

Situación de derechos humanos de personas con necesidad de protección internacional provenientes de Venezuela en Colombia

Caribe Afirmativo, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello (CDH UCAB), Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA), Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes, Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Corporación Opción Legal (COL), Secretariado Nacional de Pastoral Social/Caritas Colombiana, Servicio Jesuita a Refugiados/Colombia (JRS Colombia), Servicio Jesuita a Refugiados-oficina regional Latinoamérica y el Caribe (SJR LAC) y Women's Link Worldwide

Coordinado por Ligia Bolívar

Febrero 2021



Dejusticia



women's  worldwide

Tabla de contenido

I.	Presentación	1
II.	Contexto	2
III.	Ausencia de protección internacional e integración	4
	1. Falta de acceso a rutas de regularización permanentes y flexibles	4
	2. Sistema de refugio débil	8
	3. Acceso a la nacionalidad	9
	4. Vulneraciones del derecho al debido proceso en el marco de los procesos de deportación y expulsión	11
	5. Falta de una política migratoria y de protección internacional de largo plazo con enfoque de derechos humanos, enfoques diferenciales y que promueva la integración efectiva	14
IV.	Situación de derechos económicos, sociales y culturales	17
	1. Barreras para que los niños y niñas ingresen, permanezcan, y se gradúen en el sistema educativo	17
	2. Barreras para que los niños y niñas ingresen, permanezcan, y se gradúen en el sistema educativo	20
V.	Grupos vulnerables con necesidad de protección internacional	24
	1. Personas LGBTI venezolanas en procesos de movilidad humana en Colombia	24
	2. Situación de los pueblos indígenas binacionales	26
	3. Las mujeres provenientes de Venezuela	29
	4. Niños, niñas y adolescentes provenientes de Venezuela	33
	5. Colombianos retornados	34
VI.	Situaciones de riesgo	37
VII.	Situación de las personas con necesidad de protección internacional en Colombia en el contexto del COVID-19	42
	1. Profundización de la crisis humanitaria en el marco del COVID 19	42
	2. Respuesta del Estado en marco de COVID	44
VIII.	Consideraciones finales	48

I. PRESENTACIÓN

El presente documento tiene por objeto brindar información sobre la situación de los derechos humanos de las personas con necesidad de protección internacional provenientes de Venezuela, que se encuentran en Colombia, habiendo transcurrido cinco años desde el inicio de este proceso de movilidad humana.

El documento expone información de contexto sobre las circunstancias de salida de las personas venezolanas, así como sobre las principales preocupaciones relativas al ejercicio de sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos en territorio colombiano. También se brinda información sobre las barreras encontradas por las personas provenientes de Venezuela para obtener protección internacional y opciones de integración en Colombia, así como los principales problemas que enfrentan los grupos más vulnerables. Igualmente, el documento señala las situaciones de riesgo más importantes que afronta esta población y la agudización de su vulnerabilidad en el contexto del COVID-19.

Este texto es un esfuerzo conjunto de las organizaciones Caribe Afirmativo, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello (CDH UCAB), Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA), Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes, Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Corporación Opción Legal (COL), Secretariado Nacional de Pastoral Social/Cáritas Colombiana, Servicio Jesuita a Refugiados/Colombia (JRS Colombia), Servicio Jesuita a Refugiados-oficina regional Latinoamérica y el Caribe (SJR LAC) y Women's Link Worldwide.

II. CONTEXTO

Producto de la emergencia humanitaria compleja que experimenta Venezuela, cerca de 5,5 millones de personas se han visto forzadas a salir de su país. Para julio de 2020, Colombia reportó 1.731.017 venezolanos presentes en su territorio¹, de los cuales 765.173 cuentan con estatus migratorio regular, 26,572 pertenecen a una etnia indígena, un 60% son mujeres, el 14% son menores de 18 años². Según los datos más recientes de la Organización Internacional para las Migraciones, de 22,430 venezolanos encuestados, el 97% se encuentra laborando en el sector informal³.

A raíz de las medidas de confinamiento tomadas por diversos Estados para enfrentar la pandemia de la COVID-19, se estima que más de 100 mil ciudadanos venezolanos se han visto obligados a retornar a su país. Sin embargo, la emergencia del COVID-19 en Venezuela se superpone a la ya existente emergencia humanitaria compleja, de tal manera que las condiciones que encontraron los retornados fueron de gran precariedad. En consecuencia, tan pronto comenzó a retomarse la actividad económica en los países receptores de personas provenientes de Venezuela, se empezó a observar un nuevo flujo de población saliendo del país.

¹ Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (30 de julio de 2020). Radiografía Venezolanos en Colombia. Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/venezolanos-en-colombia-corte-a-30-de-julio-de-2020>

² Véase la base de datos: “Migrantes y refugiados de Venezuela”, sección Colombia (En gráficos), fecha de acceso 2 de septiembre de 2020, <https://migrantesyrefugiadosven.org/>. Cabe acotar que en Colombia no existen suficientes datos desglosados de manera diferenciada sobre la población venezolana, por lo que estas caracterizaciones deben tenerse como aproximadas.

³ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Encuesta DTM Vocación de Permanencia en Colombia”, pág. 9, <https://migration.iom.int/reports/informe-general-encuesta-dtm-vocaci%C3%B3n-de-permanencia-de-poblaci%C3%B3n-venezolana-en-colombia>

La mayoría de las personas migrantes y refugiadas venezolanas huyen por vía terrestre, caminando, en bus, o combinando ambos medios, enfrentando diversos riesgos contra su vida e integridad durante la ruta. En su recorrido, las familias venezolanas sufren muchas dificultades, entre ellas la falta de seguridad pública, apoyo institucional y una ausencia de las entidades estatales. Muchos encuentran problemas para acceder a documentos de identidad y de viaje en su país de origen, debido a los altos costos asociados con la tramitación de pasaportes y de otros documentos de identidad, así como a la demora en la entrega de estos, a la corrupción o porque son de imposible acceso en su país a través de las entidades estatales⁴. Esta falta de documentos trae como consecuencia que muchas personas se encuentren en situación migratoria irregular. La ausencia de Estado en Venezuela no está siendo tomada en cuenta por los países receptores de población venezolana, lo que impacta negativamente en el disfrute de sus derechos humanos. Dichos impactos generan afectaciones y vulneraciones diferenciadas en la población migrante dependiendo de su género.

⁴Transparencia Venezuela, "Transparencia Venezuela entregó al SAIME más de 100 denuncias por irregularidades con el pasaporte", <https://transparencia.org.ve/transparencia-venezuela-entrego-al-saime-mas-de-100-denuncias-por-irregularidades-con-el-pasaporte/>

III. AUSENCIA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN

La población proveniente de Venezuela enfrenta múltiples barreras en Colombia para acceder a las rutas de regularización existentes. Esto se debe a la prevalencia de un enfoque de migración por encima de una visión de protección internacional. La población enfrenta las limitaciones propias de la falta de documentación, sumada al hecho de que las rutas más flexibles, como el Permiso Especial de Permanencia (PEP), son accesible solamente en períodos determinados, según lo que el gobierno nacional establezca, no son de largo plazo y tienen requisitos que hacen difícil el acceso.

1. Falta de acceso a rutas de regularización permanentes y flexibles⁵

La población proveniente de Venezuela cuenta con cuatro vías para obtener un estatus migratorio regular en Colombia: solicitar una visa, adquirir un PEP, tramitar la nacionalidad colombiana, siempre y cuando cumpla con los requisitos exigidos por la ley, o aplicar al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. En esta sección nos referimos exclusivamente a los dos primeros.

A pesar de la multiplicidad de vías, como se explica a continuación, es muy complicado para las personas migrantes venezolanas cumplir con los requisitos de cada uno. Entonces las posibilidades para acceder a algún mecanismo de regularización son reducidas y dependen de los documentos con los que cuente la persona y de la forma cómo haya ingresado al país – ya sea por un paso regular o

⁵ Nota de la coordinadora: la preparación de este informe se concluyó antes del anuncio de la Presidencia de la República de Colombia sobre el futuro Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, por lo que no considera este proyecto, aún en discusión al momento de publicación de este informe.

irregular- (ver anexo No. 1). Estas dificultades se evidencian en el hecho de que según cifras oficiales al 30 de junio de 2020 cerca del 56% (985.859) del total de la población migrante venezolana en Colombia (1.748.716) está en situación irregular.

Las visas

La Resolución 6045 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores establece tres tipos de visa: tipo V de visitante, tipo M de migrante o tipo R de residente. No obstante, para las personas migrantes venezolanas es prácticamente imposible cumplir con los requisitos para aplicar a ellas. En el caso de la visa M, porque Venezuela ya no hace parte de Mercosur y porque actualmente en este país se presentan barreras administrativas para adquirir los mínimos requerimientos de documentación necesarios para solicitar una visa por motivos de estudio o empleo, como es la apostilla o legalización. Este es un requerimiento difícil de cumplir debido al rompimiento de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela desde 2017, lo que ocasionó la finalización de actividades consulares del país vecino en territorio colombiano.

Con respecto a la visa R, el camino más viable es haber adquirido una visa tipo M y haberla mantenido de forma ininterrumpida por 5 años. Sin embargo, como se mencionó la visa tipo M resulta difícil de obtener.

Por otro lado, una de las vías para adquirir cualquiera de estas visas es contar con una cantidad significativa de recursos económicos, lo cual excede la capacidad financiera de muchas de las personas migrantes venezolanas que huyen de la crisis de su país. Asimismo, para solicitar una visa en Colombia es indispensable contar con un pasaporte. Sin embargo, tramitarlo tiene costos muy elevados en Venezuela, lo cual, sumado a la crisis institucional del país hace casi imposible realizar este trámite. Adicionalmente el costo del trámite de una visa tiene un costo promedio de 400 dólares, recursos que son muy difíciles de conseguir dada la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes.

Los Permisos Especiales de Permanencia

En 2017 el gobierno nacional creó el PEP que otorga a las personas venezolanas autorización para permanecer en el país, trabajar por dos años y acceder a la oferta institucional en materia de salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes en los niveles nacional, departamental y municipal⁶. Desde ese momento, se han establecido ocho modalidades de PEP que están destinados a personas con diversas características y que cumplan con unos requisitos específicos.

⁶ Ver Resolución 240 de 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores:
<https://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202020/Resolucion%20240%20del%2023%20de%20enero%20de%2020200.pdf>

Estos permisos se pueden agrupar en tres categorías: (i) PEP general; (ii) PEP-RAMV; y (iii) PEP para grupos especiales.

Permiso Especial de Permanencia (PEP)

Modalidad	Período	Personas registradas
I	(Renovación) 3 de agosto al 31 de octubre de 2017	68.863
II	6 de febrero al 7 de junio de 2018	112.622
III	RAMV 2 de agosto al 21 de diciembre de 2018	281.769
IV	27 de diciembre de 2018 hasta el 27 de abril de 2019	133.551
Ex-Militar	4 de mayo hasta el 22 de julio de 2019	792
Complementario	15 de septiembre hasta el 15 de diciembre de 2019	5
V	9 de enero 2020 hasta el 29 de mayo 2020	90.888
PEPFF	3 de febrero de 2020 – Indefinido	5.456
Total		693.946

Fuente: Migración Colombia

El PEP general está dirigido a personas migrantes venezolanas que hayan entrado a Colombia por un punto de control migratorio presentando su pasaporte, en el cual la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (en adelante UAEMC o Migración Colombia) debió estampar el permiso de ingreso y permanencia dentro de una fecha determinada. Posteriormente, se extendieron los beneficios del PEP general⁷ a las personas que se habían inscrito en el Registro Administrativo de Población Migrante Venezolana (RAMV), el cual estuvo habilitado durante dos meses en el 2018. La mayoría de las personas inscritas en el RAMV estaban en situación irregular.

El gobierno nacional creó adicionalmente tres permisos especiales de permanencia para regularizar la situación de algunos grupos particulares de personas migrantes. El PEP para miembros de las fuerzas armadas y policiales de Venezuela que se separaron temporalmente de esta condición y que ingresaron al país antes del 13 de mayo de 2019. Por otro lado, la Resolución 3548 de 2019 estableció el Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP), dirigido a personas que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado en Colombia entre el 19 de agosto de 2015 y el 31 de diciembre de 2018, pero cuya solicitud fue rechazada, y que no

⁷ Mediante el Decreto 1288 de 2018 de la Presidencia de la República y la Resolución 6370 de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

tuvieran otro permiso migratorio o estuvieran tramitando alguno al momento de solicitar el PECP.

Finalmente, en enero de 2020 el Ministerio de Trabajo⁸ estableció el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF), por medio del cual empleadores que quieran otorgar contratos laborales o contratos de prestación de servicios a personas migrantes venezolanas pueden solicitar un permiso temporal que les permita desempeñarse en empleos específicos. Para acceder a este permiso no se necesita un pasaporte, ya que basta tener algún documento de identificación como la cédula venezolana, sin importar si está vencida.

Si bien el PEP, en sus distintas modalidades, constituye un avance para que las personas venezolanas regularicen su situación migratoria, es una ruta que no está activada de manera permanente y en sólo dos casos ha estado dirigida a las personas en situación irregular (PEP-RAMV y PEPFF), de ahí que su alcance sea limitado. Además, en el caso del PEPFF, en la medida en que la solicitud depende del empleador y hay pocos incentivos para que éste lleve a cabo este trámite, su efectividad en la práctica es muy restringida.

La más reciente resolución sobre un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia - PEP, emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores mediante la Resolución 2052 del 23 de septiembre de 2020, establece por primera vez una incompatibilidad entre el PEP y una visa, expirando automáticamente el PEP al momento de ser autorizada una visa⁹. Además, este PEP exige pasaporte y sello de ingreso en momentos en que las fronteras estuvieron cerradas por la pandemia, por lo que no puede considerarse como alternativa migratoria cuando sus requisitos son de imposible cumplimiento.

El Estado colombiano no ha brindado una ruta de regularización a largo plazo, con un enfoque de derechos humanos, diferencial y que permita la integración y acceso a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población venezolana. Esta carencia, prolonga la situación de desprotección en la que ya se encuentran estas personas, desde el momento mismo en que huyen de su país de origen, dado que el acceso a derechos está condicionado a su regularización.

⁸ Por medio del Decreto 117 del 2020.

⁹ Unidad Administrativa Especial Migración Colombia: Resolución 2359 de 2020 Por la cual se implementa un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia - PEP, establecido mediante Resolución 2052 del 23 de septiembre de 2020 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Recuperado el 19 de octubre de 2020: <https://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202020/253%20-%20Resoluci%c3%b3n%20PEP%20nuevo%20t%c3%a9rmino0.pdf>

2. Sistema de refugio débil

Se estima que 8.824 personas han presentado solicitud de refugio, de las cuales solo 425 han sido reconocidas como tales¹⁰.

Las barreras que enfrentan las personas venezolanas para acceder al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado en Colombia son, entre otras: la ausencia de plazos procesales para que la autoridad resuelva la solicitud de refugio (lo que genera procesos extremadamente largos), la lentitud y la centralización en pocas personas de alto rango de gobierno la revisión de casos, lo cual ralentiza el proceso.

Por otra parte, aunque la definición ampliada de refugio de la Declaración de Cartagena se encuentra incorporada en la normativa del país¹¹, en la práctica se privilegia la aplicación de los criterios más restringidos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, a lo que se suma la insistencia de las autoridades en procesar las solicitudes de refugio de manera individual, desconociendo la posibilidad de reconocimientos *prima facie* con base en las características del país del procedencia, tal como ha sido recomendado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en su nota de orientación sobre el flujo de venezolanos de marzo de 2018¹² y su actualización de mayo de 2019¹³:

Si un Estado ha incorporado los criterios más amplios establecidos en la Declaración de Cartagena en su legislación nacional, el ACNUR alienta a los Estados a considerar la aplicación de esta definición regional en el caso de los solicitantes de asilo venezolanos, incluso como base para tramitar los casos de forma acelerada y simplificada¹⁴.

Además, por mucho tiempo el salvoconducto que se otorgaba al solicitante de refugio le prohibía expresamente trabajar. Aunque esta prohibición ya no se encuentra en el documento, la norma no autoriza la posibilidad de buscar empleo. El solicitante de refugio que quiera trabajar de forma regular debe obtener una visa que lo autorice,

¹⁰ Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, <https://r4v.info/es/situations/platform> (consultada el 20 de enero de 2021).

¹¹ Decreto 2840 de 2013 (Colombia: Ministerio de relaciones Exteriores, 2013) y Decreto 1067 de 2015 (Colombia: Ministerio de relaciones Exteriores, 2015).

¹² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *ACNUR: Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos. 2018*, marzo 2018, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5aa076f74.html> (consultada el 20 de enero de 2021).

¹³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Venezuela: Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos. Actualización I, 21 mayo 2019, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html> (consultada el 20 de enero de 2021).

¹⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *ACNUR: Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos. 2018*, marzo 2018, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5aa076f74.html> (consultada el 20 de enero de 2021).

lo cual es un contrasentido en la medida en que los requisitos de una visa no son exigibles para un solicitante de refugio en lo que se refiere a tener un pasaporte, sello de ingreso, pago del trámite, entre otros.

La falta de términos procesales para la determinación de la condición de refugiado, la resistencia a la aplicación de la definición ampliada de refugio de la Declaración de Cartagena y las confusiones sobre el acceso al empleo constituyen factores disuasivos para miles de personas procedentes de Venezuela que no acuden a la figura del refugio, aun calificando para esta protección.

En lo que respecta a la acogida de las personas solicitantes de refugio, no se cuenta con unos mínimos en las entidades territoriales para la atención humanitaria, que permita la plena realización del ser humano y lo proteja de las situaciones y las amenazas críticas, como tampoco en el proceso de determinación de la condición de refugiados, pues no se brinda seguridad humana y no se brinda una seguridad jurídica del procedimiento, al no tener términos procesales establecidos, como tampoco, precedentes claros de aplicación de las normas y datos que permitan tener una postura clara desde la comisión asesora para la condición de refugiados.

Lo anterior, se traduce en vacíos de protección en la normatividad que regula el refugio en Colombia y la ausencia de un verdadero enfoque diferencial, pues los procedimientos establecidos responden a lógicas apartadas de lo que realmente es la atención humanitaria que corresponde a la naturaleza de la figura internacional del refugio.

3. Acceso a la nacionalidad

La falta de reglamentación de la Ley 1997 de 2019 es una barrera para que niños y niñas puedan acceder a la nacionalidad colombiana, pues impide la aplicación efectiva de la ley y resolución que otorgaron la nacionalidad colombiana a los hijos/as de padres y madres venezolanos que hayan nacido en territorio colombiano. Esto ha generado un riesgo de apatridia para niños y niñas, que también se ven afectados por la carencia de documentos de viaje, lo que limita el ingreso, tránsito y salida del territorio nacional. En este sentido, uno de los principales vacíos lo enfrentan los niños que salieron del país y no pueden realizar el trámite desde el exterior, debido a que los consulados de Colombia no están autorizados a realizar la inscripción, por lo que las personas migrantes y refugiadas venezolanas sólo pueden optar por regresar a Colombia a tramitar el registro civil de nacimiento de sus hijas e hijos u otorgar y enviar poder especial a persona en Colombia para tal fin.

Otra de las dificultades encontradas es lo relacionado con la finalización del término de vigencia de la medida adoptada mediante la Resolución 8470 de 2019 de la

registraduría Nacional del Estado Civil y la Ley 1997 de 2019. Según determinación específica de las normas la aplicación de la medida adoptada para permitir el acceso a la nacionalidad colombiana de niños y niñas nacidos en Colombia, hijos e hijas de madres y padres venezolanos sería hasta por máximo dos años, que se cumplen el 16 de septiembre del 2021 o el 5 de agosto de 2021, dependiendo de la norma que se aplique, lo cual se presta a confusión por tratarse de dos disposiciones con vigencia diferente. En esa medida, la preocupación de la población y de las organizaciones que brindan acompañamiento legal a personas refugiadas y migrantes se ha incrementado debido a que no es claro qué va a suceder una vez finalice la vigencia. Los supuestos de hecho y derecho que motivaron la expedición y adopción de esta medida no han mejorado, todo lo contrario, las dificultades para el acceso a documentación continúan y se incrementan con ocasión de la emergencia sanitaria mundial que dificulta cada vez más la realización de los trámites necesarios para la adquisición de la nacionalidad.

Ahora bien, con respecto a las barreras y dificultades que enfrenta la población durante la realización del trámite de inscripción en el registro civil de nacimiento colombiano se han identificado las siguientes situaciones¹⁵.

Tema	Observaciones
Temporalidad	La temporalidad de la medida adoptada refiere como beneficiarios solo aquellas niñas y niños nacidos en Colombia, entre el 01 de enero de 2015 y 16 de septiembre de 2021. Incluso en los términos de la resolución 8470 se dispone que la aplicación puede culminar antes, por disposición del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto implica que, en caso de niñas y niños nacidos en Colombia por fuera de este periodo, operaría la regla de acreditación de domicilio mediante visa de 'residente' o tipo 'R' lo que revive nuevamente la situación de riesgo de apatridia de niñas y niños que nacen y seguirán naciendo en Colombia. Ello, debido a que más del 56% de la población venezolana en Colombia (985.859 personas ¹⁶), se encuentra en situación de irregularidad migratoria y de los 762.857 ciudadanos y ciudadanas venezolanas en situación de regularidad menos del 5% son portadoras y portadores de visa de 'residente'. A esto se suma una discrepancia en la fecha; la ley reconoce como colombianos a quienes hayan nacido desde el 1/01/2015 y la resolución desde 19/08/2015.

¹⁵ Se anexa el *Reporte de Barreras: Proceso de Inscripción en el Registro Civil de Nacimiento Colombiano. Bogotá D.C., 2019*. Corporación Opción Legal- Programa de Asistencia Legal a Población con Necesidad de Protección Internacional (PNPI) y Víctimas del Conflicto Armado. En colaboración con la Universidad ICESI, Universidad del Rosario, Universidad de Cartagena y Universidad del Meta.

¹⁶ Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Radiografía venezolanos en Colombia. Corte: 30 de junio de 2020. Publicada 08 de septiembre de 2020. Recuperada el 02 de octubre de: [<https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/venezolanos-en-colombia-corte-a-30-de-junio-de-2020>].

<p>Protección Internacional</p>	<p>Si bien la Ley 1997 hace referencia a población solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado en el país, quienes claramente por esta naturaleza no pueden promover el reconocimiento de la nacionalidad ante autoridades de su país de origen, la resolución 8470 no tiene en consideración este perfil de población en situación de movilidad humana por lo que se dificulta el trámite efectivo del procedimiento de inscripción. Muchas de las personas que han huido de sus países de origen por causa de persecución o riesgo a su vida, seguridad o libertad, extravían o han sufrido el deterioro o destrucción de sus documentos de identidad. Por lo anterior el salvoconducto de permanencia debería ser un documento considerado habilitado para efectos del trámite de inscripción, sin embargo, si la persona no acredita contar con cédula de extranjería, permiso especial de permanencia (PEP), pasaporte o cédula de identidad venezolana no podrá acceder al procedimiento.</p>
<p>Identificación del Declarante</p>	<p>Se limita el proceso de identificación de la nacionalidad venezolana de la madre, padre o padres, habilitando únicamente como documentos autorizados de identificación la cédula de extranjería vigente, PEP, pasaporte o cédula de identidad, vigente o vencida, debidamente expedida por autoridades en Venezuela.</p>
<p>Documentos Antecedente</p>	<p>Se restringe de forma evidente la validación del documento antecedente, habilitando en tal calidad solo el certificado de nacido vivo y el acto administrativo emitido por el defensor de familia para declaración del nacimiento. Preocupa la existencia de situaciones que no se enmarquen en este supuesto, y que, por múltiples causas, pueden no cumplir con esta exigencia, como es el caso de nacimientos certificados por autoridades de pueblos indígenas, legalmente autorizados por el reconocimiento del Ministerio del Interior y la Circular Única de Registro.</p>
<p>Entidades Autorizadas</p>	<p>Se delimitan como únicas autoridades autorizadas para la realización de la inclusión de nota de oficio para reconocimiento de la nacionalidad, a oficinas notariales y de registro al interior del país. Lo cual, representa una barrera de acceso a lo dispuesto por la medida, y en correspondencia al derecho fundamental a la nacionalidad, en el caso de población que ya se encuentre fuera del territorio nacional.</p>

4. Vulneraciones del derecho al debido proceso en el marco de los procesos de deportación y expulsión

De acuerdo con la Constitución Política colombiana, el debido proceso es un derecho fundamental aplicable a todas las actuaciones, sean estas judiciales o administrativas. En esta segunda categoría se ubican los procedimientos sancionatorios de carácter migratorio que tiene a su cargo la autoridad migratoria colombiana. En tal virtud, Migración Colombia puede imponer sanciones de tipo económico, así como de salida del territorio por orden de deportación o expulsión, con la correspondiente prohibición de ingreso al territorio nacional. La regulación de

esta competencia sancionatoria está prevista en el Decreto 1067 de 2015¹⁷, en el que únicamente se enumeran las causales de infracción migratoria y sus correspondientes sanciones, sin prever el procedimiento que la autoridad debe agotar para adoptar este tipo de decisiones.

La normativa mencionada contempla los llamados “*otros eventos de expulsión*”. En tal virtud, se impone sanción migratoria de expulsión al extranjero que, a juicio del director de Migración Colombia o sus delegados, realice actividades que:

[A]tenten contra la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la tranquilidad social, la seguridad pública o cuando existan informaciones de inteligencia que indiquen que representa un riesgo para la seguridad nacional, el orden público, la seguridad pública, o la tranquilidad social (...). (Subrayas introducidas).

Esta disposición resulta tremendamente lesiva de los derechos fundamentales de la persona migrante sancionada, así como de su núcleo familiar, toda vez que estas decisiones son enteramente discrecionales, de ejecución inmediata y no admiten recurso alguno ante la autoridad administrativa que los adoptó ni supone control judicial previo de ningún tipo. La experiencia acumulada de la Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes en esta materia indica que, en muchos casos, estas actuaciones son supremamente sumarias, sin el agotamiento de las distintas etapas del procedimiento previo a la imposición de la sanción.

Además, estos procedimientos concluyen con la expedición de una resolución carente de motivación real y suficiente sobre los supuestos de hecho y de derecho que ameritan la imposición de la sanción. Por el contrario, estas decisiones administrativas se apoyan enteramente en la enunciación de la competencia normativa de Migración Colombia para expedir el acto, sin un análisis de las pruebas disponibles en el expediente administrativo correspondiente. Incluso, la propia Migración Colombia denomina las decisiones administrativas derivadas de los llamados “*otros eventos de expulsión*”, como expulsión discrecional. Con ello, la autoridad remarca su amplísimo margen de discrecionalidad para imponer sanciones, aduciendo razones de seguridad nacional o cualquiera otra de las amplias categorías señaladas en el cuestionado artículo. La Corte Constitucional colombiana ha reprochado esta forma de proceder de Migración Colombia y ha sentado que la autoridad migratoria no debe suprimir las garantías mínimas del debido proceso, ni siquiera cuando se trata de los “*otros eventos de expulsión*”. De acuerdo con la Corte Constitucional, la discrecionalidad administrativa no puede ser sinónimo de arbitrariedad (T-500 de 2018).

¹⁷ Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 1067 de 26 de mayo de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”.

Los lesivos efectos del ejercicio de esta competencia sancionatoria por parte de Migración Colombia no son un asunto marginal, si se tiene en cuenta que la invocación de los llamados “*otros eventos de expulsión*”, para la imposición de las sanciones migratorias, es supremamente recurrente. De ello da cuenta la respuesta a una petición que la Clínica Jurídica para Migrantes elevó a Migración Colombia. En esta solicitud, la Clínica indagó, entre otros aspectos, por el tipo de sanciones migratorias impuestas en el marco de la pandemia por el COVID-19, así como las causales de infracción invocadas y la nacionalidad de las personas migrantes sancionadas. A partir de la respuesta emitida por Migración Colombia se desprende que: (i) la medida de expulsión se ha impuesto mayoritariamente a los nacionales venezolanos y (ii) las razones de orden público, salud pública o tranquilidad social (“*otros eventos de expulsión*”) representan casi la totalidad de las sanciones de expulsión impuestas (311 de un total de 322 desde que se decretó la emergencia sanitaria).

En este mismo orden de ideas, según datos de Migración Colombia, 1.619 personas fueron expulsadas del país durante 2019. De este total, el 90% (1.451) fueron expulsadas por razones de seguridad nacional. El 88% (1.280) de las personas expulsadas por esta causal son de ciudadanía venezolana. Si se tienen en cuenta también los datos de las deportaciones -que es un procedimiento distinto, pero con consecuencias similares- de todas las personas venezolanas deportadas y expulsadas (1.737), el 73% han sido expulsadas por motivos de seguridad nacional. Lo que evidencia que esta causal se ha convertido en la excusa para expulsar a las personas migrantes sin mayores justificaciones y sin darles unas mínimas garantías para defenderse¹⁸.

Este proceder de la autoridad migratoria colombiana en la expedición de actos administrativos sancionatorios, especialmente cuando estos devienen de los llamados “*otros eventos de expulsión*” o “*decisiones discrecionales*”, no solo supone un franco desconocimiento de los principios del ordenamiento jurídico colombiano y la jurisprudencia constitucional en la materia. Estas decisiones administrativas, así como la regulación normativa que las sustenta, resultan contrarias también a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano en materia de debido proceso legal del artículo 8.1, así como del derecho a un recurso idóneo, efectivo y rápido del artículo 25.1 de la CADH. Estos escenarios de expulsión discrecional, además de ser profundamente lesivos del derecho al debido proceso de las personas migrantes, vulneran groseramente el derecho a la unidad familiar en virtud de la fractura física que se produce a partir de la ejecución de la medida sancionatoria de expulsión. Ello desconoce la especial protección que merecen los niños, niñas y adolescentes migrantes provenientes de Venezuela (en adelante, NNAM) de acuerdo

¹⁸ Ramírez, Lucía: ¿En nombre de la seguridad nacional? En <https://migravenezuela.com/web/articulo/columna-de-opinion-en-nombre-de-la-seguridad-nacional/2081>

con las obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de derechos de los niños y niñas.

En el caso de las mujeres la situación descrita contraviene la obligación del Estado colombiano de adoptar una debida diligencia reforzada para prevenir la violencia en su contra. Una de las razones que tienen las mujeres venezolanas para huir del país es alejarse de la discriminación, la violencia y las diferentes formas de explotación de la cual son víctimas, de ahí que expulsarlas mediante procesos sumarios desconozca la obligación del Estado colombiano de adoptar medidas que tengan especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada.

5. Falta de una política migratoria y de protección internacional de largo plazo con enfoque de derechos humanos, enfoques diferenciales y que promueva la integración efectiva

La respuesta del Estado colombiano para atender la migración durante los últimos cinco años se ha guiado por una mirada cortoplacista y de emergencia de la situación. De allí, que los mecanismos implementados sean excepcionales, temporales, focalizados, desarticulados y, en algunos casos discrecionales. Los programas gubernamentales orientados al fomento de la empleabilidad, la generación de ingresos y a la autosuficiencia económica, solo obtuvieron financiación estatal a partir del año 2019 y representan el 0,4% de los recursos destinados a la atención de las personas migrantes y solicitantes de refugio, entre el 2018 y el 2021. A ello se suma la ausencia de estrategias para el reasentamiento en las ciudades. Colombia no cuenta con una política pública que incorpore coordinación interinstitucional y coordinación entre la Nación y los territorios en materia migratoria y de protección internacional.

La respuesta tiene vacíos importantes que es urgente abordar y se profundizan con la coyuntura. La pandemia agravará la crisis humanitaria en Venezuela, lo que generará que más personas tengan que migrar y enfrentarse a la crisis económica en Colombia. Existen poblaciones migrantes que enfrentan mayores riesgos de protección, como los pueblos indígenas binacionales, las mujeres, las niñas y niños, los jóvenes y la población LGBTI, víctimas de violencia y delitos relacionados con la migración, como la trata de personas, que no están siendo visibilizados ni atendidos con un enfoque diferencial.

Actualmente, se está debatiendo en el Congreso de Colombia el Proyecto de Ley 036 de 2019 Senado acumulado con el proyecto O1 de 2019 Senado, bajo el único título: "Por medio del cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la

reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones”. Este proyecto no propone cambios estructurales; mantiene las decisiones claves en cabeza del Ejecutivo, como el procedimiento para determinar la condición de refugiado y apátrida, remitiendo al procedimiento ya establecido en el decreto 1067 de 2015, por lo que no hay una adecuación de las normas y procedimientos a la nueva realidad. El proyecto de ley tampoco establece rutas de regularización accesibles y de largo plazo, dirigidas a la población migrante indocumentada y vulnerable.

Una política migratoria integral debe promover una institucionalidad fuerte que, en coordinación con las autoridades locales, promueva políticas y programas de atención e inclusión de esta población. Estas políticas deben ser diferenciales y con enfoque en derechos humanos, estar proyectadas a largo plazo y atender las necesidades de los diferentes perfiles migratorios que llegan al país. Una respuesta con estas características requiere un marco legal unificado que oriente claramente las acciones de las instituciones, asigne responsabilidades y recursos para la atención y permita superar la dispersión normativa en materia migratoria.

Con el ánimo de contribuir a la construcción de este marco legal, varias organizaciones de la sociedad civil propusimos diez puntos mínimos que debería contener una ley migratoria en Colombia.

1. *Tener un enfoque de derechos humanos* de acuerdo con lo establecido en los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
2. *Ser una política de estado y no de gobierno*, donde se establezcan claramente las funciones y los límites de las instituciones y que cuente con un sistema de veeduría pública.
3. *Asignar responsabilidades institucionales*, lo que implica especificar aquellas relacionadas con la formulación, implementación y evaluación de la política migratoria asignadas a: (i) los Ministerios de Relaciones Exteriores, Salud, Educación, Trabajo, Justicia y demás entidades pertinentes; (ii) los entes territoriales de acuerdo con sus particularidades y dinámicas locales para garantizar el acceso a derechos de las personas migrantes, refugiadas y apátridas. Además, debe contar con un sistema de información con rutas de acceso definidas y rubros presupuestales asignados.
4. *Garantizar la amplia participación* de personas con distintos perfiles migratorios, de las entidades territoriales y de las organizaciones sociedad civil que trabajan por la defensa de los derechos de estas poblaciones.
5. *Establecer rutas de regularización permanentes* dirigidas a la población migrante indocumentada y vulnerable, que sean permanentes, accesibles, de largo plazo y que permitan la estabilización migratoria a futuro.
6. *Diseñar un sistema sancionatorio migratorio* que garantice el debido proceso, la defensa y la libertad de las personas migrantes.

7. *Establecer un procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado* que incorpore los más altos estándares para la protección de sus derechos, garantice el principio de no devolución y esté basado en la definición ampliada de la Declaración de Cartagena.
8. *Determinar un procedimiento de reconocimiento de la apatridia* que tenga en cuenta las diferentes formas y contextos en los que ésta se puede presentar, que garantice el acceso a derechos fundamentales, y que plantee rutas efectivas y expeditas para acceder a documentos de identificación.
9. *Incorporar un enfoque diferencial*: La ley debe exigir que todas las acciones para responder a la migración atiendan las necesidades diferenciadas de niños, niñas y adolescentes, mujeres, población LGBTIQ+, pueblos indígenas y afrodescendientes, personas en situación de discapacidad y otros grupos vulnerables.
10. *Crear mecanismos de prevención y protección frente a delitos asociados a la migración* como la trata de personas y el tráfico de migrantes. Estos mecanismos deben garantizar los derechos de las víctimas, incluir medidas de prevención y protección y rutas efectivas de atención sin importar el estatus migratorio.

IV. SITUACIÓN DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Como consecuencia de las barreras enfrentadas para lograr la regularización, las personas provenientes de Venezuela no pueden acceder a derechos económicos sociales y culturales en igualdad de condiciones. Las mayores dificultades se encuentran en el acceso a la educación y a la salud.

1. Barreras para que los niños y niñas ingresen, permanezcan, y se gradúen en el sistema educativo

El sistema educativo colombiano ha recibido a más de 246.473 NNAM¹⁹. El número de estudiantes venezolanos se ha incrementado en cerca de 624% desde noviembre de 2018. Más del 95% se encuentran en colegios públicos, en 95 de las 96 entidades territoriales certificadas del país²⁰.

Con el fin garantizar el acceso, permanencia y promoción de los NNAM, el Ministerio de Educación y Migración Colombia construyeron una ruta de atención a través de la Circular No. 016 de 2018 que establece lineamientos en materia migratoria y educativa que deberán seguir las instituciones educativas (en adelante IE). Esta circular establece que las IE no pueden exigir a los NNAM un estatus migratorio regular para permitirles matricularse en la IE.

¹⁹El Espectador. (2020). *No todos los niños venezolanos estudian en Colombia* <https://www.elespectador.com/noticias/educacion/no-todos-los-ninos-venezolanos-estudian-en-colombia-articulo-903525/>

²⁰ Ruiz Mancera, S., Ramírez Bolívar, L., y Rozo Ángel, V. (2020). *Acceso, promoción y permanencia de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo colombiano: Avances, retos y recomendaciones*. Bogotá D.C.: Dejusticia.

A pesar de estos avances, a nivel territorial aún persisten barreras que limitan la garantía efectiva de este derecho a quienes no logran acceder al sistema, o a quienes habiéndolo hecho no pueden avanzar y finalizar sus estudios. A continuación, se presenta un resumen de las principales barreras encontradas durante el trabajo de campo realizado en 11 municipios del país que dio lugar a la publicación “*Acceso, promoción y permanencia de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo colombiano: Avances, retos y recomendaciones*” de autoría de Dejusticia.

Barreras de acceso

1. *Exigencia de un estatus migratorio regular:* Debido al desconocimiento de algunos funcionarios de las IE se sigue exigiendo que los NNAM tengan PEP, cédula de extranjería o pasaporte, lo cual va en contravía de lo establecido en la Circular 016.
2. *Exigencia de requisitos no contemplados en la ley:* Las IE solicitan documentos que no están señalados en la Circular 016 y que en algunos casos pueden ser muy difíciles de conseguir debido a la falta de un estatus migratorio regular del estudiante o de sus padres. Este es el caso del carné de afiliación a la Entidad Promotora de Salud (EPS); certificación de inscripción en el SISBÉN; y certificación del programa Familias en Acción, entre otros.
3. *Negación de acceso a la educación media:* Algunas IE no permiten el ingreso de NNAM en situación migratoria irregular a los grados 10 y 11 - últimos dos cursos antes de finalizar la educación media - debido a que no podrán contar con la documentación necesaria para graduarse. Esta situación es preocupante, pues la desescolarización puede agravar su vulnerabilidad frente a riesgos como el reclutamiento forzado y la explotación sexual y laboral.

Barreras para la promoción²¹

1. *Validación de los estudios adelantados en Venezuela:* Existen dos problemas que dificultan que los NNAM puedan avanzar en sus estudios y hacer uso de los procedimientos de convalidación de estudios y validación por grados. En primer lugar, es prácticamente imposible legalizar y apostillar los certificados de estudios adelantados en Venezuela por factores como el alto costo, las demoras, la exigencia de presentarse personalmente, o porque las autoridades no están realizando estos trámites. Asimismo, muchos estudiantes venezolanos no cuentan con un pasaporte. Estas dos situaciones hacen que el proceso de convalidación de estudios de primaria, básica y media no pueda llevarse a cabo.

²¹Entendemos como promoción los procesos y procedimientos que garantizan que los NNAMM puedan (i) dar continuidad y validar los estudios que estaban adelantando en Venezuela; (ii) recibir certificaciones de los estudios adelantados en Colombia; (iii) presentar las pruebas Saber 11 - unas pruebas estandarizadas de conocimiento -; (iv) acceder a programas de formación técnica y graduarse.

En segundo lugar, tanto las IE como los NNAM y sus acudientes no tienen claridad sobre el hecho que todas las IE receptoras de estudiantes migrantes pueden adelantar el proceso de validación por grados. Así, los funcionarios de las IE realizan una “valoración diagnóstica” que les permite determinar el grado al cual va a ingresar el estudiante, pero los resultados de esta valoración no acreditan los estudios realizados anteriormente en su país de origen y tampoco hacen parte de sus registros académicos en Colombia.

2. *Certificación de los estudios adelantados en Colombia:* Dada la alta movilidad de la población migrante, los NNAM pueden trasladarse a diferentes IE en varias ocasiones. Aunque en principio el traslado de una IE a otra debería ser un proceso muy sencillo, para NNAM con estatus migratorio irregular existen dificultades para poder obtener las certificaciones de los cursos adelantados en Colombia. Estas certificaciones les permitirían continuar con sus estudios en otras IE, el problema es que en muchos casos estos certificados no se expiden, si el estudiante no cuenta con un documento de identificación válido en el país²².
3. *Cumplimiento de los requisitos para graduarse:* La falta de un documento de identificación válido en Colombia no permite que los estudiantes puedan graduarse y obtener el título de bachiller. Estas barreras se convierten en un desincentivo para los adolescentes migrantes quienes, al no tener clara posibilidad de finalizar sus estudios, pueden abandonar la escuela y exponerse a los riesgos que genera la desescolarización.

Se puede concluir entonces que las barreras de acceso y promoción al sistema educativo para los NNAM se derivan de los problemas de implementación de la Circular 016 a nivel territorial debido a la falta de conocimiento de los funcionarios de las IE sobre los procesos y procedimientos migratorios. Asimismo, la falta de rutas de regularización permanentes y adecuadas no le permite a la población migrante contar con documentos de identificación que sean reconocidos como válidos en Colombia y de esta manera cumplir con los requisitos para finalizar sus estudios.

²² Según la memoria justificativa del Ministerio de Educación en lo relacionado con la creación de un Permiso Especial de Permanencia para el sector educación (PEP-E): “Las instituciones Educativas no tienen un instrumento jurídico que les permita certificar con el NES (Número Establecido por la Secretaría), la promoción del año escolar, por lo cual, cuando un estudiante migrante que no tiene documento de identificación válido en Colombia termina el año escolar en una determinada institución educativa y se desea transferir a otra (lo cual es muy común debido a la alta movilidad que tiene esta población al interior del país), debe volver a realizar el proceso de validación en la nueva institución educativa, dado que no le es emitido el certificado por parte de la I.E. en la que venía cursando clases. Lo anterior, por no existir un instrumento legal que habilite para este procedimiento. En conclusión, la población migrante en condición irregular que curse el calendario escolar y que es promovida, no está recibiendo por parte de los establecimientos educativos oficiales ningún documento escolar que valide el proceso educativo adelantado, lo que significa que en caso de que el estudiante sea matriculado en otra ETC del país, no podrá demostrar el año cursado”. En: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-400904_recurso_2.pdf

Estas barreras tienen serios impactos en las posibilidades reales de integración de esta población.

2. Falta de acceso a servicios de salud para personas sin un estatus migratorio regular

En Colombia, la población migrante y refugiada enfrenta grandes obstáculos para acceder a servicios de atención en salud, en donde la primera barrera identificada es la regularización migratoria, sin la cual no es posible afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y, posteriormente, a una EPS. Luego existen otras barreras para el acceso a salud de la población afiliada, pero para los efectos de esta presentación nos enfocaremos en el caso de las personas en estatus migratorio irregular, que representan la mayor cantidad de personas en el país.

El Ministerio de Salud y Protección Social ha definido cuáles son los documentos válidos para poderse afiliar al SGSSS²³, los cuales son de muy difícil acceso para una población en situación de vulnerabilidad, sin estatus migratorio regular y sin acceso a documentación oficial en su país de origen²⁴. En el año 2017 se incluyó entre esos documentos válidos al PEP²⁵ y en enero de 2020 se adoptaron medidas orientadas a ampliar la afiliación de la población no asegurada²⁶. Sin embargo, para diciembre de 2019 un 80,6% de las personas con PEP no había sido afiliada²⁷ y lo cierto es que el

²³ Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social. Decreto No. 780 "Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social" (6 de mayo de 2016). En su artículo 2.1.3.5 dispone que los documentos de identificación para efectuar la afiliación y reportar las novedades son: i) Registro civil de nacimiento o certificado de nacido vivo (para menores de 3 meses); ii) Registro civil de nacimiento (para mayores de 3 meses y menores de 7 años de edad); iii) Tarjeta de identidad (para mayores de 7 y menores de 18 años); iv) Cédula de ciudadanía (para mayores de edad); v) Cédula de extranjería, pasaporte, carné diplomático o salvoconducto de permanencia (para extranjeros); y vi) Pasaporte de la ONU para quienes tengan la calidad de refugiados o asilados.

²⁴ ONU, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (18 de diciembre de 2019). Actualización oral sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela ante el Consejo de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25438&LangID=S>

²⁵ Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución No. 3015 de 2017 "Por medio de la cual se incluye el Permiso Especial de Permanencia como documento válido de identificación en los sistemas de información del Sistema de Protección Social" (18 de agosto de 2017).

²⁶ Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social. Decreto 064 de 20 de enero de 2020, "Por el cual se modifican artículos 2.1.3.11, 2.1.3.13, 2.1.5.1, 2.1.2.1 y 2.1.3.17, y se adicionan los artículos 1.5.4 y 2.1.5.5 del Decreto 780 2016 en régimen subsidiado, la afiliación de oficio y se dictan otras disposiciones".

²⁷ Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES No. 3976 (2 de diciembre de 2019).

Decreto 064 de 2020 reitera que la persona deberá contar con uno de los documentos válidos que ya establecía el Decreto 780 de 2016 para adelantar el trámite. Adicionalmente, para julio de 2020, 965.844 ciudadanos venezolanos se encontraban en situación migratoria irregular²⁸ esto significa que más del 60% de la población refugiada y migrante de nacionalidad venezolana no está afiliada al sistema de salud y actualmente no existen mecanismos para solucionarlo. Un aspecto fundamental para dimensionar la envergadura de esta problemática es comprender que a Colombia ha llegado una población proveniente de Venezuela con enormes necesidades insatisfechas en materia de salud. Ello como consecuencia de la emergencia humanitaria compleja que atraviesa ese país, así como de las afectaciones que sufre esta población en el tránsito migratorio²⁹. Cuando estas personas llegan a Colombia, se encuentran con la dificultad de no tener documentos que permitan su afiliación, así como la falta de información sobre cómo navegar el sistema de salud colombiano, tomando en cuenta las grandes diferencias entre ambos sistemas de salud.³⁰ Se trata de una población que viene de un sistema totalmente diferente y que desconoce los procedimientos, afiliaciones y trámites que se deben cumplir en materia del Sistema de Salud en Colombia.

Ahora bien, si la persona no cuenta con los requisitos para afiliarse al régimen contributivo ni al régimen subsidiado, legalmente solo puede tener acceso a la atención inicial en urgencias³¹. La Corte Constitucional ha señalado que dicha atención no está destinada únicamente a preservar la vida, sino también a proteger la vida de toda circunstancia que haga la vida insoportable e indeseable, permitiendo que pueda desarrollar su vida en condiciones de dignidad³². En el marco de esa línea jurisprudencial que ha desarrollado con mayor intensidad desde el 2017, la Corte se ha referido a la necesidad de atender como urgencias los cuidados prenatales, el

²⁸ Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (30 de julio de 2020). Radiografía Venezolanos en Colombia. Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/venezolanos-en-colombia-corte-a-30-de-julio-de-2020>

²⁹ Véase: Profamilia & USAID. (2020). Desigualdades en salud de la población migrante y refugiada venezolana en Colombia. ¿Cómo mejorar la respuesta local dentro de la emergencia humanitaria? Bogotá, D.C. Colombia.; CIDH. (8 de mayo de 2020). CIDH presenta sus observaciones y recomendaciones preliminares tras la histórica visita in loco a Venezuela para monitorear situación de derechos humanos. Comunicado No. 106/20.

³⁰ Profamilia, op. cit., pág. 33 y siguientes.

³¹ Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social. Decreto 866 de 25 de mayo de 2017, "Por el cual se sustituye el Capítulo 6 del Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016 ~ Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en cuanto al giro de recursos para las atenciones iniciales de urgencia prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de los países fronterizos."

³² Colombia, Corte Constitucional. Sentencia SU-677 del 15 de noviembre de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Sentencia T-210 del 1º de junio de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

parto, enfermedades ruinosas o catastróficas como el VIH o el cáncer³³, pero en la práctica esa jurisprudencia es poco conocida y cumplida.

Desde la Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes, se ha identificado que el acceso a salud es la principal necesidad que tienen quienes acuden buscando asistencia jurídica e información sobre cómo afiliarse a una EPS, cómo acceder a la atención en urgencias que les ha sido negada en diversos hospitales en medio de actuaciones xenofóbicas por parte de servidores públicos o qué hacer en los casos en donde se les ha cobrado por dicha atención. En algunas ocasiones las personas son retenidas en los hospitales o centros de salud hasta que no cancelen las sumas adeudas por los servicios prestados, vulnerando múltiples derechos.

Superada la barrera del estatus migratorio, la población tiene que enfrentarse a múltiples dificultades durante y después del trámite establecido para tener un efectivo acceso a salud a través del régimen subsidiado que permita atención por medio de una EPS, como es el caso de las personas que requieren atención para los tratamientos a través de la prestación de los servicios conexos a la atención de urgencias, cómo; consulta externa, general, especializada y prioritaria, así como los servicios de apoyo diagnóstico, entre otros.

Al iniciar el proceso para ingresar al sistema subsidiado de salud, se enfrentan al desconocimiento del salvoconducto de solicitante de refugio como documento válido para iniciar el trámite y cuando logran superar esta barrera, se encuentran ante el desafío de un trámite largo con ausencia de términos procesales que puede extenderse entre uno o dos años, durante los cuales, no tienen atención diferente a urgencias.

El primer momento de este proceso, consiste en determinar la condición socioeconómica, mediante el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén)³⁴. Según el procedimiento establecido por el Sisbén, se realiza una visita a los hogares, cuya fecha y hora no son fijadas ni convenidas con la persona interesada, por lo que impone la obligatoriedad de mantener el mismo domicilio hasta que se realice la visita e incluso de permanecer en el hogar en horas laborales, lo cual pone a los potenciales beneficiarios en una situación difícil para el desarrollo de sus actividades laborales. La realización de estas visitas es muy demorada, constituyendo una barrera adicional de acceso, dada la movilidad constante por razones socioeconómicas.

³³ Ibíd. Véase también: Corte Constitucional. Sentencia T-025 del 29 de enero de 2019, M.P. Alberto Rojas Ríos; Sentencia T-197 del 14 de mayo de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

³⁴ Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Sisbén: <https://www.sisben.gov.co/sisben/Paginas/Que-es.aspx>

Una vez realizada la encuesta socioeconómica, vuelven a enfrentarse a un largo e incierto tiempo para conocer el resultado del puntaje de la encuesta y, en reiteradas ocasiones, se les asignan puntajes elevados que no corresponden a la realidad socioeconómica y contexto migratorio en el que se encuentran. Esto los deja por fuera de la cobertura de salud o con una mínima cobertura que les implica realizar el pago de sumas de dinero considerables para poder tener acceso a la atención.

Las barreras descritas denotan que el sistema de salud establecido en Colombia no responde al contexto actual del flujo migratorio como tampoco tiene un enfoque diferencial que responda a los contextos de las personas solicitantes de refugio y refugiados.

A menudo, las clínicas jurídicas se ven en la obligación de emplear la acción de tutela como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable en estos casos y, aún en los casos en los que se han obtenido decisiones favorables, ello no necesariamente se traduce en la atención en salud de las y los usuarios. Es necesario indicar también que una respuesta común que brindan los jueces de la República es que se ampara el derecho a la salud en lo que se refiere a la atención en urgencias, pero se ordena al accionante regularizar su estatus migratorio. Esto último a pesar de incorporar siempre un acápite en las acciones, orientado a demostrar por qué no es posible regularizar el estatus migratorio en Colombia mientras se siga exigiendo un pasaporte e imponiendo barreras de imposible cumplimiento a la población migrante y refugiada.

V. GRUPOS VULNERABLES CON NECESIDAD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

A los retos y barreras que enfrenta la población migrante y refugiada proveniente de Venezuela, se suman otros que afectan de manera especial a los sectores más vulnerables, a causa de la ausencia de protocolos diferenciados de actuación para estos sectores, entre los que se encuentran las personas LGBTI, los pueblos indígenas, las mujeres, los niños, niñas y adolescentes y los colombianos retornados.

1. Personas LGBTI venezolanas en procesos de movilidad humana en Colombia

Las personas LGBTI venezolanas en Colombia se enfrentan a situaciones de doble discriminación, debido a su nacionalidad y por sus orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas. Se han documentado numerosos casos de violencia física, verbal y simbólica contra personas LGBTI venezolanas en Colombia, especialmente hacia mujeres trans y personas con expresiones de género diversas. En el primer semestre de 2018, se registraron 23 hechos de violencia contra personas LGBTI en situación de movilidad humana: 1 mujer trans asesinada, 5 personas LGBTI que murieron en etapa SIDA por falta de acceso a medicamentos, 2 hechos colectivos de violencia policial contra mujeres trans en espacios públicos, y se interpusieron 42 quejas por discriminación y xenofobia, por su nacionalidad y sus orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas³⁵.

³⁵ Caribe Afirmativo (2018, agosto 27) Crisis humanitaria de venezolanos LGBT en el Caribe. Disponible en: <https://caribeafirmativo.lgbt/crisis-humanitaria-venezolanos-lgbt-caribe/>; véase Caribe Afirmativo (2019) Situación de las personas LGBT migrantes de origen venezolano en territorios fronterizos de Colombia. Disponible en: <http://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2019/06/Situaci%C3%B3n-de-las->

En este sentido, se presentó un incremento en la violencia policial, encontrándose muchos casos en que las mujeres trans sufrieron agresiones físicas y discriminación por parte de agentes de la policía en zonas de trabajo sexual. Además, en diversas ocasiones fueron víctimas de detenciones y deportaciones arbitrarias, llevadas de manera forzosa a zonas rurales y aisladas en la frontera entre Colombia y Venezuela. Por ejemplo, el 24 de mayo de 2019 en Maicao, 7 mujeres trans fueron abordadas por 8 agentes de policía, 3 funcionarios de la alcaldía y 2 funcionarios de Migración Colombia, quienes las amenazaron con deportarlas y acusarlas de la comisión de delitos, las trasladaron a la estación de policía y les informaron que se trataba de un operativo. Finalmente, fueron trasladadas al Puesto Migratorio de Paraguachón en el que las hicieron permanecer toda la noche hasta dejarlas ir. Estos hechos han sido reiterativos, por lo cual, han sido objeto de queja ante la Defensoría del Pueblo.

Sin embargo, en estos casos de violencia no se dispone de recursos adecuados y efectivos, ya que los recursos judiciales disponibles carecen de debido proceso, plazo razonable y debida diligencia. Además, se presentan barreras por prejuicios relacionados con las orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas sumados a la falta de documentación o de regularización migratoria. A pesar de los esfuerzos de organizaciones sociales para denunciar y la apertura de procesos disciplinarios, no se conocen avances en las investigaciones, no hay adecuado juzgamiento, ni sanciones a los responsables.

Las personas LGBTI venezolanas enfrentan obstáculos en la garantía de sus derechos al trabajo, educación y salud sin discriminación. En Colombia, no se han tomado medidas progresivas para garantizar estos derechos. Las personas LGBTI venezolanas se encuentran en situaciones de marginalidad, precariedad y exclusión. En el caso de personas LGBTI que viven con VIH, se han documentado casos de negación de servicios de salud, discriminación y limitaciones relacionadas con su estatus migratorio.

En cuanto al derecho al trabajo, las personas LGBTI venezolanas encuentran obstáculos para conseguir empleos formales a pesar de encontrarse cualificadas, viéndose obligadas a ocultar su orientación sexual, identidad y expresión de género por temor a no conseguir o perder empleos. Además, en materia del derecho a la educación, es casi imposible para ellas acceder a educación, por los costos económicos que no pueden cubrir y las situaciones de violencia en entornos educativos. Respecto al derecho a la salud, la mayoría de las personas LGBTI venezolanas no se encuentran afiliadas al sistema de salud. Las mayores dificultades son la falta de regularización migratoria que les permita la afiliación y la limitación de la atención solamente a servicios de emergencia que no cubren, por ejemplo, medicamentos y seguimientos a personas viviendo con VIH. Ello a pesar de que la

jurisprudencia de la Corte señala que algunas enfermedades catastróficas requieren atención en urgencias, lo que puede incluir la entrega de medicamentos³⁶.

Finalmente, si bien muchas personas LGBTI reúnen los requisitos para ser consideradas refugiadas, el reconocimiento de esa condición y la adopción de las medidas tendientes a su protección son escasas y los procedimientos carecen de plazo razonable.

2. Situación de los pueblos indígenas binacionales

A lo largo de la frontera colombo-venezolana están asentados 20 pueblos indígenas que tienen presencia en ambos países, ya sea porque ocupan ancestralmente estos territorios, por su cultura seminómada o porque la situación de violencia de la región y las constantes crisis migratorias les han obligado a moverse de un lado u otro de la frontera³⁷. En esta zona de frontera se encuentran asentados los pueblos indígenas binacionales Wayúu, Barí, U'wa Yukpa, Amorúa, Sikuni, Piapoco, Piaroa, Puinave, Cuiva, Cubeoy Curri paco, entre otros.

La situación de seguridad en esta zona desde siempre ha sido compleja. La presencia de grupos armados y economías ilegales (narcotráfico, contrabando de gasolina y tráfico de armas y personas) dan lugar a disputas por el control territorial, poniendo en constante riesgo y amenaza la vida y pervivencia de los pueblos indígenas transfronterizos y binacionales que se ubican a lo largo de esta frontera³⁸.

Otra problemática que afecta directamente a estos pueblos indígenas es la ausencia de reconocimiento de su binacionalidad, el doble vínculo jurídico y político que existe entre estos pueblos indígenas y ambos Estados. La binacionalidad se traduce en el reconocimiento a la ciudadanía y al acceso a derechos fundamentales, implica acciones diferenciadas y no un trato como extranjeros en el país. En ese sentido, la ausencia de documentación colombiana representa una barrera para hacer efectivos sus derechos, principalmente en materia de salud y trabajo.

Frente a este contexto, la respuesta del Estado colombiano ha sido insuficiente pues no ha implementado políticas de atención diferencial para garantizar los derechos

³⁶ Ver las sentencias de la Corte Constitucional T-025 de 2019, T-705 de 2017 y T-210 de 2018.

³⁷ Defensoría del Pueblo (2020). Informe defensorial sobre la situación de los pueblos indígenas transfronterizos y binacionales en la frontera colombo-venezolana. 6p. Bogotá, Colombia.

³⁸ Pares Fundación Paz y Reconciliación. (2020). Sin dios ni ley: Un análisis de la situación de seguridad en la frontera colombo venezolana. Bogotá D.C.: Colombia. Recuperado de <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2020/02/INFORME-DE-SEGURIDAD-EN-LA-FRONTERA-1.pdf>.

individuales y colectivos de estos pueblos indígenas transfronterizos y binacionales. Este comportamiento de las autoridades desconoce el marco normativo nacional e internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Adicionalmente, es importante advertir que actualmente el Estado colombiano no cuenta con una base de datos que caracterice a las y los miembros de pueblos indígenas que están migrando forzosamente, esto genera que la magnitud de esta situación esté siendo invisibilizada.

Los pueblos indígenas asentados en zonas de frontera deben ser sujetos de una atención especial y diferencial, ligada a sus culturas y ocupación histórica de sus territorios ancestrales. A continuación, se hará una breve descripción de la situación actual de algunos de los pueblos indígenas asentados en la frontera colombo-venezolana que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad o inminente riesgo, como consecuencia de la emergencia humanitaria compleja y de la crisis política y social por la que atraviesa Venezuela, así como por la situación de violencia en la frontera.

Pueblo indígena Yukpa

Los Yukpas son un pueblo seminómada, ubicado en la Serranía del Perijá, complejo montañoso que comparten Colombia y Venezuela. Desde 2017, varios grupos de este pueblo han migrado forzosamente hacia Colombia debido a la compleja crisis socioeconómica que vive este país, la cual imposibilita la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, salud, vivienda y protección.

Actualmente, algunos miembros de este pueblo están asentados entre los sectores de El Escobal (Colombia) y Ureña (Venezuela), y en Tibú (zona del Catatumbo), en un estado de vulnerabilidad prolongada debido a que están expuestos a riesgos asociados al conflicto armado y situaciones críticas de salubridad. No cuentan con servicios básicos como agua, luz, alcantarillado, y tampoco tienen acceso a alimentos ni a educación para los niños, niñas y adolescentes. Muchos han tenido que acudir a la mendicidad para poder sobrevivir, donde además los menores son utilizados para tales fines. En el marco de la pandemia, y al no tener manera de contar con un mínimo vital, algunos jóvenes se han dedicado a ayudar a cargar mercancía por cruces fronterizos ilegales con presencia de actores armados, lo que los deja en riesgo adicional de ser víctimas de violencia, explotación sexual, y trata de personas, entre otros hechos violentos³⁹.

La respuesta de las autoridades locales frente a esta situación ha sido principalmente de carácter humanitario, por ejemplo, a través de brigadas de salud. Se han elaborado planes de retorno conjuntamente con los representantes del pueblo, sin

³⁹ Al respecto, ver Servicio Jesuita a Refugiados Colombia (2020) Informe Situacional 7. Continúa la crítica situación de derechos humanos en el pueblo indígena fronterizo Yukpa. <https://col.jrs.net/es/informes/informe-n-7/>

embargo, estos carecen de un enfoque de protección y no cumplen con estándares mínimos que garanticen una solución estructural a la situación de esta población. Estas actuaciones van en contravía de lo ordenado por la Corte Constitucional Colombiana que en el Auto 004 de 2019 reconoció al pueblo Yukpa como víctima colectiva del conflicto armado y ordenó a las autoridades que adelantaran un plan de salvaguarda.

Pueblos indígenas Wayúu y Barí Motilón

Entre 2017 y 2018, el ACNUR y la Defensoría del Pueblo⁴⁰ alertaron que los Wayúu y Barí están arribando a Colombia en condiciones de deshidratación y desnutrición. Estos pueblos se desplazan a Colombia buscando acceder a servicios básicos y se enfrentan a obstáculos por falta de documentación o barreras idiomáticas.

Los Wayúu se encuentran ubicados en la península de La Guajira al norte de Colombia y al noroeste de Venezuela en el estado de Zulia. Por su parte, el pueblo Barí se encuentra asentado en la Serranía de los Motilones en el departamento de Norte de Santander (Colombia) y el estado de Zulia (Venezuela).

La crisis alimentaria, la deficiente prestación de servicios públicos esenciales (agua, electricidad) y la precaria cobertura en educación y salud son deudas históricas tanto del Estado venezolano como colombiano con el pueblo Wayúu. La Corte Constitucional de Colombia, en la Sentencia T-302 de 2017, declaró que hay un estado de cosas inconstitucional en el departamento de la Guajira en lo referente al acceso a los derechos a la salud, al agua potable, a la alimentación y a la participación étnica.

Como consecuencia de la crisis migratoria se han presentado disputas y conflictos interétnicos entre las comunidades receptoras en territorio colombiano y las comunidades provenientes de Venezuela. Estos conflictos se presentan debido a que los pueblos indígenas en Colombia también se enfrentan a la escasez y precariedad para acceder a bienes y servicios de primera necesidad, por lo que eventualmente expulsan a la población indígena venezolana de sus territorios.

Otros pueblos indígenas en alto riesgo de vulnerabilidad

Entre los departamentos de Arauca, Guainía, y Vichada del lado de Colombia y los estados de Apure y Amazonas en Venezuela, concretamente en la región de la Orinoquía se encuentran asentados otros pueblos indígenas binacionales: Amorúa, U'wa, Sikuani, Sáliba, Piapoco, Cuiba, Curripaco, Betoy, Makaguán, Hitnü, Inga, Kichwa, Sáliba. Estos pueblos también se han visto afectados por las dinámicas de

⁴⁰ Defensoría del Pueblo (2017). Informe defensorial sobre las zonas de Frontera. En *La Frontera colombo-venezolana* (pp.101-119). Bogotá, Colombia.

violencia en esta zona y por la crisis humanitaria, política y social que enfrenta Venezuela.

Los pueblos Amorua y Sikuani se encuentran en condiciones de pobreza, insalubridad, habitabilidad de calle y mendicidad. En particular, preocupa la permanencia de niños, niñas y adolescentes en condición de desnutrición, con consumos problemáticos de drogas, y expuestos a redes de explotación sexual.

Por otro lado, numerosas familias del pueblo Inga han tenido que migrar y ante las dificultades para solventar el mínimo vital de estas familias se han presentado conflictos intraétnicos. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo de Colombia esta situación ha sido compleja debido a la falta de documentación, lo que ha motivado el uso de trochas ilegales, exponiendo a muchas familias a la extorsión a lo largo de la frontera.

El pueblo Eñepá originario de Venezuela también ha tenido que migrar del estado de Bolívar hacia el estado de Amazonas, y hacia los departamentos de Vichada y Arauca (Colombia), debido, entre otros factores, a la explotación minera dentro de sus territorios ancestrales. La movilidad del pueblo Eñepá que había sido transitoria y pendular, tiene actualmente una vocación de permanencia. Los pueblos indígenas de la Orinoquía colombo-venezolana han tenido que enfrentarse también a la ausencia de garantías para acceder a la binacionalidad.

3. Las mujeres provenientes de Venezuela

En el contexto de la emergencia humanitaria compleja que atraviesa Venezuela, las mujeres embarazadas de menores recursos y sus hijos recién nacidos, se han visto forzadas a migrar hacia Colombia en búsqueda de atención en salud materno infantil, acceso a anticonceptivos y otros servicios de salud sexual y reproductiva. Sin embargo, las medidas adoptadas por el Gobierno colombiano para hacerle frente a la actual pandemia por COVID-19 han afectado desproporcionadamente a las mujeres, niñas y adolescentes migrantes⁴¹. Un ejemplo de ello es el cierre de la frontera que, por un lado, ha favorecido el control social que ejercen grupos armados ilegales en esta zona y, por otro, ha relegado la migración al uso de vías no oficiales que son controladas por dichos actores y, con ello, ha expuesto a las mujeres a

⁴¹ Fundación Paz & Reconciliación. (2020). Sin dios ni ley. Un informe de la violencia en la frontera colombo venezolana. P. 31. Recuperado de: <https://pares.com.co/2020/02/10/sin-dios-ni-ley-un-informe-de-la-violencia-en-la-frontera/>

distintas formas de violencia basada en género como la violencia sexual y la trata de personas.

En territorio colombiano, las mujeres migrantes y, en particular, aquellas con situación migratoria irregular, experimentan múltiples barreras para el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, en especial, a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE). Las mujeres y niñas venezolanas en embarazo encuentran barreras para acceder a servicios, pese a que la atención materna está dentro de los servicios de urgencia y prioritaria que diferentes autoridades colombianas (Ministerio de Salud y Corte Constitucional) han ordenado para la población venezolana. En relación con el derecho a la IVE, la falta de información o provisión de información falsa sobre el marco legal nacional impide a mujeres migrantes acudir al servicio por temor a ser deportadas o a enfrentar otras consecuencias legales como la criminalización derivada de la solicitud de servicios como el aborto⁴². Así mismo, la situación migratoria irregular es una de las principales barreras de acceso a la IVE y otros servicios de salud sexual y reproductiva (SSR) para mujeres migrantes, pues las entidades prestadoras de servicios de salud condicionan la atención a la presentación de documentos que demuestren la situación de permanencia regular en el país como la cédula de extranjería, carné diplomático, o, en su ausencia, PEP⁴³ que son los documentos que les permiten también afiliarse al sistema de salud⁴⁴.

Para las mujeres migrantes provenientes de Venezuela la atención en salud en Colombia se encuentra mediada por la discriminación y la xenofobia⁴⁵. En el caso de la atención materno infantil, si bien en algunas ocasiones se prestan los servicios para atender el parto, en muchas ocasiones las mujeres atendidas son víctimas de violencia obstétrica por razones discriminatorias y por prejuicio. Incluso, los hospitales se niegan a practicarles pruebas de embarazo. Adicionalmente, existe una gran deficiencia en el acceso a controles prenatales y servicios post parto para las mujeres y niñas migrantes y refugiadas, principalmente para aquellas que se encuentran en situación migratoria irregular.⁴⁶

⁴² La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres. Migrantes Venezolanas en Colombia: Barreras de Acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo. 2019. P. 31.

⁴³ La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres (noviembre 2019) Migrantes venezolanas en Colombia: barreras de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo.

⁴⁴ "Una interpretación sistemática de la normativa en materia de salud y del marco legal migratorio permite concluir que para que un migrante logre su afiliación al SGSSS se requiere que regularice su situación en el territorio nacional, y que cuente con un documento de identificación válido en Colombia" párr. 31. Sentencia, T-210 de 2018 (Colombia- Corte Constitucional).

⁴⁵ Profamilia (2019). Evaluación de las necesidades insatisfechas en salud sexual y salud reproductiva de la población migrante venezolana en cuatro ciudades de la frontera colombo-venezolana, p. 40.

⁴⁶ Profamilia. (2020). Desigualdades en salud de la población migrante y refugiada venezolana en Colombia. p. 36.

En el caso de las mujeres y niñas que han sido víctimas de violencia sexual, ya sea en su país de origen o durante el tránsito, y que acuden al sistema de salud en busca de atención sufren de tratos discriminatorios pues las entidades prestadoras de salud no les aplican el Protocolo de Atención Integral en Salud para Víctimas de violencia sexual en razón de su nacionalidad y estatus migratorio. Estas deficiencias se han agravado con ocasión de la COVID-19, pues todos los recursos tanto de personal como técnicos se han volcado a la atención de la pandemia con lo cual además de agravar las barreras existentes se han creado nuevas.

En relación con la situación de las mujeres migrantes víctimas de trata de personas, el Estado colombiano carece de servicios de respuesta adecuada a este fenómeno. Con respecto a las dimensiones de esta situación aún persiste invisibilidad, pese a que el aumento de víctimas de trata de origen venezolano es un hecho constatado por diferentes organizaciones de la sociedad civil, e incluso por entidades públicas, como la Fiscalía General de la Nación, que en 2018 tuvo conocimiento de 117 casos de trata de personas, 11 de ellas venezolanas. Sin embargo, el informe estadístico anual del Observatorio del delito de trata del Ministerio del Interior no recoge el número de víctimas venezolanas que son trasladadas a Colombia para ser explotadas.⁴⁷ La baja calidad y profundidad de los datos oficiales es un indicador de la falta de visión de las autoridades sobre el riesgo de trata que enfrentan las personas migrantes venezolanas que llegan a Colombia, especialmente mujeres y niñas.

En Colombia, varias organizaciones han evidenciado que las mujeres migrantes venezolanas están siendo víctimas de la explotación laboral, explotación sexual, violencia sexual y prostitución forzada a lo largo del país.⁴⁸ Es particularmente preocupante, la situación en el sur de Bolívar, de acuerdo con la Alerta Temprana No 025-2020 del 9 de junio de 2020 emitida por la Defensoría del Pueblo, en estados venezolanos ubicados en zona fronteriza como San Cristóbal y Ureña son captadas mujeres venezolanas por parte de redes criminales transnacionales con ofertas falsas de trabajo para labores agrícolas y en tareas domésticas en fincas y barequeo en minas de oro, sin embargo, a su llegada, son explotadas sexualmente en negocios controlados por actores armados ilegales, entre ellos el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y Grupos Armados de Delincuencia Organizada en varios municipios del sur del departamento de Bolívar. Además, están siendo utilizadas y vinculadas a

⁴⁷ En el informe de 20196 no existe ninguna información sobre la nacionalidad de las víctimas. En el informe de 20207 únicamente se indicaba la nacionalidad en el caso de trata externa, es decir desde Colombia a otros países.

⁴⁸ Ver más en Defensoría del Pueblo, Colombia (2019) Informe defensorial: Análisis de género y movilidad humana en frontera. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe%20defensorial%20An%C3%A1lisis%20de%20g%C3%A9nero%20y%20movilidad%20humana%20en%20frontera.pdf>

dinámicas de violencias en actividades como transportar drogas en la zona o ser informantes de grupos armados.

Las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual y aquellas que ejercen la prostitución se ven expuestas a problemas de salud sexual y reproductiva que no son atendidos por centros de salud y, además, sufren de estigmatización por parte de autoridades locales y temor a represalias.

En cuanto a la respuesta institucional, persiste la falta de mecanismos efectivos de identificación, protocolos unificados de actuación entre las entidades competentes y coordinación interinstitucional para la asistencia adecuada e integral de las víctimas. Adicionalmente, se presentan dificultades de coordinación interinstitucional debido a: (i) el desconocimiento de los funcionarios sobre cómo activar la ruta de atención; (ii) la reportada falta de atención y respuesta del Ministerio del Interior una vez se le reporta un caso; (iii) el hecho de que la Policía o Fiscalía realicen una revisión de las denuncias antes de reportar los casos al comité departamental; y (iv) la relación no fluida entre los funcionarios encargados de la asistencia y los encargados de la protección (lo que dificulta la activación de los protocolos de seguridad)⁴⁹.

La falta de reglas claras para la identificación de víctimas como las descritas, así como el desconocimiento del enfoque de derechos humanos que debe tener la atención a víctimas de trata, relega la acreditación de la calidad de víctima a las autoridades policiales o judiciales. Las autoridades siguen esperando que las víctimas de trata se auto-identifiquen o que denuncien a sus tratantes, algo excepcional que no suele suceder debido al desconocimiento del proceso o al riesgo que puede conllevar para ellas y sus familias.⁵⁰ A esta situación, se suman la falta de capacidad y recursos de los comités locales de lucha contra la trata de personas para la asistencia a víctimas de trata. La autoridad nacional delega prácticamente toda su responsabilidad en dichos comités, pero no contribuye en igual medida con recursos y capacitación suficiente para que los comités puedan realizar su labor de manera adecuada. Estos servicios se requieren ahora más que nunca pues tanto el cierre de fronteras -que incrementa el uso de pasos irregulares- y como la precarización económica elevan el riesgo de trata de mujeres y niñas.

En cuanto a la violencia por prejuicio, las personas LGBTI venezolanas sufren formas diferenciadas de violencia en razón de prejuicios relacionados con sus orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas. Estas violencias tienen fines

⁴⁹ Reyes Jaimes, J., Vargas Parra, J., Aceros, J.C., (2016) Análisis de las medidas de asistencia a víctimas de trata de personas en Colombia en perspectiva de derechos humanos. En: "Opinión Jurídica" Vol. 17 – Núm. 33, enero – junio de 2018, Págs. 99-121, ISSN: (en línea) 2248-4078.

⁵⁰ Corporación SerVoz, 2019. "IV Balance de la implementación de las políticas anti-trata en Colombia. Año 2019". Pag.32. Disponible en: <http://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/IV-BALANCE-2019.pdf>

de exclusión basadas, además, en la nacionalidad. En este escenario, genera gran preocupación la violencia simbólica sufrida por mujeres trans trabajadoras sexuales en el país, quienes han sido maltratadas, abusadas y en los casos más graves asesinadas con ocasión a su identidad género y el trabajo ejercido, lo que produce temor por el efecto ejemplarizante a otras personas LGBTI que generan estas violencias.

4. Niños, niñas y adolescentes provenientes de Venezuela

Los NNAM provenientes de Venezuela en Colombia se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y desprotección de sus derechos por múltiples razones que se señalan a continuación. Estas razones deben ser analizadas en conjunto con lo advertido en las secciones anteriores, respecto a los obstáculos que los NNAM provenientes de Venezuela encuentran para ingresar, permanecer y egresar del sistema educativo, así como para acceder a la nacionalidad colombiana por nacimiento.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) – la autoridad responsable de los derechos de los niños en Colombia – ha progresivamente ampliado sus servicios en beneficio de la niñez migrante y refugiada y ha incrementado de forma significativa el número de atenciones a NNAM provenientes de Venezuela. El instituto ha eliminado la necesidad de presentar documentos de identificación para poder acceder a sus servicios. Sin embargo, los recursos limitados aunado a la extensa falta de datos sobre los NNAM provenientes de Venezuela presentes en territorio colombiano y el subregistro que deriva de ello, genera que un número importante de NNAM no tenga acceso a los servicios del Instituto y que tampoco se tenga conocimiento de sus necesidades y la de sus familias.

En este contexto, preocupa particularmente la situación de los NNAM provenientes de Venezuela que no cuentan con documentación alguna, en situación migratoria irregular, no acompañados o separados de sus familias y que no se están bajo protección del ICBF. Para estos NNAM el acceso a servicios de atención en salud es extremadamente complejo, cuando no imposible, y así su acceso a una institución educativa. Así mismo, están expuestos a mayores riesgos de encontrarse en situación de habitabilidad de calle, de ser víctimas de trata de personas, reclutamiento por grupos armados, desaparición forzada, explotación sexual y trabajo infantil.

En el caso de los NNAM no acompañados o separados de sus familiares, los procedimientos de reunificación familiar son particularmente complejos, dada la falta de relaciones consulares entre los dos Estados y las dificultades en el restablecimiento de contactos con los familiares.

Es importante mencionar que están bajo estudio en este momento dos permisos especiales de permanencia en beneficio de NNAM provenientes de Venezuela. El primer permiso (Permiso Especial de Permanencia para el sector educativo, PEP-E) permitiría regularizar la situación migratoria de los NNAM que se encuentran matriculados en el sistema educativo colombiano en los niveles de preescolar, básica y media. El segundo permiso iría a beneficio de los NNAM provenientes de Venezuela bajo protección del ICBF, lo cual les permitiría, entre otros, acceder de forma amplia a los servicios de atención en salud, atención a violencias basadas en género y servicios especiales para personas discapacitadas. Sin embargo, se trata de medidas de regularización de carácter excepcional y temporal que no están acompañadas por mecanismos que se propongan beneficiar a aquellos niños y niñas que se encuentran fuera del sistema educativo y que no están bajo protección del ICBF.

Respecto a las actuaciones del ICBF, se han registrado casos en los cuales el Instituto ha iniciado el Proceso de Colocación de niños y niñas provenientes de Venezuela bajo su protección, en el marco de procedimientos administrativos de restablecimiento de derechos (PARD). En estos casos, el Instituto pareciera haber actuado a partir de una presunción generalizada sobre la incapacidad de los padres del menor – nacionales venezolanos con estatus migratorio irregular - de hacerse cargo de las necesidades y manutención de su hijo y, por ende, de mantener la custodia. En algunos de estos casos, durante varias semanas los padres no recibieron información alguna sobre el paradero de sus hijos por parte del Instituto y tampoco les comunicaron los motivos por los cuales el PARD se había concluido con la pérdida de la custodia del menor.

Cabe mencionar también los riesgos para la unidad familiar de NNAM nacionales colombianos de padres venezolanos. Este riesgo de vulneración subsiste toda vez que las medidas para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento adoptadas en 2019 y analizadas en anteriores secciones, no prevén ninguna protección para la vida y unidad familiar de estos menores. Esto preocupa sobre todo en los casos en los cuales sus padres sean sujetos a procedimientos administrativos sancionatorios que se concluyan con la imposición de una sanción de expulsión o deportación del territorio, lo cual podría conllevar una expulsión o deportación *de facto* o indirecta de nacionales colombianos. Un riesgo que es aún más alto dada la situación de irregularidad migratoria en la que se encuentra la mayoría de los nacionales venezolanos en Colombia.

5. Colombianos retornados

Actualmente el Registro Único de Retornados (RUR) cuenta con 20 mil colombianos registrados. Sin embargo, según Migración Colombia, la cifra de colombianos retornados de Venezuela asciende a 500 mil, por lo que es claro que el subregistro

es significativo⁵¹. Esto se explica porque se ha tratado de retornos forzados, dada la crisis humanitaria en Venezuela, pero también la falta de información y desconocimiento de la Ley (1565 de 2012) de Retorno, ha impedido conocer la magnitud real de este fenómeno⁵².

Igualmente, en este sentido, Muñoz⁵³ argumenta que los programas que han hecho parte del Plan de Retorno están focalizados fundamentalmente en aquellos migrantes que poseen recursos y capital financiero, pasando por alto el caso de los colombianos que retornan en condiciones precarias. Actualmente en tiempos de pandemia, retornados colombianos de Venezuela en condición de vulnerabilidad y que se encuentran registrados en el RUR, en zona de frontera, manifiestan estar desatendidos por parte del gobierno y de Cancillería de Colombia, para lo cual no han recibido ninguna ayuda del gobierno, ni asesoría, ni acompañamiento sobre trámites administrativos, ni han sido incluidos como beneficiarios por programas estatales⁵⁴.

En cuanto al análisis sobre la situación de los colombianos retornados de Venezuela, realizado por la oficina binacional Arauca Apure del JRS LAC, se destaca lo siguiente: existe un desconocimiento de sus derechos como retornados y de sus derechos como víctimas en el exterior, desconocimiento por parte de las autoridades sobre la Ley de Retorno, respuestas paliativas a los retornados no articuladas a respuestas integrales ni estatales sino de corte discrecional por parte de los gobiernos locales, existen riesgos asociados a violencia sexual por paso irregular a través de pasos fronterizos no autorizados. Así mismo, para el caso de los hijos de colombianos nacidos en el exterior, que requieren procesos de nacionalización, persiste la desinformación y se desconoce las rutas tanto por parte de los retornados como los procedimientos por parte de las autoridades locales. Debido a la pandemia no se cuenta con atención en las registradurías municipales, lo cual retrasa los procesos que dificultan el acceso a derechos fundamentales como a la salud, educación, etc., para población con mayor vulnerabilidad como los niños, niñas y adolescentes. Además, esta ruta tiene múltiples barreras que hacen que la población retornada no cuente con mecanismos efectivos de reintegración.

Por otra parte, según el informe de la Comisión para la Verificación de la Verdad, se requiere que el Estado Colombiano reconozca al desplazamiento transfronterizo como un hecho victimizante, por el cual las víctimas colombianas del conflicto armado

⁵¹ Cancillería de Colombia, 2019.

⁵² Mejía y otros, 2020

⁵³ Muñoz, J. 2012. "A manera de prólogo", en: Mejía, William y Castro, Yeim. *Retorno de migrantes a la Comunidad Andina*. (pp. 9-12). Bogotá: Fundación Esperanza. Disponible en: http://observatoriodemigraciones.org/apc-aa-files/fbc4cb636ce13c91cc0dd2afe4bd3f2a/RetornoMigrantes2012_1.pdf

⁵⁴ La Opinión, 2020

puedan ser reconocidas como PNPI, teniendo en cuenta, además, afectaciones diferenciales por género, comunidades indígenas binacionales y edad.

Muchos retornados colombianos víctimas del conflicto no se registraron como retornados sino como migrantes venezolanos, ante la ausencia de respuesta efectiva y la falta de inclusión en programas de integración social y económica para retornados vulnerables colombianos por parte del Estado.

Se carece de información para el acceso a la protección como víctima del conflicto armado, indefinición entre los actores institucionales del proceso sobre competencias y obligaciones de cara a la población extranjera venezolana afectada por la violencia en el marco de la confrontación armada. Urge que el Estado colombiano plantee medidas efectivas para la caracterización de los connacionales y las familias mixtas o binacionales, así como medidas regulatorias expeditas para sus hijos y cónyuges nacidos o de origen venezolano, que tienen derecho a la nacionalidad colombiana por vía constitucional, pero que están viendo inobservado ese derecho por obstáculos de tipo administrativo, así como se requiere el Estado colombiano formule políticas integrales para la protección a víctimas retornadas de segunda generación.

VI. SITUACIONES DE RIESGO

La mayoría de la población venezolana migrante y con necesidad de protección internacional que ha llegado a territorio colombiano en los últimos años padece múltiples vulnerabilidades, que en algunos casos se agravan cuando llegan a territorios en los que no se les brinda protección, tanto en zonas fronterizas como en diferentes departamentos. Dadas las críticas condiciones económicas de la población y las barreras para gozar de una protección internacional en el país, la población está expuesta a diversas violencias que pasan por la delincuencia común, la presencia de las economías ilegales en el territorio, escenarios de violencia correlacionados, expresiones xenófobas y discriminatorias y dinámicas de conflicto armado, que en algunos casos han afectado gravemente a la población proveniente de Venezuela, llegando en algunos casos al homicidio, feminicidios, desaparición forzada, desplazamiento forzado, uso y utilización de NNAM, reclutamiento forzado, entre otros.

La población migrante y refugiada que llega con escasos recursos habita en barrios con altos niveles de inseguridad y, en algunos casos, están en situación de calle. Estos escenarios son propicios para que grupos armados de crimen organizado logren un control de barrios, comunas y localidades en los municipios de Colombia acudiendo a estrategias coercitivas y violentas, así como al control social y de economías legales e ilegales. Estos grupos delincuenciales, se aprovechan del desconocimiento del contexto por parte de la población venezolana y del alto nivel de vulnerabilidad, recurriendo a la amenaza, reclutamiento uso y/o utilización de NNAM, homicidio, desplazamiento forzado interno y resolución de los conflictos comunitarios de manera violenta para hacerse con el control territorial y de economías ilícitas como el microtráfico, control de sitios de consumo, venta y tráfico de armas, extorsión y vacunas a comerciantes y vendedores informales, entre otras.

Además de los riesgos mencionados anteriormente que supone la presencia y control de grupos armados organizados, grupos armados de crimen organizado y grupos armados delincuenciales en los municipios del país, existen riesgos adicionales en zonas rurales que pasan por la explotación laboral y reclutamiento para el trabajo en cultivos de uso lícito e ilícito, minería ilegal, venta y tráfico de armas, venta y tráfico de drogas, trata de personas con fines de explotación sexual y tráfico de migrantes de los que están siendo víctimas los refugiados y migrantes provenientes de Venezuela.

Sin embargo, las medidas de prevención y protección por parte del Estado colombiano han sido insuficientes y, por el contrario, en algunos casos se llega a situaciones de violencia institucional. Ejemplo de ello son las barreras de acceso al sistema de atención y reparación a víctimas para la población venezolana, que no solo tiene consecuencias graves en términos de la desprotección de la víctima, sino que configura una situación de profunda desigualdad proveniente de las decisiones administrativas de las entidades públicas, en este caso, particularmente de la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas (UARIV), y en alguna medida el Ministerio Público.

Teniendo en cuenta que las múltiples violaciones al derecho a la vida y la integridad de población venezolana son una realidad importante en el país, algunas enmarcadas en el contexto de conflicto armado colombiano, la inacción del Estado frente a su atención como víctimas del conflicto armado profundiza la exclusión de la población refugiada y migrante, dejándolos en un escenario de mayor desprotección del que ya vienen producto de la migración forzada de Venezuela.

La afectación de derechos de personas de nacionalidad venezolana cuando son víctimas del conflicto armado en Colombia es en todo sentido más que desproporcional, ya que se trata de personas cuya vida estaba en riesgo en Venezuela por diferentes circunstancias, tuvieron que migrar de manera forzada y buscar refugio en Colombia, lugar donde no encontraron protección, sino por el contrario, violaciones al derecho a la vida e integridad, sumado a la desprotección y negación por parte del Estado y violencia institucional. Se requiere una mirada amplia y crítica en la prevención y protección de las personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela en Colombia y eliminación de las barreras de acceso a derechos y vacíos de protección, entre ellas el reconocimiento de quienes han sido víctimas del conflicto armado colombiano por desplazamiento forzado, desaparición forzada, reclutamiento forzado, violencia sexual, homicidio y otros hechos victimizantes a la luz del marco jurídico colombiano y tratados internacionales en donde Colombia ha sido firmante y son vinculantes.

El territorio colombiano cuenta con cinco fronteras terrestres y once marítimas. Históricamente los territorios transfronterizos han padecido del abandono Estatal reflejado en débiles instituciones y gobernanza, ausencia de políticas integrales de

desarrollo fronterizo, por lo cual no ha habido una respuesta efectiva en la protección de derechos y tampoco en la generación de bienestar social, económico, cultural y ambiental de la población; la presencia estatal se ha reducido básicamente a la presencia militar enfocada en el control de fronteras desde un enfoque de securitización. Al ser las fronteras territorios estratégicos y ante la ausencia de una verdadera institucionalidad garante de desarrollo y derechos en estas regiones, ha propiciado que las fronteras sean territorios fértiles para el accionar y control de los grupos armados y actores ilegales, afectando los derechos de las personas que habitan y transitan en estas regiones⁵⁵. Por lo cual retomando palabras del Padre Francisco de Roux S.J "...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..."

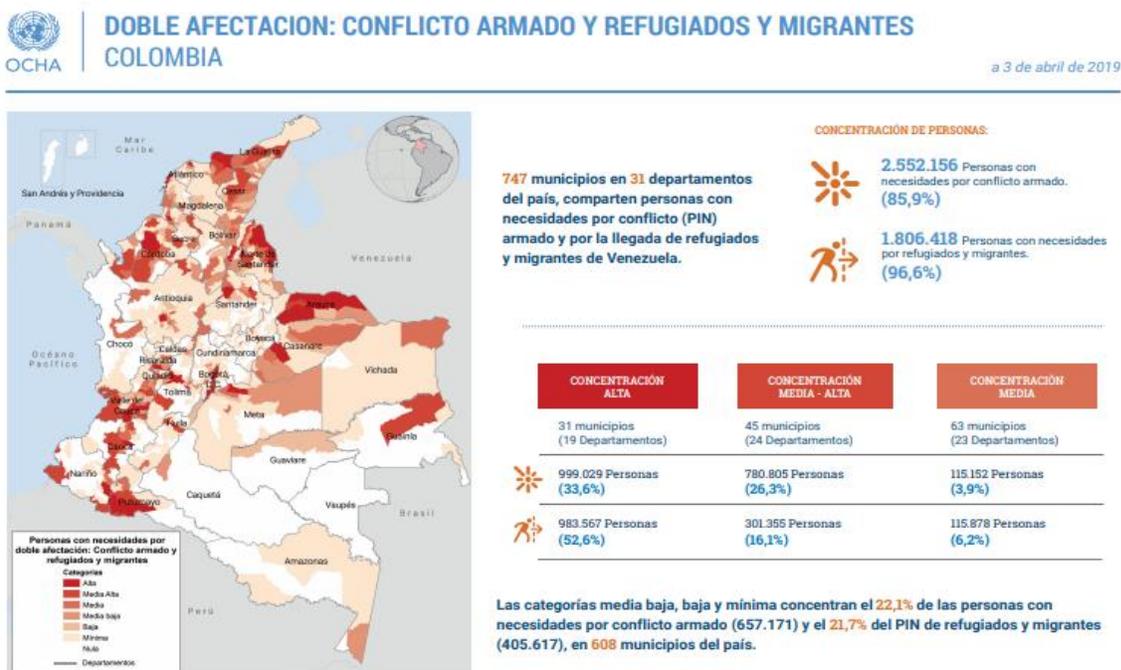
Es en estas fronteras donde se expresa el crimen transnacional en sus grandes desafíos: tráfico de armas, tráfico de droga, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, contrabando de gasolina, tráfico de recursos naturales. En este complejo contexto de economías y organizaciones transnacionales ilegales se ven envueltas las personas migrantes forzados mayormente indocumentados como un eslabón de la población más vulnerable y con mayor afectación para el caso de niños, niñas, adolescentes, mujeres, población LGTBIQ, hombres jóvenes, indígenas, afrodescendientes.

En Colombia, existe una doble afectación para la población proveniente de Venezuela, que se asienta en territorios marcados por la violencia y conflicto armado, ya que son afectados por el desplazamiento causado por la violencia y debido a su condición de migración irregular, sin documentación, no son tenidos en cuenta ni atendidos y son víctimas de grupos armados ilegales y organizados en afectaciones de reclutamiento forzado y utilización en economías ilícitas, explotación sexual, violencia sexual, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, desapariciones y asesinatos. Así mismo, existe una triple afectación aunando los desastres naturales, inundaciones en zonas periféricas donde se asientan los desplazados, migrantes forzados y refugiados, así como afectación y contaminación a fuentes hídricas, sequías, asentamiento en zonas de alto riesgo, entre otros.

En el país, en 747 municipios (68%) en 31 departamentos, residen personas con necesidades por conflicto (PIN) armado y personas con necesidades refugiados y migrantes de Venezuela. De un total de 13,4 millones de personas afectadas en Colombia a causa del conflicto, la violencia armada, eventos asociados a desastres naturales y población refugiada y migrante proveniente de Venezuela, en el panorama general de las necesidades humanitarias (HNO) para 2020 se identificó a 8,5 millones de personas que necesitan atención de manera integral para mitigar las consecuencias humanitarias que han deteriorado sus estándares de vida tanto de

⁵⁵ Defensoría del Pueblo Colombia, 2017

manera individual como colectiva: mujeres, hombres, niñas y niños, adultos mayores y personas en condición de discapacidad⁵⁶. Por otra parte, 687 municipios en 32 departamentos del país conviven personas con necesidades por desastres naturales junto a refugiados y migrantes de Venezuela. Gran parte de los territorios de Colombia con doble y triple afectación, están ubicados en zonas fronterizas, en las cuales históricamente ha sido más notorio el abandono y débil presencia Estatal, así como la ausencia de una política integral migratoria y una política integral de desarrollo fronterizo, que incluya igualmente un enfoque centrado en Derechos Humanos y de protección del medio ambiente.



Fuente OCHA 2019

Preocupa gravemente el subregistro y ausencia de denuncia ante la vulneración de derechos de población desplazada, migrante forzada y refugiados, para la situación de reclutamiento forzado. Según el Equipo Especial de seguimiento a la Resolución 1612⁵⁷ para Colombia, entre julio 2016 y junio 2019, identificó un total de 307 incidentes de reclutamiento y uso que afectaron a 598 niños, niñas y adolescentes entre 13 y 17 años en 12 departamentos. Por su parte, la Defensoría del Pueblo en un balance sobre 105 Alertas Tempranas emitidas entre enero 2018 y mayo 2019, señaló que, en 63 de ellas (60%) se identificaron escenarios de riesgo por parte de actores armados, en 94 municipios de 23 departamentos del país. Preocupa también, especialmente en el caso del reclutamiento de menores, que su ocurrencia, impactos

⁵⁶ Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2019.

⁵⁷ Resolución 1612 (2005), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5235ª sesión, 26 de julio de 2005

y consecuencias se conocen solamente al momento de la desvinculación o defunciones. Frente a esta problemática, son especialmente vulnerables los menores migrantes no acompañados, ante lo cual son insuficientes las medidas de las instituciones nacionales, se evidencia la desarticulación de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, así como la inoperancia y débil capacidad de respuesta de las entidades territoriales.

Las comunidades de acogida, que por lo general persisten en contextos de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, débil institucionalidad, son quienes reciben y dan acogida a las víctimas del conflicto, población afectada por eventos asociados a desastres naturales y población migrante forzada y refugiados provenientes de Venezuela. Para este grupo poblacional con diferentes características por las dinámicas del contexto donde habitan, se han identificado más de 1,6 millones personas con necesidades para una atención especial y diferenciada, que facilite la inserción (y en otros casos, el reasentamiento) de la población afectada; también requieren construir relaciones de convivencia en lugar de competencia⁵⁸.

⁵⁸ Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2020.

VII. SITUACIÓN DE LAS PERSONAS CON NECESIDAD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA EN EL CONTEXTO COVID-19

1. Profundización de la crisis humanitaria en el marco del COVID 19

En tiempo de pandemia, muchas de las personas procedentes de Venezuela, en especial las que se encontraban en situación migratoria irregular, fueron más afectadas, puesto que la emergencia sanitaria profundizó la crisis humanitaria y de acceso a derechos fundamentales, como medios de vida, alojamiento, salud, seguridad alimentaria, que ya venían padeciendo. Debido a las medidas estatales de cuarentena nacional y/o de aislamiento preventivo, esta población quedó sumida en la vulnerabilidad, pues al no poder salir a desarrollar sus actividades económicas, que en su gran mayoría eran actividades informales, quedaron sin recursos económicos para el sustento diario y mínimo vital.

Para junio de 2020, Migración Colombia, indicó que se había generado un descenso en el volumen de la población venezolana en el país⁵⁹. Esta disminución, en voz de la misma población, que se movilizaba por las algunas vías del país, bien sea para otras ciudades intermedias, pues concebían que en estas era más fácil encontrar un sustento diario o para la misma Venezuela, obedece principalmente a 4 aspectos⁶⁰:

1. Fueron desalojados por los arrendatarios por no cumplir con el pago del alojamiento, a pesar del decreto presidencial que fue emitido luego de que

⁵⁹ Unidad Administrativa Especial Migración Colombia: por segundo mes consecutivo la cifra de venezolanos radicados en Colombia disminuyó. En: <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/por-segundo-mes-consecutivo-la-cifra-de-venezolanos-radicados-en-colombia-disminuyo>

⁶⁰ Servicio Jesuita a Refugiados Colombia, mayo de 2020. <https://col.jrs.net/es/informes/informe-3/>

fuera evidente y desbordante las situaciones en las distintas ciudades del país, o por el incumpliendo del pago de servicios públicos.

2. En su mayoría, trabajaban en la informalidad, lo que implicó que dejaran de recibir ese recurso diario debido al aislamiento obligatorio. Lo que no les permitió siquiera garantizar una seguridad alimentaria.
3. Otros, que se dedicaban a trabajos como: auxiliares de mecánica, vendedores en establecimientos comerciales como cafeterías o restaurantes, al cuidado de niños, -entre otros - y cuyo pago era por horas, fueron despedidos, pues los establecimientos fueron cerrados y la movilidad prohibida.
4. Pese a la ayuda humanitaria de vecinos, de algunas autoridades territoriales y/o de organizaciones sociales, se vieron sin nada que comer e incluso en condición de habitabilidad de calle, por lo que su única salida, fue regresar forzosamente a su país.

Esa situación de retornos forzados, además se dio en un escenario de desprotección, pues la mayoría no contaba con elementos de bioseguridad, como el tapabocas, no mantenían el distanciamiento necesario, o lo más básico no podían lavar sus manos con agua y jabón de manera constante, tal como lo han indicado las autoridades en salud. A lo anterior, se suman otros riesgos asociados a temas de salubridad, pues se ven obligados a ubicarse en zonas poco adecuadas para descansar, dormir, cocinar y asearse, ya sea al borde de las carreteras, en pequeños planchones que dividen la vía de alguna fuente hídrica y/o en pastizales que separan las vías; riesgos en seguridad como, por ejemplo, ser víctimas de robo o de accidentes de tránsito; así como el riesgo latente de desescolarización de los niños, niñas adolescentes y jóvenes, pues si bien, algunos de ellos se encontraban estudiando, el salir a un nuevo rumbo les significó dejar su educación y romper nuevamente su ciclo de crecimiento estudiantil⁶¹.

Estas afectaciones coinciden con los resultados que arrojó una Evaluación Rápida de Necesidades que el JRS COL acompañó en el marco del Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) Nacional en el mes de junio, en la cual, la población entrevistada señaló que las tres principales necesidades era: alimentación (92%), apoyo de vivienda, por ejemplo, ayuda para pagar el arriendo (66%) y acceso a empleo o medios de vida (53%)⁶².

Finalmente cabe señalar que, además de las barreras de acceso a derechos fundamentales que se describieron anteriormente, esta situación exacerbó los niveles de rechazo y exclusión hacia esta población, pues algunas comunidades receptoras, identifican que la migración trajo consigo inseguridad, aludiendo, que aumentaron las situaciones de robo; desempleo. Pues, de un lado enfrentó la mano de obra local con la extranjera y, en otros casos, la desplazó por menores costos; alteró los niveles

⁶¹ Servicio Jesuita a los Refugiados, 2020.

⁶² Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos, 2020.

de convivencia, entre otras, porque debido a su misma situación de precariedad se vieron obligados a vivir en lugares muy pequeños, compartiendo con muchas personas, en ocasiones hacinados y sin condiciones mínimas de habitabilidad o para una buena higiene personal (factor tan importante en estos momentos de pandemia) generando malestar al interior de las comunidades de acogida.

Las anteriores situaciones se acentúan debido a la deuda que el Estado Colombiano tiene con la población colombiana, específicamente quienes han sido víctimas del conflicto armado, lo cual hace que al encontrarse en territorio estas dos poblaciones con vulnerabilidades y necesidades básicas insatisfechas, sientan que deben competir para acceder a servicios, atención integral y protección.

2. Respuesta del Estado en marco de COVID

En mayo de 2020, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello realizó un sondeo sobre la respuesta que estaban dando los Estados a la situación de personas migrantes y refugiadas en el marco del COVID-19, obteniendo información de 16 países en las áreas de alimentación, transferencias monetarias, vivienda, salud y protección de la condición migratoria⁶³.

En el caso de Colombia, se establecieron distintas modalidades de apoyo alimentario, incluso para la población migrante y refugiada. La mayoría de estos programas estaban a cargo de organizaciones de la sociedad civil y eran financiados por fondos provenientes de la cooperación internacional.

Si bien es cierto que estas ayudas debían alcanzar a los migrantes en situación irregular, en la práctica la distribución estuvo muy limitada y más del 50% valoró como deficiente el apoyo prestado. Las distintas formas de asistencia monetaria no llegaban a los sectores vulnerables y, en el caso de la población migrante, el gobierno estableció que los montos no podían ser superiores al de los subsidios entregados a los nacionales por los programas sociales del país. También se reportó que estas ayudas económicas no eran suficientes para cubrir las necesidades.

A través de los "*Lineamientos para la prevención, detección y manejo de casos de COVID-19 para población migrante en Colombia*", el Ministerio de Salud y Protección Social estableció el acceso y atención gratuita a los extranjeros que presentaran síntomas de COVID-19, sin embargo, la información que poseían las personas migrantes y refugiadas sobre las opciones de respuesta en el marco del COVID-19

⁶³CDH-UCAB, "Respuesta de los Estados a la situación de personas migrantes y refugiadas en el marco del COVID-19", junio 2020, pág. 3-10, http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Lineastematicas/recursos/Informe%20respuestas%20M yR%20COVID%20FIN.pdf

eran mayoritariamente regular y el resto deficiente⁶⁴. Además, no se establecieron medidas para prestar asistencia de salud mental en favor de esta población, a pesar de que las principales emociones que experimentaban por la cuarentena era ansiedad, estrés, preocupación, nerviosismo y miedo.

A ello, se suma el hecho de que la población migrante venezolana en condición irregular tiene acceso a servicio de salud sólo en caso de urgencias. Para agosto de 2020, 6.146 de los contagiados con COVID-19 eran venezolanos, 1.6% falleció y un 5.1% estaba recuperándose en el hospital⁶⁵.

Cabe señalar además que, durante la cuarentena, a pesar de la expedición de las Resoluciones 918⁶⁶, 1006⁶⁷ y 1260⁶⁸ de Migración Colombia, muchas personas fueron desvinculadas de sus EPS por el presunto vencimiento de sus salvoconductos. Ello sin considerar el hecho de que se encontraba suspendida la contabilización de los términos para su vencimiento. En la Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes se recibió un usuario, paciente oncológico, que falleció a la espera de atención en salud a pesar de tener un fallo de un juez que indicaba que debía ser atendido por urgencias.

En lo que respecta a vivienda, a mediados de abril se emitió un decreto que prohibía el desalojo durante la crisis⁶⁹, sin embargo, esta respuesta llegó después de que se conociera públicamente que cientos de migrantes y refugiados venezolanos habían sido desalojados por falta de pago. Adicionalmente, el decreto no amparaba a quienes

⁶⁴ Ibid, pág. 11.

⁶⁵ Véase la base de datos: "Migrantes y refugiados de Venezuela", sección Colombia (Todo lo que necesitas saber), fecha de acceso 2 de septiembre de 2020, <https://migrantesyrefugiadosven.org/>

⁶⁶ Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Resolución 918 de 2020, por la cual se adoptan medidas extraordinarias temporales para la prestación de los trámites y servicios migratorios a nivel nacional y se dictan otras disposiciones. En: <https://www.migracioncolombia.gov.co/normativa/download/26-resoluciones-2020/107-resolucion-0918-de-2020>

⁶⁷ Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Resolución 1006 de 2020, por la cual se adoptan medidas urgentes y transitorias para garantizar la prestación del servicio y se suspenden términos en procesos y procedimientos adelantados por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. En: <https://www.migracioncolombia.gov.co/normativa/download/26-resoluciones-2020/110-resolucion-1006-de-2020>

⁶⁸ Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Resolución 1260 de 2020, por la cual se prorroga el término de vigencia de las Resoluciones 0779, 0918 y 1006 de proferidas por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. En: <https://www.migracioncolombia.gov.co/normativa/download/30-por-estado-de-emergencia-covid-19/115-resolucion-1260-de-2020>

⁶⁹ Presidencia de la República: [https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Gobierno-expidid-Decreto-579-que-adopta-medidas-en-materia-de-propiedad-horizontal-y-contratos-de-arrendamiento-200417.aspx#:~:text=El%20Gobierno%20Nacional%20expidi%C3%B3%20el,coronavirus%20\(covid%2D19\).](https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Gobierno-expidid-Decreto-579-que-adopta-medidas-en-materia-de-propiedad-horizontal-y-contratos-de-arrendamiento-200417.aspx#:~:text=El%20Gobierno%20Nacional%20expidi%C3%B3%20el,coronavirus%20(covid%2D19).)

residen en alojamientos informales, que son la mayoría de las personas migrantes; para ellos se establecieron albergues temporales, algunos administrados por privados sin participación del Estado y otros son compartidos con nacionales en situación de calle⁷⁰. El decreto contra desalojos tuvo vigencia hasta el 30 de junio, por lo que a partir de julio de 2020 se volvió a observar un repunte de desalojos.

El Estado no ha adoptado medidas para prevenir los desalojos ilegales que han ocurrido en el marco de la pandemia ni para garantizar el derecho al mínimo vital, a la vivienda adecuada y a la salud de estas personas. Ello porque el Decreto 579 solo suspendía la ejecución de órdenes judiciales de desalojo, pero en la mayoría de los casos no ha mediado ninguna orden judicial; es decir, se trata de desalojos ilegales.

A lo anterior se suma que el único recurso idóneo para prevenir la perturbación a la tenencia del inmueble es la querrela policiva, cosa que puede llevar a una acción con daño en el caso de las personas en situación irregular que, lejos de ver protegidos sus derechos, pueden verse envueltos en un procedimiento administrativo sancionatorio. Al quedar en situación de calle, estas personas quedan mucho más expuestas al contagio del virus, lo que va en contra de las medidas de bioseguridad que el Estado pretende hacer cumplir.

Por otra parte, el cierre de fronteras ha impedido que personas con necesidad de protección internacional puedan acceder o salir del territorio por pasos habilitados. Esto ha provocado que grupos armados que operan en los pasos fronterizos irregulares practiquen acciones de amenazas contra estas personas con impactos diferenciados y desproporcionados sobre las mujeres y las niñas en situación de movilidad humana⁷¹.

Adicionalmente, a pesar de que a principios de abril del 2020 las autoridades no habían revelado ningún caso de migrantes venezolanos infectados, en Pamplona fue prohibida la entrada de migrantes indocumentados⁷². En Soacha se impidió la instalación de un refugio para migrantes⁷³ y ante esta situación las autoridades de migración anunciaron⁷⁴ que no tenían la responsabilidad de brindar apoyo material a

⁷⁰Véase la Nota N°37, pág. 14.

⁷¹CDH-UCAB, "El drama de los retornados: de la revictimización a la criminalización", *w2.ucab.edu.ve* (2020): 2, fecha de acceso 20 de septiembre de 2020, http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Lineastematicas/El%20drama%20de%20los%20retornados%20fin.pdf

⁷² International Crisis Group, "Lazos rotos, fronteras cerradas: Colombia y Venezuela se enfrentan al COVID-19", pág. 17 y 18, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/b042-broken-ties-frozen-borders-spanish.pdf>

⁷³"Soacha ya no recibirá el albergue para migrantes", *El Tiempo*, 3 de abril de 2020, <https://www.eltiempo.com/amp/bogota/alcalde-de-soacha-dice-que-no-recibira-albergue-para-venezolanos-480610>

⁷⁴ Unidad Administrativa Especial Migración Colombia: "Mas de 1 millón 825 mil venezolanos estarían radicados en Colombia", 03 de abril de 2020,

los venezolanos. En la misma línea lo hizo la alcaldesa de la ciudad de Bogotá⁷⁵. El 21 de abril de 2020, el alcalde de Cali⁷⁶ ordenó el bloqueo para el paso de migrantes venezolanos y otras nacionalidades desde Ecuador.

Por su parte, Migración Colombia⁷⁷ realizó un llamado a las personas venezolanas para que acataran *“la medida de aislamiento obligatorio y, en caso de requerir retornar a su país, coordinen estos procedimientos con las alcaldías locales, so pena de la imposición de sanciones administrativas y penales, en caso de su incumplimiento”*⁷⁸.

<https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/mas-de-1-millon-825-mil-venezolanos-estarian-radicados-en-colombia>

⁷⁵ “Claudia López mantiene que Distrito no puede hacerse cargo de los venezolanos”, *Proyecto migración Venezuela*, 2 de abril de 2020, <https://migravenezuela.com/web/articulo/claudia-lopez-mantiene-que-distrito-no-puede-hacerse-cargo-de-los-venezolanos/1796>

⁷⁶ “Alcalde de Cali ordenó bloqueo para paso de migrantes desde Ecuador”, *Proyecto migración Venezuela*, 21 de abril de 2020, <https://migravenezuela.com/web/articulo/alcalde-de-cali-ordeno-bloqueo-para-paso-de-migrantes-desde-ecuador/1845>

⁷⁷ Unidad Administrativa Especial Migración Colombia: Comunicado oficial del 29/04/2020, “No podemos permitir que la salida desordenada de venezolanos ponga en riesgo al país”. 29 de abril de 2020, <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/265-abril-2020/no-podemos-permitir-que-la-salida-desordenada-de-venezolanos-ponga-en-riesgo-al-pais>

⁷⁸ Ibid.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Si bien es cierto que la llegada masiva de personas provenientes de Venezuela tomó por sorpresa a las autoridades colombianas, ya han transcurrido cinco años desde el inicio de este proceso, lo cual es tiempo suficiente para avanzar en adaptar las normas, políticas y prácticas del país a la nueva realidad.

Esta adaptación debe tomar en consideración las circunstancias especiales de salida de las personas venezolanas de su país. Al tratarse de una salida no voluntaria, sino forzada por una emergencia humanitaria compleja, no es posible exigir a la población venezolana los mismos requisitos y formalidades que se exigen a un migrante voluntario.

La falta de flexibilización de los requisitos de regularización está contribuyendo al aumento de la proporción de personas en condición irregular, lo que les impide acceso a derechos básicos y les limita la posibilidad de integrarse social y productivamente a Colombia como país de acogida.

El proyecto de ley que busca establecer una política integral migratoria en Colombia resultará insuficiente para hacer frente a los nuevos retos, en la medida en que es una sumatoria de normas preexistentes y remite a procedimientos previos a la situación de crisis de movilidad humana venezolana, por lo que carece de las adaptaciones necesarias a la nueva realidad.

Por otra parte, el marco normativo, de políticas y prácticas existente no cuenta con protocolos diferenciados para atender las necesidades especiales de los sectores más vulnerables como población LGBTI, indígenas, niños, niñas y adolescentes y mujeres. Tampoco se han generado respuestas ante la vulnerabilidad que enfrentan estos sectores en el marco de contextos de violencia que se producen en algunos territorios y para los cuales esta población no está preparada por desconocimiento del entorno.

Sin duda, Colombia ha desarrollado esfuerzos importantes para responder a una realidad inesperada, pero el carácter excepcional, masivo y de largo plazo de la situación debe enfrentarse con medidas igualmente excepcionales, que reconozcan la existencia de flujos mixtos que requieren diversidad de opciones para asegurar la regularización y la integración, con soluciones duraderas y desde un enfoque de derechos.