014 <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/cruzando-la-frontera.pdf>.

⁵ Además, un total de 5,052 colombianos han sido reconocido por el Estado Venezolano como refugiados y 251 tienen solicitudes de asilo en vigor. Informe Estadístico del ACNUR 2014.

Desde el comienzo de la emergencia, el Estado colombiano ha movilizado a sus diferentes instituciones a nivel local y nacional, bajo la coordinación de la UNGRD, para prestar la respuesta humanitaria a las familias expulsadas y retornadas. Sin embargo, la mayoría de la asistencia se concentró en Norte de Santander especialmente en las ciudades de Cúcuta y Villa Del Rosario mientras que los demás municipios y departamentos han tenido grandes vacíos en cuanto a la respuesta estatal. Los actores humanitarios en Norte de Santander, Arauca y La Guajira han estado trabajando de forma complementaria a la institucionalidad desde los primeros días de la emergencia. Sin embargo, persisten vacíos en la respuesta sobre todo en la socialización e implementación de una ruta de oferta institucional que facilite soluciones para la reintegración de las personas retornadas y expulsadas.

2. Identificación de los vacíos de protección

- **Subregistro:** La frontera colombo-venezolana incluye múltiples pasos informales lo que dificulta el registro y el monitoreo de los flujos de personas que pasan de un lado a otros e implica que muchas personas que han cruzado nunca hayan sido registradas. El subregistro se vuelve más importante con el cierre del registro oficial. Es importante que un mecanismo de registro se mantenga abierto e incluyente frente a todos los casos de vulnerabilidad. Desde el inicio de la crisis y mientras se active la fase de transición y el Registro Único de los Retornos (RUR), se presentaron situaciones en varios municipios donde se están instalando familias que han llegado de Venezuela, la mayoría de ellas sin registrarse. Se ha constatado que se encuentran en malas condiciones de habitabilidad, tienen problemas alimenticios y están expuestos a enfermedades. Muchas de ellas se están estableciendo en asentamientos informales lo cual hace más difícil su identificación y las exponen a múltiples riesgos de protección (control social por parte de grupos armados no estatales, reclutamiento forzado, explotación sexual y laboral entre otros).
- **Mejorar la gestión de albergues y lugares masivos de recepción:** La respuesta en materia de montaje y administración de albergues y lugares de recepción ha sido positivo en Norte de Santander, pero en los demás departamentos fueron identificados grandes vacíos. En este sentido es importante profundizar en los asuntos logísticos/administrativos con el desarrollo de las competencias y capacidades para la adecuada protección de las personas, enfocando en la formación en asuntos de protección de actores civiles encargados de gestión y administración de albergues y sobre la creación de espacios protectores y exclusivos para niñas y niños y mujeres.
- **Desigualdad en la respuesta:** Persiste una desigualdad en la respuesta institucional entre las personas que fueron albergadas que tuvieron acceso a la oferta institucional, y las personas no albergadas (o auto albergadas). Lo mismo ocurre entre las personas registradas en el Registro Único de Damnificados (RUD) y las registradas en el nuevo sistema (RUR). Esta diferencia se percibe también en base a la declaratoria o no del estado de calamidad de parte de un municipio. Es importante que se tome conciencia sobre la situación de miles de personas que, aunque fueron registradas no han recibido ayuda y que requieren en este momento asistencia integral del Estado colombiano.
- **Retornos sin cumplimiento de condiciones de seguridad y dignidad:** Varias familias han optado por retornar a sus lugares de origen, sin embargo, estos municipios no tienen en sus planes locales recursos ni medidas para atender a estas personas, ni tienen concebidos programas de integración local. Se debe asegurar que las personas tengan acceso a una oferta institucional integral, que incluya registro civil, salud, educación, empleo, vivienda, medidas de protección y

reparaciones en los casos requeridos, y que permita su reintegración, incluyendo medidas de protección y prevención de accidentes en áreas bajo sospecha de contaminación por minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE). Además, no existen siempre las condiciones de seguridad para el retorno de personas que hayan sido víctimas del conflicto en su lugar de origen y también, para el retorno de las personas que han salido de Colombia en búsqueda de protección internacional y que han tenido que volver a pesar que su seguridad sigue en riesgo en Colombia. En este caso, las personas no pueden retornar a su lugar de origen y a veces no pueden quedarse en Colombia por riesgos de seguridad y de protección.

- **Necesidad de reintegración sostenible:** Después de la fase de atención de emergencia, es importante que se brinden las condiciones y se desarrollen procesos para la generación de ingresos, empleabilidad, formación profesional, acceso a derechos como educación y vivienda. Se evidencia la necesidad de tener rutas claras específicamente en materia de retornos y reubicaciones, así como fortalecer los mecanismos de comunicación e información a los afectados sobre sus derechos y las rutas de atención tanto a nivel local que nacional. Por ejemplo, en el departamento de Arauca cerca del 80% de las personas retornada que fue registradas en el RUD, indicaron querer establecerse en el departamento. Sin embargo, las autoridades locales no cuentan con planes de reintegración adecuados.
- **Falta de documentos de identificación:** Persisten dificultades para algunas personas respecto a su falta de documentos de identificación colombianos especialmente en los departamentos de Arauca, La Guajira y Vichada, lo que limita su acceso a derechos.
- **Acceso limitado a la educación:** El acceso a educación es vital para que niños y niñas empiecen nuevamente a experimentar normalidad luego de la situación de crisis y se dé a su vez estabilidad emocional. Además del acceso, se debe formalizar su ingreso a la misma, con los requisitos que el sistema educativo exige (uniformes, zapatos, kits escolares). La falta de directrices acerca de la homologación del conocimiento académico adquirido en otro país dificulta el pleno acceso al sistema educativo nacional.
- **Necesidad de enfoque diferencial para población indígena:** Se deben considerar las particularidades de la población Wayuu en La Guajira y sus problemas estructurales que fueron agudizados por varios años de sequía, de falta de estructuras estatales adecuadas (transporte, escuelas, servicios de salud, registro civil, falta de acceso a agua y pérdida de cultivos y animales para el consumo) para tener buenas condiciones y medios de vida.

3. Recomendaciones y propuestas

Antes las preocupaciones mencionadas, el Clúster de Protección hace las recomendaciones y propuestas siguientes:

- El Clúster de Protección recomienda con urgencia que la UARIV socialice sus planes, proyectos y programas para atender a las personas expulsadas y retornadas que han sido víctimas del conflicto, los recursos que van a ser invertidos y particularmente, que se especifiquen cuáles van a ser las medidas para asegurar las garantías de no repetición en los territorios donde se van a establecer las familias retornadas de manera voluntaria.

- El Clúster de Protección recomienda al Estado Colombiano que se diseñe un sistema de atención inter institucional que asegure la reintegración efectiva de los repatriados y retornos a largo plazo, incluyendo asistencia en cuanto a acceso a servicios básicos, vivienda, y medios de vida.
- El Clúster de Protección recomienda a los órganos estatales, especialmente a la Defensoría del Pueblo hacer una evaluación urgente de la situación de las personas que no fueron registradas y que están auto-albergadas especialmente en asentamientos informales, para conocer sus necesidades, identificar los vacíos de protección y brindar una adecuada respuesta institucional. Las organizaciones del Clúster de Protección están dispuestas a apoyar una caracterización de los municipios fronterizos y brindar asesoría técnica para que puedan brindar una respuesta institucional adecuada e integral. La evaluación debe contemplar el riesgo generado por contaminación de MAP/MUSE en dichas zonas.
- El Clúster de Protección recomienda mantener activos los acuerdos de asistencia humanitaria interinstitucionales que se adoptaron durante la emergencia. Además, el Clúster de protección sugiere el establecimiento permanente de un equipo inter-institucional de atención en las zonas de frontera, donde la entrada de personas a través de migración o pasos informales se sigue presentando. Se sugiere que sea conformado por Registraduría Civil, Secretaria de Salud, ICBF, Defensoría del Pueblo, UARIV, SENA y ANSPE, con el objetivo de proveer asistencia humanitaria de emergencia, orientación, registro en los diferentes sistemas de prestación de servicios y la remisión formal de casos de seguimiento a mediano y largo plazo a las autoridades correspondientes en los municipios de recepción.
- Tomando en cuenta, las dinámicas del conflicto armado en las regiones fronterizas, el Clúster de Protección recomienda a las instituciones estatales relevantes como el Ministerio del Interior y el SNARIV adoptar medidas de protección para la población vulnerable o con necesidades especiales de protección, para quienes la situación actual podría estar aumentando su riesgo. Especialmente se requiere establecer rutas de identificación, atención y protección para las víctimas del conflicto armado y de violencia sexual.
- El Clúster de Protección recomienda a las instituciones locales de los municipios fronterizos y receptores de personas expulsadas y retornadas la incorporación en la agenda y planes de acción de los Consejos Municipales de Política Social- COMPOS, acciones de mediano y largo plazo para continuar la atención psicosocial y recuperación física y emocional de las niñas y niños afectados, así como promover la inclusión de los niños y niñas afectados en la mesa de participación de niñez.
- El Clúster de Protección solicita a Cancillería e ICBF una adecuada identificación y gestión de los casos de reunificación familiar y niños y niñas separados o no acompañados para dar paso a decisiones de calidad y basadas en el interés superior del niño o niña al momento de definir su situación familiar.
- El Clúster de Protección recomienda a la Cancillería de Colombia que proponga a su homóloga venezolana la concesión de permisos para permitir que las personas en Venezuela que tienen familiares en Colombia puedan entrar en Colombia para reunirse y permanecer con sus familias.
- El Clúster de Protección renueva su apoyo al Gobierno nacional y local en la respuesta humanitaria. En todo momento y todos los niveles se mantendrá el flujo de información y coordinación para evitar la duplicación de esfuerzos. Debido a que el tema de la crisis en la

frontera es un asunto de migraciones forzadas en el que la protección cobra relevancia sustancial el Clúster de Protección recomienda que se desarrolle un acuerdo técnico y de cooperación entre el gobierno, principalmente UNGDR y Cancillería, y el Equipo Humanitario País (EHP) para complementar adecuadamente la atención y apoyar la implementación de rutas de atención.

- El Clúster de Protección propone brindar asesoría técnica a los municipios fronterizos para revisar o diseñar sus planes de emergencia o de contingencia con el fin de incluir asuntos relacionados a la gestión de albergue desde un enfoque de protección, especialmente en asuntos relacionados con la prevención de violencia basada en género y la protección de niños, niñas adolescentes y jóvenes. Asimismo, el Clúster de Protección propone apoyar la creación y el fortalecimiento de las Redes Migrantes. De otro lado, la crisis en Venezuela ha hecho que muchos venezolanos contemplen la posibilidad de buscar asilo en Colombia; por lo tanto, el Clúster de Protección recomienda que se establezca un plan de contingencia entre el gobierno y el EHP frente a futuras emergencias de retornos de colombianos y llegada masiva de venezolanos solicitantes de asilo.

Bogotá, 23 de octubre 2015
proteccion@colombiassh.org