

DESPLAZAMIENTO, REFUGIO Y APATRIDIA

INFORME COLOMBIA DE SEGUIMIENTO AL PLAN DE ACCION DE BRASIL

Septiembre de 2017



INFORME COLOMBIA DE SEGUIMIENTO AL PLAN DE ACCION DE BRASIL

Informe País¹

INTRODUCCIÓN	4
1. LA SITUACIÓN DE PERSONAS REFUGIADAS, DESPLAZADAS Y APÁTRIDAS EN COLOMBIA.....	7
2. PROGRAMA ASILO DE CALIDAD	10
Contexto y asuntos problemáticos	10
Acciones de Estado y sociedad civil	15
Recomendaciones	18
3. PROGRAMA FRONTERAS SOLIDARIAS.....	21
Contexto: asuntos problemáticos	21
Acciones de Estado y sociedad civil	26
Recomendaciones	27
4. PROGRAMA INTEGRACIÓN LOCAL- CAPÍTULO SOLUCIONES INTEGRALES, COMPLEMENTARIAS Y SOSTENIBLES.....	29
Contexto: asuntos problemáticos	29
Acciones de estado y sociedad civil	30
Recomendaciones	31
5. PROGRAMA REPATRIACION VOLUNTARIA- CAPÍTULO SOLUCIONES INTEGRALES, COMPLEMENTARIAS Y SOSTENIBLES	32
Contexto: asuntos problemáticos	32
Acciones de Estado y sociedad civil	39
Recomendaciones	39
6. PROGRAMA SOLIDARIDAD REGIONAL CON EL CARIBE	41
Contexto: asuntos problemáticos	41
Acciones de Estado y sociedad civil colombiana	42
Recomendaciones	42
7. PROGRAMA ERRADICACION DE LA APATRIDIA	43
Contexto: asuntos problemáticos	43

¹ Este informe ha sido elaborado por: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Pastoral Social/ Caritas Colombiana y Servicio Jesuita a Refugiados Colombia (SJR COL).

Acciones de estado y sociedad civil	44
Recomendaciones	44
8. PERSONAS COLOMBIANAS REFUGIADAS, EXILIADAS Y VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR	45
Contexto: asuntos problemáticos	45
Acciones de estado y sociedad civil	47
Recomendaciones	47
9. COOPERACIÓN REGIONAL	48
Recomendaciones	50

INTRODUCCIÓN

Para finales del año 2014, cuando se reunieron los países de América Latina y el Caribe a diseñar *la hoja de ruta común para fortalecer la protección y promover acciones para ofrecer una respuesta coordinada y efectiva a las necesidades de los refugiados, desplazados internos y apátridas, materializada en el Plan de Acción Brasil – PAB-*, Colombia se encontraba atravesando por una coyuntura política y social determinante en la construcción de país, se encontraba en negociaciones con el grupo armado ilegal más fuerte y se estaban implementando acciones relevantes para poner fin al conflicto armado con esa guerrilla. Esto sin duda trajo consigo múltiples beneficios a favor de las comunidades que han visto vulnerados sus derechos a causa de las hostilidades; disminuyeron las violaciones a los derechos a la vida, libertad e integridad, disminuyeron los casos de desplazamientos forzados masivos o individuales, disminuyeron los accidentes por MAP, MUSE, AEI, entre otros.

Sin embargo, a hoy, luego de la firma del Acuerdo final de paz y en proceso de implementación del mismo, se evidencia que pese al fortalecimiento de la institucionalidad para atender este cambio, las realidades territoriales están evidenciando nuevas dinámicas de violencia, continúan otros actores armados, han aumentado el asesinato a líderes y lideresas sociales², los desplazamientos forzados internos que se presentaron en el año 2016 (131.996)³ y en lo corrido del año 2017 (42.245), y los desplazamientos transfronterizos⁴ que persisten.

Vemos con preocupación que un porcentaje significativo de estas personas que llegan al país en busca de refugio a causa de las dificultades propias en sus países de origen justamente están asentándose en territorios con presencia de nuevos actores armados ilegales, donde se evidencian actividades económicas ilegales, nuevos desplazamientos forzados internos, casos de migraciones forzadas hacia otros países y nuevos vacíos institucionales.

² El año 2017, “ha sido un año que inició con la profundización de la violencia sistemática contra líderes y lideresas, así como Defensores y Defensoras de derechos Humanos, a Febrero de 2017, 35 personas han sido agredidas; mientras en 2016 se identificaron 28 para el mismo periodo, y en 2015, solamente 8 personas; lo que señala el riesgo de ser este el primer año de implementación del acuerdo con las FARC, es más violento de nuestra historia reciente de no tomar medidas adecuadas y urgentes para la protección de los civiles” CODHES (2017). Boletín 89 CODHES Informa.

³ Estas cifras corresponden a las personas que declararon desplazamiento forzado, con fecha de corte 01 de agosto de 2017. UARIV. Red Nacional de Información. <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

⁴ Ver también informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Respuesta humanitaria ante llegada de personas en necesidad de protección internacional provenientes del Catatumbo colombiano al estado Zulia*. 14 de febrero de 2017. Enlace: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/respuesta-humanitaria-ante-llegada-de-personas-en-necesidad-de-proteccion-internacional-provenientes-del-catatumbo-colombiano-al-estado-zulia/>

El presente informe de seguimiento al PAB da cuenta de tres perfiles migratorios, los tres de gran importancia frente a las responsabilidades estatales desde un enfoque de derechos: las personas refugiadas de nacionalidad colombiana (las históricas, las recientes y las posibles), las personas solicitantes de asilo y refugiadas en Colombia y los flujos migratorios mixtos. Los tres constituyen tres ámbitos sobre los que el Estado colombiano tiene responsabilidades ante el derecho internacional de los Derechos Humanos y cuya respuesta efectiva depende también de la articulación entre el orden local, nacional y continental.

El documento incluye de manera particular el refugio de personas colombianas a causa del conflicto, desde un enfoque de soluciones duraderas. Las organizaciones de víctimas en el exterior, refugiados y exiliados, y las organizaciones defensoras de los derechos de los refugiados, han hecho un llamado especial por la continuidad de la protección internacional de las y los colombianos en necesidad y/o condición de refugio y la búsqueda de soluciones duraderas en esta coyuntura de procesos y construcción de paz en Colombia.

El Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC, en su capítulo 5 relacionado con la verdad, justicia y reparación, reconoce a las personas exiliadas y refugiadas como víctimas del conflicto armado e indica que *“las consecuencias de tales violaciones son más graves cuando son cometidas contra mujeres o cuando se trata de víctimas pertenecientes a los grupos más vulnerables, sujetos de especial protección, que merecen una reparación y protección especial, entre ellas... las personas desplazadas y refugiadas”*. Allí se reconocen los derechos a la verdad, la justicia y la reparación a las víctimas, incluidas las víctimas en el exterior y se crea un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Con lo anterior, queremos destacar la importancia de que los Estados de la Región y el *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-* estén preparados para facilitar la participación de las y los refugiados colombianos, que son víctimas del conflicto armado, en el acceso a sus derechos como víctimas y en la búsqueda de soluciones duraderas, entre ellas el retorno, que contempla el acuerdo de paz.

Si bien el reconocimiento de las víctimas en el exterior en el acuerdo de paz con las FARC es un avance significativo, es fundamental garantizar las diferentes formas de soluciones duraderas de los refugiados, especialmente la integración local de quienes no deseen retornar. Dado el histórico fenómeno del exilio y refugio de población colombiana, la existencia de familias transnacionales y la continuidad de la inseguridad en territorio nacional, son fundamentales las acciones de los Estados de acogida y de las organizaciones de la Sociedad Civil acompañantes para el fortalecimiento de políticas de integración local y de instrumentos que faciliten la nacionalización de la población refugiada.

Queremos resaltar también la situación de las fronteras con Colombia. El enfoque militarista sigue primando sobre el enfoque de Derechos Humanos, persisten los altos niveles de inseguridad y desprotección en los derechos económicos, sociales y culturales y han aumentado los flujos migratorios mixtos en las fronteras con Ecuador, Venezuela y Panamá. En relación con la primera, siguen saliendo de territorio colombiano personas en búsqueda de protección internacional de nacionalidad colombiana, es ruta de paso de población venezolana hacia Ecuador, entrada de flujos migratorios mixtos que se dirigen al norte del continente, y por otro lado, hay casos de retorno de víctimas en el exterior (y no víctimas) sin acompañamiento⁵. En cuanto a la frontera con Venezuela, permanece el cierre fronterizo parcial desde la crisis de agosto de 2015; a pesar de lo anterior, el flujo de personas cruzando dicha frontera (venezolanos, colombianos, familias mixtas) cada vez es más importante. En el caso de la frontera con Panamá, se mantienen los fuertes controles a la migración en situación de irregularidad, a partir del cierre fronterizo de mayo de 2016, por decisión del Gobierno de Panamá, bajo el argumento de “enfrentar el paso de migrantes irregulares”; dicho cierre, se articulará con una estrategia de fortalecimiento de las fuerzas de seguridad para combatir el narcotráfico.

Por otro lado, la intensificación de los flujos migratorios mixtos de extranjeros en Colombia ha alertado al país sobre su política de asilo y las garantías para los Derechos Humanos de la población migrante. Organizaciones de la Sociedad Civil han detectado un aumento de los flujos migratorios irregulares y han identificado los altos niveles de vulnerabilidad de los migrantes y personas en necesidad de protección internacional que transitan por el territorio nacional, especialmente porque están en riesgo de caer en redes de tráfico de personas, algunas de éstas articuladas a los grupos posdesmovilización paramilitar (GPDP), como el mencionado Clan del Golfo o Clan Úsuga.

En este sentido, y de conformidad a lo contemplado en el capítulo 8 del PAB frente a la contribución de la Sociedad Civil en el desarrollo e implementación de la hoja de ruta, la Comisión sobre Migraciones Forzadas, Exilio y Reconciliación (CER)⁶ principalmente la

⁵ Esta situación se ha profundizado por las dificultades económicas del Ecuador, que afecta en gran medida a la población en condición y/o en necesidad de protección internacional y por la crisis humanitaria a causa del terremoto del 16 de abril del año 2016.

⁶ La *Comisión Sobre Migraciones Forzadas, Exilio Y Reconciliación (CER)* está integrada por La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Servicio Jesuita para Refugiados (SJR-COL), Servicio Jesuita para Refugiados (SJR-LAC), Pastoral Social, Foro Internacional de Víctimas (FIV), Colectiva Mujeres Refugiadas, Exiliadas Y Migradas En España, Sisma Mujer, Misión Escalabriniiana, Fundación Esperanza, Consejo Noruego para Refugiados (NRC), El Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CPDH) y Rodeemos El Diálogo. Cuenta con el apoyo de expertos académicos: Ángela Iranzo-Profesora Universidad de los Andes-, Roberto Vidal – Profesor Universidad Javeriana-, Andrei Gómez- Profesor Universidad de los Andes-, Gloria Naranjo-Profesora Universidad de Antioquia- y Felipe Aliaga-Profesor Universidad Santo Tomas. La Comisión cuenta con el apoyo del *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR-*

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Jesuita a Refugiados Colombia (SJR-COL) y Pastoral Social realizamos el siguiente informe de seguimiento a la implementación de las acciones allí señaladas durante los años 2015 a lo corrido del 2017, el cual pretende identificar avances, vacíos y algunas recomendaciones con miras a coadyuvar a la efectiva materialización de la misma.

Para tales efectos, el presente documento dará cuenta cómo está el país frente a la implementación de las acciones para cada uno de los Programas que contienen el PAB, tomando como insumos el trabajo que desarrollan las organizaciones en cada uno de los territorios donde hacen presencia.

El desarrollo del seguimiento a los programas del PAB en Colombia, llama la atención frente a la necesidad de continuar con la protección internacional a la población colombiana y la importancia de que la comunidad internacional facilite el goce efectivo de los derechos de la población refugiada y víctima del conflicto armado en el exterior, sin que la población deba retornar si no es su voluntad. Desde la CER se ha resaltado que los procesos de paz en Colombia son una oportunidad para el intercambio de experiencias y conocimientos en construcción de paz y políticas migratorias con altos estándares de protección a los Derechos Humanos y los derechos de la población desplazada, refugiada y apátrida en América Latina y el Caribe.

1. LA SITUACIÓN DE PERSONAS REFUGIADAS, DESPLAZADAS Y APÁTRIDAS EN COLOMBIA

Colombia ha sido históricamente un país más expulsor que receptor de refugiados y migrantes, situación que ha venido transformándose gradualmente. Además de los más de 8 millones de víctimas que ha producido el conflicto armado interno, entre ellas más de 7 millones de desplazados forzados internos, más de 550.000 colombianos han buscado refugio por el mundo a causa de dicho conflicto. “Siguiendo las estadísticas históricas oficiales del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados- ACNUR, que dan cuenta de la población en necesidad o condición de protección internacional año a año, se puede afirmar que más de medio millón de colombianos han buscado refugio en el mundo. Estas señalan que en el año 2016 había 311.062 y en 2015, 340.240 personas refugiadas o en situación similar al refugio de nacionalidad colombiana y en el año 2007 eran más de 550.000”⁷.

⁷ Codhes (2017) Víctimas en el Exterior, población exiliada y refugiada. Papeles para la Incidencia No.10.

De otro lado, en relación al sistema de refugio en Colombia, en los últimos 10 años, según cifras de ACNUR en Colombia, “al menos 2.263 extranjeros han solicitado refugio en el país, mientras según el Migración Colombia Nacional, entre 2014 y 2016 fueron 2.877 personas las que iniciaron la solicitud. En todo caso, en comparación con otros países de la región como Ecuador o Venezuela (con más de 60.000 solicitudes cada uno), Colombia presenta una incidencia de solicitud de Refugio relativamente baja. Esto está directamente relacionado a que con mayor frecuencia son los colombianos y colombianas quienes salen del territorio nacional en busca de refugio en otros países, como consecuencia del conflicto armado y la violencia socio-política”⁸. Desde el año 2006 hasta mitad de año del 2016, Colombia ha otorgado a 139 personas el estatus de refugio, según datos de ACNUR Colombia. Siguiendo las estadísticas de Global Trends, a finales del año 2016, en Colombia residían 258 personas refugiados y en situación similar al refugio⁹.

En los últimos 10 años, son personas de nacionalidad venezolana quienes con mayor frecuencia han solicitado asilo en Colombia, después de la población cubana. Luego de ellos, le siguen personas extra continentales provenientes de Somalia, Eritrea, Nepal, Irak, Etiopia, entre otros.¹⁰ Los últimos tres años, 429 niños, niñas y adolescentes están dentro de la población solicitante. El 69% de los solicitantes son hombres o niños y el 31% de mujeres o niñas¹¹.

En términos de monitoreo y caracterización, retomamos algunas recomendaciones que produjo la Comisión sobre Migraciones Forzadas, Exilio y Reconciliación en el año 2016:

- a. *“Continuar con el seguimiento a la dimensión y dinámica del desplazamiento forzado en Colombia y las solicitudes de refugio de población colombiana en la región.*
- b. *Fortalecer el registro y las investigaciones en torno al sistema de refugio en Colombia y los flujos migratorios mixtos.*
- c. *Investigar y monitorear la afectación desproporcionada y diferenciando a pueblos étnicos, mujeres, niñas, niños y adolescentes a causa del desplazamiento forzado y el desplazamiento forzado transfronterizo en busca de protección internacional. Esta población sigue siendo sujeta de múltiples hechos victimizantes, especialmente en las regiones de fronteras.*

⁸ Codhes (2017) Política pública en materia de refugio en Colombia.

⁹ En relación con el número de personas colombianas en esta situación, resulta una cifra mínima, dado los 340.240 colombianos refugiados y en situación similar al refugio en diferentes países del mundo, para la misma fecha. Sin embargo, esto guarda coherencia con el principio de si Colombia no tiene la capacidad de proteger a sus ciudadanos y ciudadanas en el territorio nacional, cómo sería posible que pudiera proteger a otros ciudadanos y ciudadanas.

¹⁰ Base de datos compartidos por ACNUR. Diciembre de 2016.

¹¹ Migración Colombia. Respuesta a Derecho de Petición. Fecha: 28 de noviembre de 2016, n° de radicado: 20162100498121

- d. *Hacer una exploración de la población perteneciente a pueblos indígenas (en territorio nacional o binacional) sin registro de nacimiento, que pueda exponerlos a una situación de desprotección similar a la apatridia.*
- e. *Hacer un análisis detallado de la población indígena en fronteras en necesidad y/o condición de protección internacional, especialmente de aquellos que pertenecen a pueblos indígenas binacionales, con el fin de realizar programas diferenciales acordes con los derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional.*
- f. *Mantener la protección internacional de la población colombiana que ha huido a causa del conflicto armado, factores subyacentes y la violencia política.*
- g. *Desarrollar un diagnóstico cualitativo y cuantitativo de la población colombiana en condición y/o necesidad de protección internacional, teniendo en cuenta estimaciones de la población en situación migratoria irregular.*
- h. *Fortalecer los instrumentos de protección para aquellas personas colombianas que soliciten protección internacional en el periodo de pos acuerdos de paz, considerando la fuerte presencia de otros actores armados ilegales que no participan en los diálogos de paz y los grupos armados emergentes.*
- i. *Fortalecer acciones tripartitas para la atención humanitaria de migraciones masivas y flujos migratorios mixtos masivos, especialmente con Ecuador, Venezuela y Panamá, con un enfoque diferencial.*
- j. *Diseñar esquemas de monitoreo y protección para pueblos indígenas binacionales y pueblos étnicos en las regiones de frontera.*
- k. *Intercambiar lecciones aprendidas frente a políticas migratorias, protección internacional y participación de los refugiados en la construcción de paz y el restablecimiento de la democracia de los países de la región.*
- l. *Fortalecer el monitoreo del tránsito de migrantes y desplazados provenientes de otros continentes por la región y de los riesgos territorializados de las rutas migratorias, con el fin de establecer mecanismos efectivos de atención y protección acordes a los perfiles de la población.*
- m. *Realizar un diagnóstico de doble inscripción/registro de nacimiento con los países que limitan con Colombia.”¹²*

¹² CER (2016). Plan De Acción De Brasil En El Contexto De Los Diálogos De Paz En Colombia.

2. PROGRAMA ASILO DE CALIDAD

Contexto y asuntos problemáticos

En cuanto al Sistema de Refugio y su marco normativo, “el Sistema de Refugio ha estado definido a través de Decretos y Resoluciones en su mayoría, esto como consecuencia de la producción normativa en el marco de Estados de Sitio o Emergencia, como ha sido la situación de Colombia en el último siglo y medio; sin embargo, las ratificaciones de los convenios internacionales se han hecho vía congreso, lo que implica que, el reconocimiento de los derechos está al nivel de Leyes, mientras la reglamentación de los mismos, se ha hecho vía decretos”¹³.

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

Comparando las cifras de quienes solicitan refugio en las oficinas fronterizas y las cifras de reconocimiento de la condición de refugio, “En los años 2014 y 2015, de la población que solicitó refugio en Colombia a través de las regionales de Migración Colombia, menos de un 2%¹⁴ obtiene el estatus de refugio en el país y esto puede deberse, por un lado, al abandono del proceso por parte de las personas solicitantes y por otro lado, al análisis de elegibilidad que realiza la CONARE”¹⁵.

Algunos de los problemas que encontramos en relación al sistema de refugio en Colombia son los siguientes:

- a. Largos términos de espera para una respuesta: El procedimiento de asilo en Colombia, que se rige a través del Decreto 1067/15, no tiene términos determinados para entregar respuestas de fondo a los solicitantes. Desde el 2015, estamos evidenciando largos tiempos de espera, en condiciones difíciles ya que los solicitantes no pueden trabajar.

¹³ Codhes (2017) Política pública en materia de refugio en Colombia

¹⁴ Este 2% no corresponde a la tasa de reconocimiento del estatus de refugio, es solo un porcentaje de la población que obtiene refugio en relación con quienes inician el procedimiento a través de la solicitud en Migración Colombia.

¹⁵ Codhes (2017) Política pública en materia de refugio en Colombia.

Es preocupante sobre todo la respuesta negativa, después de incluso 2 años de espera, en la que además de negar el asilo, se da un término de 30 días para salir del país. En este término de espera, la persona ya ha tejido redes, y aunque sea de manera precaria, puede ya tener un proyecto de vida en el país.

- b. Falta de intérpretes acreditados para algunos idiomas: Cuando los solicitantes se encuentran en ciudades diferentes a Bogotá, se ha identificado la dificultad que tiene la Cancillería para programar las entrevistas a los mismos, cuando ésta debe realizarse en un algún idioma no tan común. Esto genera tardanzas en los procedimientos, con el agravante que los solicitantes no hablan español, lo que los pone en una situación mucho más compleja en términos de vulnerabilidad.
- c. Vacíos de protección para los solicitantes de la condición de refugio: “Hay un vacío de protección en términos prácticos para el solicitante, que resulta de la falta de obligatoriedad en el decreto para hacer exigible del Estado un mínimo de atención humanitaria para los ciudadanos extranjeros independientemente de si son personas en necesidad de protección internacional, solicitantes de asilo o refugiados. Este vacío va en contravía de la responsabilidad que tiene el Estado colombiano en términos de protección e incrementa la vulnerabilidad de las personas en esta condición mientras se toman decisiones frente a su caso. Este mínimo de atención está referido al derecho a la alimentación y alojamiento en términos de los estándares de protección”¹⁶. En relación con la infraestructura de atención a los solicitantes de asilo y refugiados, así como el acceso a servicios sociales y comunitarios, la mayoría de los municipios no cuenta con un albergue para la población solicitante de asilo y refugiados. Desde el año 2016 cuando se incrementó el número de personas provenientes de Venezuela ingresando al país, el Estado ha optado por hacer frente a esta situación a través de respuestas operativas, necesarias por supuesto, pero no con perspectiva humanitaria y/o con estándares aplicables a personas con necesidad de protección internacional.
- d. Prohibición para laborar de los solicitantes de asilo: El salvoconducto que se entrega a los solicitantes de asilo tiene una prohibición expresa de trabajo para el portador. Esta prohibición, sumada a los largos tiempos que conlleva el proceso, y a la falta de asistencia del Estado colombiano, pone a los solicitantes de asilo en una situación de vulnerabilidad y de exposición a explotación laboral e incluso sexual, para lograr su subsistencia y la de su familia mientras obtienen una respuesta de Cancillería. Como consecuencia de lo anterior, se evidencia una proliferación de actividades económicas

¹⁶ Procuraduría General de la Nación. Informe en Materia de Asilo y Recomendaciones para la Creación de la Línea de Intervención de la Procuraduría General de la Nación en esta Materia. Bogotá. D.C. Marzo de 2011. Pág. 38.

propias de la economía informal (ventas ambulantes en medios de transporte y lugares no autorizados).

- e. Limitación territorial de los solicitantes: El salvoconducto tiene una limitante territorial para el solicitante, dependiendo del lugar en el que haya solicitado el refugio. Esta limitante coarta la movilidad de los solicitantes, los cuales ya vienen en un estado complejo en materia psicológica, restringiendo la posibilidad a los mismos de construir redes que faciliten los procesos de integración y el mejoramiento de sus condiciones socio-económicas y culturales.
- f. Poco o nulo reconocimiento con base en la Declaración de Cartagena: En la práctica, no es claro si la Cancillería colombiana aplica o no el concepto de refugiado de la Declaración de Cartagena al momento de reconocer refugiados, especialmente de la región (Venezuela). Esta situación es altamente preocupante, teniendo en cuenta que el grueso de la población que estamos recibiendo en Colombia, proviene de Venezuela y se enmarca dentro de las causales de persecución de dicho instrumento regional.
- g. Desconocimiento del salvoconducto como documento válido para afiliación en el SISBEN: El desconocimiento de un documento como es el salvoconducto (que es una hoja, no un documento de identidad per se), por las diferentes entidades prestadoras de salud, se convierte en otra barrera de acceso al derecho a la salud de los solicitantes de asilo. En ninguna entidad prestadora de salud se encuentra en el sistema el salvoconducto como documento reconocido, a pesar de ser reconocido como documento válido para pre afiliación por el Decreto 780. En ciudades grandes, como Bogotá o Medellín, la atención se facilita más, ya que hay más personas con esta clase de documentación, pero en municipios pequeños, el desconocimiento del salvoconducto puede generar una negativa absoluta del derecho a la salud.
- h. Falta de visibilización y difusión de los procedimientos en puestos de control migratorio y ciudades fronterizas: Es preocupante el nivel de desinformación frente al acceso al procedimiento de refugio en zonas importantes de recepción de migrantes, además existe diferencia en la información que proporcionan algunos puestos de Migración Colombia en el interior del país, desconociendo e incluso negando el acceso al procedimiento a través de sus oficinas. Esto genera desconcierto y que muchas personas, cuando se enteran cual es la ruta para acceder al procedimiento, ya están por fuera del término (60 días) para interponer las solicitudes.
- i. Falta mayor identificación de casos en necesidad de protección internacional dentro de los flujos migratorios mixtos: Teniendo en cuenta que Colombia es un país de paso para

continuar el recorrido hacia el Norte, se presenta el paso de grandes flujos de personas, las cuales se encuentran en diferentes condiciones. La dinámica del contexto y la falta de controles más rigurosos, son el caldo de cultivo para redes de trata y tráfico de personas que tienen un poder inmenso en unas regiones y anulan completamente los derechos de las personas que caen en las mismas.

- j. Niveles de Idoneidad institucional: En este sentido, partimos de entrada de un vacío institucional importante, y es que se está abordando la situación de un flujo migratorio considerable desde una perspectiva de catástrofe natural bajo la ley 1523 de 2012, adicionando acciones de intervención humanitaria temporales a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (UNGRD). Esto sin duda no permite hacer visible la crisis humanitaria que se está presentando y en este sentido implementar acciones precisas y procesos continuos para atender dicha población.
- k. Tránsito de refugiados y migrantes en condiciones precarias: En cuanto a la frontera Colombo- Ecuatoriana, en los último meses, el equipo SJR Ecuador ha evidenciado la llegada de ciudadanos venezolanos que según testimonios de ellos mismos salen por tierra desde la frontera colombo-venezolana llegando a Rumichaca en la frontera colombo-ecuatoriana con destino a ciudades de Ecuador y Perú. Este recorrido desde la frontera colombo-venezolana hasta la frontera colombo-ecuatoriana tarda por lo menos 36 horas de viaje, la mayoría lo realiza en condiciones difíciles en términos de alimentos, hidratación, con niños, adultos mayores y mujeres en gestación. Incluso, algunos de ellos han informado que este recorrido lo promueve el Estado colombiano.
- l. La sociedad civil no conoce un espacio de interlocución y diálogo técnico con la Cancillería: Actualmente no existen espacios formales ni informales para intercambio de conocimiento entre la sociedad civil y la cancillería en materia de refugio.
- m. Programa de Asilo de calidad: La sociedad civil no tiene conocimiento si la Cancillería ha iniciado un programa de asilo de calidad.
- n. Demora en registro y bases de datos de refugiados: "La demora en la consolidación del mismo, por un lado, no permite identificar los avances en el reconocimiento y la caracterización preliminar de esta población – en términos de identificar necesidades diferenciales- y por el otro lado, no es posible hacer seguimiento desde la sociedad civil, respecto de las tasas de reconocimiento o negación, en relación con los países de origen u otros criterios, que se consideran discriminatorios, en el derecho internacional."¹⁷

¹⁷ Codhes (2017) Política pública en materia de refugio en Colombia.

- o. Plazos para presentar la solicitud de la condición: Respecto al plazo para presentar la solicitud de la condición, la normatividad colombiana señala que, si el extranjero se encuentra en el país, deberá presentar la solicitud máximo dentro de los dos meses siguientes al ingreso al país, para el estudio por parte de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado-CONARE-, y en caso de no cumplir con los plazos, la CONARE estudiará los casos igualmente, teniendo en cuenta los fundamentos documentados para la no presentación oportuna. Sin embargo, condicionar la presentación de la solicitud de refugio a un plazo determinado contradice el carácter declarativo y no constitutivo del refugio¹⁸.
- p. Veeduría al procedimiento: Según organizaciones especializadas en el refugio en Colombia, “no existe un mecanismo de auditoria que detecte vacíos o incongruencias en el marco normativo secundario (Decreto 1067 de 2015) compilatorio que integró el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, antiguo Decreto 2840 de 2013”. Las entidades de control como la Contraloría General y la Procuraduría General no realizan un seguimiento periódico en materia de refugio, situación que dificulta identificar los vacíos en materia normativa y en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado desde la presentación de una solicitud hasta su resolución final”¹⁹.
- q. Incremento de deportaciones en Colombia: Ante este aumento migratorio de extranjeros en territorio nacional, se han incrementado los casos de personas en situación migratoria irregular y bajo este argumento, Migración Colombia ha efectuado un gran número de deportaciones. El 2016 ha sido el año en el que históricamente Colombia ha deportado a más extranjeros. Se realizaron 23.393 medidas administrativas de deportación y 1.305 medidas administrativas de expulsión. Entre el año 2015 y 2016, se realizaron un total de 35.775 deportaciones y expulsiones, la mayoría a cubanos y haitianos, seguidos por venezolanos y nepalíes²⁰. Esa magnitud da cuenta no solo de las nuevas necesidades en materia migratoria para el Estado colombiano, sino también, de su incapacidad para responder de manera coherente y desde un enfoque de derechos sobre esta situación, que afecta especialmente a las regiones fronterizas.

¹⁸ Llaín, Shirley. La Política Migratoria Colombiana en Materia de Derechos de Asilo y Refugio. Pág. 533.

¹⁹ Codhes (2017) Política pública en materia de refugio en Colombia.

²⁰ Migración Colombia, respuesta a derecho de petición. Fecha: 28 de noviembre de 2016, n° de radicado: 20162100498121

- r. Riesgo de apatridia en hijos de solicitantes: Respecto a los derechos de los niños y niñas y el riesgo de la Apatridia, existe efectivamente para las personas que nacen de padres que están solicitando refugio o asilo, no así a las personas que ya cuentan con el reconocimiento de refugiado. Lo anterior se debe a que, las personas que nacen en Colombia, de padres cuya situación migratoria esta regularizada, pueden obtener la nacionalidad colombiana (cualquier extranjero con visa que demuestre domicilio -como la visa TP9, otorgada a la población refugiada-); sin embargo, no aplica este criterio para quienes solamente disponen del salvoconducto temporal²¹. En estos casos, los niños y niñas, tendrían un registro civil -en limitada garantía de su derecho a una identidad, pero en restricción al derecho a una nacionalidad- y un salvoconducto temporal, pero no la nacionalidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, analizado a la luz de los instrumentos internacionales frente a la materia, se han dejado en evidencia vacíos institucionales frente a lo que significa brindar protección internacional a refugiados que va desde garantizar su ingreso al país en condiciones seguras, así como garantizar sus derechos fundamentales durante todo el proceso de estadía.

Acciones de Estado y sociedad civil:

- a. Declaraciones públicas a favor de algunos perseguidos: Si bien estas declaraciones no han sido generalizadas, el presidente colombiano y la Canciller han expresado públicamente, frente a algunos casos, la disposición del gobierno colombiano de recibir algunos refugiados en nuestro país.
- b. Fortalecimiento de las capacidades del grupo interno de refugio de Cancillería: El ACNUR viene fortaleciendo las capacidades de los miembros del grupo interno de refugio, a través de talleres y capacitaciones en temas relacionados, así como en buenas prácticas de otros Estados.
- c. Grupo Interagencial de Fronteras: Dentro del marco del Cluster de Protección, se creó el Grupo Interagencial de Fronteras, en el que varias organizaciones, entre agencias del sistema de Naciones Unidas y ONGs, discuten sobre las ofertas que tiene cada organización y se busca tener una respuesta coordinada con el Estado frente a la situación específica de Venezuela.

²¹ Constitución Política de Colombia. Art. 96. Modificado por el Acto Legislativo 001 de 2002.

- d. Trabajo direccionado a la crisis con Venezuela: Varias organizaciones, desde el trabajo propio, han solicitado más recursos y han aumentado su nivel de trabajo para hacerle frente a la situación migratoria de los venezolanos en Colombia. Estas ayudas que están prestando diferentes organizaciones, van desde lo humanitario a lo sostenible, como es la regularización de las familias en nuestro país.
- e. Directrices en materia de atención en salud: Se han expedido varias circulares para hacerle frente a la atención de los solicitantes y migrantes en materia de salud. Si bien falta difusión, esta es una importante iniciativa para la satisfacción de derechos fundamentales. Algunas medidas importantes son el Decreto 780 de 2015, la Circular 000025 de 2017, en donde el estado ratifica el fortalecimiento de acciones en salud pública para responder a la situación de migración de población proveniente de Venezuela, además del reconocimiento del salvoconducto por parte del DNP para la inscripción y evaluación de la encuesta SISBEN.
- f. Escolarización de menores: El Estado colombiano, a pesar de algunas limitantes en zonas determinadas, es incluyente en su sistema educativo para menores de edad provenientes de otros países (solicitantes o migrantes), permitiendo a los mismos asistir a las clases sin mayores requisitos (en algunos casos solo pueden asistir como observadores). A partir del 27 de abril de 2017 Migración Colombia y el Mineducación en circular conjunta proporcionaron las orientaciones para la atención de la población en edad escolar proveniente de Venezuela.
- g. Permiso Especial de Permanencia-PEP- en los solicitantes de la condición de refugio: Frente al trámite de permanencia el Gobierno Colombiano creó el Permiso Especial de Permanencia²²; *“la medida, se implementó a través de una Resolución firmada por la Canciller, María Ángela Holguín, la cual entrará en vigencia a partir del 28 de Julio de 2017 y de ella se podrán beneficiar aquellos ciudadanos venezolanos que hayan ingresado por un puesto de control autorizado sellando su pasaporte y que en la actualidad tengan vencido el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), así como aquellos que se encuentran actualmente en condición de turismo o de otras actividades*

a. ²² Este permiso tendrá una vigencia de 90 días, prorrogables hasta por dos años; en ningún caso, reemplazará el pasaporte y en si mismo no será un documento de válido de viaje, este deberá ser utilizado siempre en conjunto con la tarjeta de identidad venezolana o el pasaporte; permite ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral y todo lo que esta modalidad de contrato contemple, permitirá no solo establecerse en inmediaciones a la frontera sino en cualquier ciudad del país.

*y tienen necesidad quedarse en Colombia una vez se venzan sus permisos*²³. Las autoridades han dado respuesta positiva a los solicitantes de asilo frente a la inquietud de si pueden tramitar el PEP de manera paralela a su procedimiento de refugio. Vemos como un avance la puesta en marcha de este permiso, que facilita a los solicitantes poder trabajar a través del mismo. Si bien en algunos casos esto podría invisibilizar el sistema de refugio al ser un procedimiento mucho más atractivo, puede constituirse en una solución práctica para muchos venezolanos en Colombia.

Así las cosas, se pudiese calificar la iniciativa de manera positiva; sin embargo, esta medida no ha sido del todo la mejor solución ya que este permiso cuenta con un vacío importante y es el que uno de los requisitos para acceder a éste, es el concerniente al periodo definido para su acceso: esta medida aplica solo a los ciudadanos de nacionalidad venezolana que se encontraban en el país hasta antes del 28 de Julio. Los que arribaron al país después de esa fecha no podrán tener acceso al PEP.

- h. Atención humanitaria a población venezolana: Encontramos que se ha dado respuesta a través de la provisión de albergues, de comida y kits de primera necesidad, especialmente desde la iglesia y organizaciones de la sociedad civil. Es necesario señalar que si bien es cierto estas son importantes, se hace necesario conducir a la población venezolana hacia una situación diferente que los aleje de ese primer estado de desprotección primaria y sean llevados hacia una normalización y goce de derechos, aspecto que no ha sido previsto en la coyuntura de la atención. Por el contrario, se evidencia que el acceso a otros derechos como la salud y educación se hayan visto obstaculizados; esto aunado a la evidente ausencia de una estrategia clara de acompañamiento psicosocial para el manejo y mitigación del impacto emocional causado por la migración.
- i. Apoyo por parte de la Defensoría del Pueblo: Esta entidad se involucra cada vez más en la asesoría y acompañamiento a las personas en necesidad de protección internacional. Les apoya en la elaboración de solicitudes de asilo y de permisos para trasladarse dentro del país de los solicitantes.
- j. Papel central de la sociedad civil: Por otro lado, y ante la necesidad en el territorio de asistir al porcentaje de personas que no se encontraban dentro de las estrategias gubernamentales, las organizaciones sociales entre tanto hemos prestado apoyos para el acceso a exámenes médicos, controles prenatales, medicamentos y consultas médicas, hemos ofrecido bonos de alimentación, apoyos en traslados para reunificación

²³Ver: http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2017/julio_2017/5091-cancilleria-y-migracion-colombia-anuncian-resolucion-para-regularizar-venezolanos-encolombia.

familiar, traslados urgentes para la protección de la vida, así como apoyos en arriendo de familias migrantes en condición de calle.

Recomendaciones

- a. Procedimiento expedito: Se requeriría la implementación de un “procedimiento express” o más corto para los casos que no van a obtener el estatus de refugiado por no estar dentro de las definiciones establecidas. Es preocupante que se vayan a negar casos que vienen esperando desde hace 2 años una respuesta, negativa que además viene acompañada con una orden de salida del país.

- b. Implementación eficaz de medidas complementarias: Para los casos de personas provenientes de Venezuela que han salido por la crisis, o para las personas que han esperado tanto por una respuesta y obtienen una negativa, debería poder implementarse de manera efectiva una medida complementaria que permita a la persona regularizar su estancia en el país por alguna otra vía. Si bien las medidas complementarias son mencionadas en el Decreto 1067/15, las mismas no han tenido un desarrollo práctico.

- c. Alianza efectiva de la Cancillería con las agencias y organizaciones especializadas: Si bien el proceso para determinar el estatus de refugiado es responsabilidad completa del Estado colombiano, en los casos en los que se requiera, y para algunas actividades, el Ministerio podría apoyarse en agencias y ONGs especializadas, que pueden brindar apoyo para que los procesos sean más expeditos y se destraben algunos cuellos de botella (Ej. Intérpretes, traslado de solicitantes, etc.). En el marco de esta recomendación, también podría pensarse en la alimentación conjunta de un sistema de información de solicitantes de asilo y refugiados entre la Cancillería y las ONGs o agencias expertas, para lograr una identificación de necesidades y una mejor y más coordinada respuesta frente a las mismas.

- Reforma al Decreto 1067/15: De acuerdo a los limitantes y falencias que se han presentado frente al procedimiento para solicitar refugio en Colombia, consideramos que se hace necesaria una reforma al mismo procedimiento establecido en el Decreto. Limitantes como el del trabajo, la restricción territorial, los tiempos en el procedimiento, entre otros, podrían ser modificados para que los solicitantes tengan acceso a derechos que en la actualidad se están viendo afectados por dichas limitantes.

- d. Mayor difusión del procedimiento: Una mayor difusión del procedimiento para solicitar refugio, específicamente en zonas de frontera y puestos fronterizos, permitirá un mejor acceso al mismo. Asimismo, campañas interinstitucionales en las que se hace

socialización del decreto y de lo que éste implica (ej.: salvoconducto) podrían generar un acceso efectivo y una mayor sensibilización frente a los solicitantes de asilo y refugiados. El cuerpo de militares y policías debe tener pleno conocimiento de estos instrumentos.

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

- j. Descentralizar la política de refugio en Colombia, permitiendo una mayor participación de otras entidades del Estado del orden nacional, así como la participación de instituciones de orden local.
- k. Promover y facilitar el acceso a la justicia de los refugiados, por ejemplo, a través de la acción de tutela como mecanismo de exigibilidad de derechos. “La corte constitucional en su examen aclara que la acciones tutela en casos de negativa al reconocimiento de la condición de refugiado, se constituye en el mecanismo idóneo para garantizar los derechos del peticionario por ser el recurso más efectivo para brindarle protección de manera inmediata contra la devolución a un país donde su vida o integridad personal se encuentren amenazadas”²⁴ . La sociedad civil puede ocupar un rol importante orientando en la materia.
- l. Mejorar el sistema de registro y sistematización de datos en medios electrónicos de la población solicitante y refugiada.
- m. Promover la participación y empoderamiento de los refugiados en Colombia.
- n. Solicitar a los organismos de control y al Ministerio Público, realizar seguimiento y veeduría permanente frente al funcionamiento del sistema de refugio, el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugio y realice informes de manera periódica, de manera tal que se asegure que todo lo que está establecido se esté cumpliendo regularmente (ej.: aplicación de todas las definiciones de refugio contenidas en el decreto). Se debería además promover diálogos e incidencia política que den origen a una ley ordinaria sobre refugio en Colombia, que incorpore los más altos estándares en Derechos Humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional de los refugiados, con la transversalización de enfoque de edad, género y diversidad.
- o. Promover campañas y programas interculturales sobre la migración, el refugio y la solidaridad en las comunidades de acogida.
- p. La política migratoria debe pasar de la tradición de ser un país expulsor a ser un país de tránsito y acogida de migrantes, algunos de ellos sujetos de protección internacional.
- q. Colombia podría evaluar recibir un número de población refugiada en el mundo, por ejemplo, instaurando un programa de reasentamiento, en lógica de solidaridad mundial y reciprocidad a partir del incremento de migrantes forzados en el mundo.

²⁴ Llaín, Shirley. La Política Migratoria Colombiana en Materia de Derechos de Asilo y Refugio. Pág. 525.

- r. Evitar algún tipo de politización de la política de refugio en Colombia y reconocer la condición de refugiado sin importar la dinámica de las relaciones diplomáticas con el país de origen.
- s. Modificar la numeración de los documentos de identidad para los solicitantes de la condición de refugio, de manera tal que sean compatibles con los formatos estándar de los servicios básicos del Estado colombiano, por ejemplo, otorgar una cédula temporal. Esto garantizaría que los solicitantes tengan acceso en igualdad de condiciones a los servicios sociales del Estado y puedan acceder a un empleo formal que le permita vivir dignamente en Colombia, mientras recibe el reconocimiento de la condición de refugiado
- t. Desconcentrar el procedimiento del reconocimiento de la condición de refugiado, creando CONAREs en los territorios de frontera.
- u. Mejorar los procedimientos de la condición de refugiado, incorporando altos estándares de protección según DIH y DDHH; diseñar un sistema de registro y bases de datos electrónicos que faciliten el registro sistemático de datos, recopilación de información, acceso para seguimiento de los casos y tabulación de estadísticas; y generar un procedimiento prioritario con un representante o tutor para los casos de niños y niñas no acompañados, garantizando su participación.

3. PROGRAMA FRONTERAS SOLIDARIAS

Contexto: asuntos problemáticos

“Las fronteras de Colombia, más allá de la movilidad humana que ha sido estructural y la complejidad de cualquier frontera político-administrativa, han sido regiones particularmente afectadas por desplazamientos forzados internos y transfronterizos, ocasionados por la presencia de actores armados ilegales, economías ilícitas y otras manifestaciones del conflicto armado; cuyos impactos se han acentuado por la ausencia del Estado civil. En los últimos dos años, estos territorios han experimentado nuevas dinámicas migratorias que demandan diferentes respuestas al Estado Colombiano, y que se suman a

los históricos problemas de abandono estatal y ausencia de garantías para los derechos sociales, que aún persisten en las fronteras.”²⁵

En las fronteras con Colombia se evidencian fenómenos de: desplazamiento forzado interno, desplazamiento forzado transfronterizo y personas colombianas en necesidad y/o condición de desprotección internacional en los países vecinos, colombianos (o familias mixtas) retornados, migrantes económicos extranjeros de las Américas y extra continentales, personas en necesidad de protección internacional que no desean quedarse en Colombia, solicitantes y refugiados en Colombia, víctimas de trata y tráfico, entre otros.

El fenómeno de desplazamiento forzado transfronterizo está estrechamente relacionado con el importante número de solicitudes de refugio de la población colombiana a los países vecinos. Según cifras de ACNUR del año 2015, había 340.240 colombianos refugiados y en necesidad de protección internacional en Ecuador, Venezuela y Panamá, que corresponden al 91% por ciento de la población colombiana refugiada y en necesidad de protección internacional en el mundo²⁶.

Los flujos migratorios entre Colombia y Venezuela se han caracterizado por la migración de personas por razones económicas y de seguridad. Desde Colombia, el desplazamiento forzado transfronterizo ha sido producto del conflicto armado y la violencia generalizada en los departamentos fronterizos; territorios que por su ubicación estratégica han facilitado la presencia de actores armados asociados al conflicto armado, así como el narcotráfico y contrabando. Incluso, en el marco de la política de Consolidación Territorial²⁷, se priorizaron municipios de frontera, que resultaron fuertemente militarizados y en todo caso escenarios de miles de personas desplazadas. Los municipios fronterizos priorizados en esta política fueron: Arauca, Saravena y Arauquita, en La Guajira: San Juan del Cesar, en Norte de Santander la región del Catatumbo conformada por El Carmen, Teorama, Tibú y Convención²⁸.

Producto de la dinámica del desplazamiento forzado transfronterizo, que, con frecuencia es la continuidad del desplazamiento forzado interno en la región, Venezuela es el país con mayor población colombiana en necesidad de protección internacional; según estadísticas

²⁵ Codhes(2017). Refugio, Flujos Migratorios Mixtos Y Apatridia En Las Fronteras De Colombia.

²⁶ ACNUR, Global Trends 2015. En: [http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Estadisticas/2016/Global Trends 2015.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Estadisticas/2016/Global_Trends_2015.pdf?view=1). Consultado octubre de 2016.

²⁷ La política de consolidación territorial surge en el año 2009 bajo el Gobierno de Alvaro Uribe Vélez, en el marco de la política de seguridad democrática, que buscaba “afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano”(Directiva presidencial 20 de marzo de 2009). Operaba bajo la focalización geográfica, con fuerte presencia militar y componentes contrainsurgentes y de lucha contra los cultivos de uso ilícito.

²⁸ CODHES. Documentos CODHES N° 20. ¿Consolidación de qué?

de ACNUR, a finales de 2017, por lo menos 171.920²⁹ personas colombianas vivían en Venezuela en esta situación. En los últimos años, la agudización de la inestabilidad política y económica de Venezuela ha provocado cambios en las dinámicas migratorias entre los dos países. En agosto de 2015 se manifestó una crisis humanitaria en la frontera colombo-venezolana, como consecuencia del Estado de excepción declarado en Venezuela sobre los municipios de frontera de los Estados de Táchira, Zulia y Apure y el cierre de los pasos fronterizos. Las medidas fueron adoptadas por Venezuela bajo el argumento de presencia de paramilitarismo colombiano en la frontera y afectación económica del país a partir del narcotráfico³⁰.

Durante la crisis se presentaron deportaciones y retornos masivos hacia la frontera de Colombia, estos últimos provocados por el temor generalizado de la población colombiana a sufrir represalias, abusos y violaciones contra sus Derechos Humanos en las operaciones arbitrarias de deportaciones por parte de las fuerzas armadas bolivarianas. La cifra de personas colombianas deportadas desde Venezuela a través de Norte de Santander, La Guajira, Arauca y Vichada, alcanzó los 1.950 al 14 de octubre de 2015 y un total de 22.342 personas retornaron por Norte de Santander, La Guajira, Arauca y Vichada³¹, registrados durante el periodo del 21 de agosto al 22 de septiembre de 2015.

Entre tanto, la frontera entre Colombia y Ecuador se ha caracterizado por tener importantes flujos migratorios de población colombiana hacia el Ecuador, que debe desplazarse forzosamente hacia el vecino país en búsqueda de protección internacional. Para finales de 2015, en Ecuador residían 120.685 colombianos en necesidad o condición de protección internacional. El Ecuador ha sido el país que más estatus de protección internacional ha otorgado en América Latina: en el 2014 había 57.060 colombianos con estatus de refugio³² en ese país. La magnitud de población colombiana víctima del conflicto armado que reside en el vecino país, llama la atención sobre los posibles retornos de la población a territorio nacional como consecuencia de la firma de los acuerdos de paz.

En cuanto a la frontera con Panamá, “en el mes de mayo de 2016, se presentó una de las crisis humanitarias más graves en territorio nacional, que afectó a población migrante de nacionalidad extranjera y a las comunidades de acogida, en Turbo-Antioquia y Acandí-Chocó. A partir del cierre en la frontera, más de 1.000 migrantes en situación irregular

²⁹ ACNUR, Global Trends 2015. En: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Estadisticas/2016/Global_Trends_2015.pdf?view=1. Consultado octubre de 2016

³⁰El País. Maduro ordena el cierre de otros pasos fronterizos con Colombia. Publicado el 28 de agosto de 2015. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2016. Ver: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/maduro-ordena-cierre-otros-cinco-pasos-fronterizos-con-colombia>

³¹ Servicio Jesuita para Refugiados Colombia. Acompañamiento humanitario para la protección de derechos a familias colombianas deportadas o retornadas forzosamente desde Venezuela. Marzo de 2016.

³² Dirección de Refugio. <http://cancilleria.gob.ec/estadistica-de-refugios/> Fecha de consulta: 27-03-2014.

estuvieron represados en Turbo-Antioquia. Desde el cierre, la vulneración de los Derechos Humanos de los migrantes y el riesgo a su integridad se fueron profundizando. Con las restricciones de paso en frontera, la población migrante se vio en la disyuntiva de seguir su camino por rutas irregulares y de alto nivel de inseguridad como lo son la Selva del Darién y la vía marítima, o ser deportados de Colombia. En el caso de la frontera con Ecuador, el ingreso y estadía temporal de migrantes cubanos y haitianos en el territorio se hizo visible y se incrementaron las deportaciones”³³.

La frontera que hoy centra la atención del Estado y la sociedad civil es la Frontera con Venezuela. En ella se pueden identificar tres tipos de migración: regular, irregular y pendular. El flujo de gente que cruza la frontera ha aumentado, debido a la crisis en ese país. Si bien no es un flujo masivo, si hay un gota a gota importante de personas, muchas de las cuales (venezolanas) son refugiadas bajo la definición de la Declaración de Cartagena. Hay varios pasos fronterizos autorizados, pero al ser una frontera tan extensa, y tener un contexto geográfico complejo, la misma se presta para varios pasos por trocha no autorizados.

Es clave tener en cuenta que dentro de los flujos que están cruzando al país no hay únicamente población venezolana, si no muchas familias mixtas o colombianos que se encontraban viviendo en el vecino país. El cruce constante de personas y la necesidad de las mismas, también se presta para arbitrariedades por parte de las autoridades, quienes a veces exigen dinero para sellar pasaportes, o se niegan a hacerlo, o exigen dinero también para dejar cruzar.

Debido al contexto actual en la frontera con Venezuela, se han descuidado las problemáticas que sufren las demás fronteras del país; cada una tiene sus propias dinámicas y contextos que requieren de una atención específica. Si bien existen medidas que el Estado ha implementado en varios aspectos, no se trata de un Programa de Fronteras Solidarias; son acciones aisladas que no tienen un marco de acción más grande, sin relación además con el PAB.

Las ciudades que se encuentran en frontera con Venezuela están desbordadas. No tienen capacidad para una atención a población en esa magnitud, lo que ha generado un colapso en la garantía de algunos derechos (ej. Salud). Hemos tenido conocimiento por algunos solicitantes que llegaron a Bogotá, que el Estado está trasladando a las personas en bus desde frontera hasta ciudades en el interior y fronterizas con otros países.

³³ Codhes(2017). Refugio, Flujos Migratorios Mixtos Y Apatridia En Las Fronteras De Colombia.

Otro aspecto relevante en la frontera con Venezuela es la continuidad de actores armados ilegales en los territorios. La frontera se ha caracterizado por la alta presencia de grupos al margen de la ley, que se explica principalmente por “el abandono estatal, la ubicación geoestratégica y la distancia relativa del interior del país respecto a la primera ciudad del país vecino”³⁴. En la zona han hecho presencia históricamente grupos armados ilegales tales como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y diversos grupos herederos del paramilitarismo, como el desaparecido ERPAC, Los Rastrojos, Los Urabeños y las Águilas Negras. La presencia de estos grupos y las disputas que se dan entre ellos se pueden explicar por la ubicación geoestratégica de la región, por la intención de controlar corredores de movilidad y por la existencia de intereses políticos y económicos, asociados primordialmente con la extracción de petróleo y carbón, el narcotráfico y los altos flujos de bienes y mercancías de contrabando en la frontera³⁵.

Problemáticas centrales a la luz del Programa de Refugiados de Pastoral Social:

- a. La falta de difusión del procedimiento para obtener la condición de refugiado en zonas de frontera es evidente.
- b. La falta de identificación de personas en necesidad de protección internacional dentro de los flujos migratorios mixtos que cruzan todas nuestras fronteras es una problemática permanente que requiere de atención urgente por parte del Estado. Esto se complejiza con la sofisticación de las redes de trata y tráfico de personas que operan en el país, que en su mayoría están permeadas por grupos armados.
- c. Como consecuencia precisamente de la dinámica de la frontera, y de lo poroso de su contexto, se están presentando varios incidentes de seguridad en esta zona. Las personas que cruzan hacia Colombia por motivos de persecución política, alegan que los que los persiguen también están cruzando y están identificando su paradero. Este es uno de los motivos para no quedarse en estas regiones, si no continuar el camino hacia el interior del país.
- d. La gran cantidad de personas están llegando a ciudades que no tienen capacidad en términos de infraestructura y sostenibilidad fiscal, situación que ha generado sentimientos de xenofobia, que además han sido exacerbados por algunos partidos políticos. Los altos niveles de desempleo y desigualdad de las zonas donde está llegando

³⁴Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, Situación de los niños, niñas y adolescentes en zonas de frontera internacional entre 2011 y 2013, (Bogotá: CODHES, 2015), 19.

³⁵Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, Situación de los niños, niñas y adolescentes en zonas de frontera internacional entre 2011 y 2013, (Bogotá: CODHES, 2015), 13.

población venezolana, sumado a una tipología de migrantes altamente vulnerable, eleva los niveles de tensión en esta parte del país.

- e. En relación a la infraestructura básica de atención y ayuda a los solicitantes de asilo y refugiados, así como el acceso a servicios sociales y comunitarios, “Existe fragilidad institucional a lado y lado de las fronteras para la atención de la población solicitante y refugiada, se carece de infraestructura básica y programas de acceso a servicios básicos y generación de oportunidades. A su vez, no se cuenta con planes ni infraestructura para la atención de emergencias migratorias producto de flujos masivos de migrantes y/o PNPI, caso tal podemos hacer referencia a la crisis colombo venezolana...Podríamos decir que, a nivel general se puede afirmar que las fronteras colombo-venezolana, panameña y ecuatoriana son, en alguna medida, solidarias por su gente. Las comunidades locales integran, desde sus posibilidades, a las PNPI. En cuanto a la seguridad, se mantiene una tensa calma. Los niveles de violencia, de presencia de los GAI como de mafias organizadas van reduciendo la posibilidad de habitar las zonas fronterizas. Bajo estas condiciones empiezan a darse desplazamientos internos por la situación de conflictividad de la zona fronteriza”³⁶.

- f. Incremento de la deportación: El año 2016 ha sido el año que históricamente Colombia ha deportado a más extranjeros. Se realizaron 23.393 medidas administrativas de deportación y 1.305 medidas administrativas de expulsión³⁷. Entre el año 2015 y 2016, se realizaron un total de 35.775³⁸ deportaciones y expulsiones la mayoría a cubanos y haitianos, seguidos por venezolanos y nepalíes. Esa magnitud da cuenta no solo de las nuevas necesidades en materia migratoria para el Estado colombiano, sino también, de su incapacidad para responder de manera coherente y desde un enfoque de derechos sobre esta situación, que afecta especialmente a las regiones fronterizas. En los primeros cuatro meses del año 2017, se deportaron 736 venezolanos, se han expulsado 84 ciudadanos de este país y 1.479 han sido sancionados económicamente³⁹. Asimismo, es clave señalar que los actos administrativos de deportación no comprenden el traslado de la persona al país de donde provenían.

Acciones de Estado y sociedad civil

³⁶ CER (2016). Plan De Acción De Brasil En El Contexto De Los Diálogos De Paz En Colombia.

³⁷ Migración Colombia. Respuesta a Derecho de Petición. Fecha: 28 de noviembre de 2016, n° de radicado: 20162100498121.

³⁸ Ibit.

³⁹ Caracol Radio. http://caracol.com.co/radio/2017/04/27/nacional/1493314744_371463.html

- a. Las diferentes alternativas de regularización que el Estado colombiano ha puesto en marcha para los venezolanos que están cruzando la frontera, son una buena iniciativa que responde a una necesidad de regularización. La Tarjeta Migratoria Fronteriza es ideal para las personas que realizan una migración pendular, y que cruzan la frontera con regularidad para adquirir víveres y visitar a sus familiares. Sin embargo, esta tarjeta NO permite trabajar, y muchas personas que se encuentran en zonas de frontera con este documento, se están internando en el país, debido precisamente a la crítica situación en esas regiones.
- b. El Permiso Especial de Permanencia para las personas que vienen de Venezuela es una herramienta funcional para los venezolanos con pasaporte; este permiso les permite trabajar de manera regular, minimizando los riesgos de explotación.
- c. En zonas de frontera, y liderados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, hay espacios locales de coordinación, para que exista una respuesta eficaz y ordenada a las necesidades de las personas que están cruzando desde Venezuela.
- d. Desde el año 2016, cuando se incrementó el número de personas provenientes de Venezuela ingresando al país, el Estado ha optado por hacer frente a esta situación a través de respuestas operativas, necesarias por supuesto, pero no con perspectiva humanitaria y/o con estándares aplicables a personas con necesidad de protección internacional.
- e. Expedición del decreto 1692 del 24 de octubre de 2016 el cual crea la Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes. Su objetivo central es coordinar las acciones que desarrolla el estado a través de la Estrategia Nacional contra el Tráfico.

Recomendaciones

- a. Poner en marcha un verdadero Programa de Fronteras Solidarias, en el que se implementen actividades en todas las fronteras del país, se implementen medidas a largo, mediano y corto plazo, que no respondan únicamente a emergencias. Se deben además tener en cuenta las dinámicas propias de cada frontera, a las comunidades que se encuentran en las mismas y para las cuales las fronteras son prácticamente inexistentes, los niveles de movilidad, entre otras. Herramientas como la TMF podrían ser implementadas no únicamente en la frontera con Venezuela, ya que las demás tienen unas dinámicas comerciales, laborales y de movilidad similares.

- b. Como mencionado para el caso de Procedimiento de asilo de calidad, es necesario que en zonas de frontera se haga mayor difusión del procedimiento de refugio, de los derechos de los migrantes en Colombia, y de las diferentes alternativas de migración. Esto evitaría la irregularidad, la explotación y el desconocimiento frente al acceso a derechos básicos en Colombia. Esta campaña de difusión debe ir acompañada con un fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios migratorios en zonas de control fronterizo, así como de su sensibilización y aplicación de enfoque de género en su trabajo del día a día.
- c. La CONARE en Colombia continúa siendo un organismo centralizado, sin delegados en los diferentes entes territoriales o zonas de frontera. Esta situación puede generar mayores tardanzas en los procesos, ya que implica el traslado de los funcionarios desde el nivel nacional. Podría pensarse en la descentralización del equipo de refugio de la Cancillería en algunas zonas (especialmente en frontera), o la creación de un grupo móvil que facilite y agilice los procedimientos.
- d. De cara a la crisis fronteriza con Venezuela, se deben reforzar las instituciones prestadoras de servicios de salud y educación en zonas de frontera. La realidad innegable que está atravesando esa zona, insta a las autoridades locales y nacionales a que se tomen medidas de este tipo, que no beneficiarían únicamente a la población migrante, sino también a la población receptora. Que sea la oportunidad para fortalecer los territorios de frontera en acceso a derechos.
- e. Con cada día que pasa se hace más necesario la realización de una campaña a nivel nacional, con énfasis específico en frontera, para combatir la discriminación y la xenofobia. Es importante recordarle a las personas que en alguna época, fue Venezuela la que acogió a los colombianos víctimas de la violencia, y que dentro del marco del proceso de paz que estamos viviendo, tenemos que aplicar el concepto y los valores de la reconciliación en nuestra vida en comunidad.
- f. Proponer estrategias coordinadas entre las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil para afrontar la emergencia Migratoria de venezolanos de una manera ordenada y efectiva, entregando ayudas humanitarias y facilitando el acceso a derechos teniendo en cuenta la dirección de políticas públicas nacionales y regionales.

4. PROGRAMA INTEGRACIÓN LOCAL- CAPÍTULO SOLUCIONES INTEGRALES, COMPLEMENTARIAS Y SOSTENIBLES

Contexto: asuntos problemáticos

- a. El Estado colombiano no tiene políticas públicas destinadas a la integración de la migración extranjera en el país, especialmente de las personas en necesidad de protección internacional y los migrantes en condiciones de vulnerabilidad y con pocos recursos. Eso hace muy complejo alcanzar algún tipo de solución integral en los diferentes aspectos relacionados con la garantía de derechos en el país.
- b. En el año 2016, ante las dificultades y la falta histórica de una política pública dirigida a la población refugiada y migrante, la sociedad civil, con el apoyo de la Cancillería inició un proceso de conformación de una Mesa Nacional de Sociedad Civil, para luego proponer una reforma para el sistema nacional de migraciones, sin embargo, este proceso no ha avanzado. Se cuenta con unas memorias del proceso participativo⁴⁰.
- c. La homologación de títulos extranjeros cada vez se ha tornado más limitada y compleja, especialmente para personas que tuvieron que salir huyendo de sus países, y no tuvieron la posibilidad de apostillar sus documentos. A raíz de falsificaciones presentadas en varios títulos de médicos estéticos que decían haber estudiado en Brasil, la normatividad se ha vuelto más restrictiva, lo que conlleva un gran obstáculo para que los refugiados puedan conseguir un trabajo en el campo de su profesión y los que no han terminado puedan continuar con sus estudios en el país.
- d. Debido a la grave crisis en el sistema de salud, hospitalario y de medicamentos en Venezuela, muchas personas están cruzando la frontera con la necesidad de conseguir medicinas específicas para sus diferentes tratamientos. Se hace particularmente evidente en casos de mujeres embarazadas, portadores de VIH, hipertensos, diabéticos, entre otros.
- e. El acceso a vivienda en calidad de arrendatario es un tema complicado para los colombianos en general, y ahora mucho más para la población extranjera. Además de ser muy costoso en algunas zonas del país (ej. Bogotá), conlleva un sinnúmero de

⁴⁰ El texto de denomina Política Migratoria Y Mecanismos De Participación Aportes Desde La Sociedad Civil. Ver: https://www.colombianosune.com/sites/default/files/final_aportes_vf.pdf

requerimientos que no son posibles de subsanar en el caso de población extranjera (ej.: Codeudores con finca raíz).

- f. Para la población refugiada que porta documentos de viaje y visas temporales, en algunos casos se les dificultan los créditos con las entidades bancarias.
- g. Desconocimiento de los empleadores del documento que entrega Migración Colombia que identifica a los Venezolanos que optaron por el permiso especial PEP, esto dificulta la contratación laboral.
- h. “Los instrumentos normativos no evidencian cuales son o deberían ser las acciones de las instituciones del Estado Colombiano, para garantizar, por un lado, la efectiva protección más allá del mero reconocimiento del refugio; y en menor medida, qué acciones respecto a la integración local u otras soluciones duraderas y en qué condiciones se implementarían. Lo que restringe la protección de los refugiados, a la regularización de su situación migratoria en el país, como único mecanismo de protección internacional”⁴¹.
- i. Las personas que vienen huyendo de su país, vienen con una carga emocional bastante fuerte, sufren de desarraigo, estrés traumático y postraumático, delirios de persecución, entre otros. La necesidad de supervivencia como prioridad impide que se tramiten esta clase de problemas psicológicos, invisibilizando esta clase de padecimientos que terminan convirtiéndose en enfermedades crónicas.

Acciones de estado y sociedad civil

- a. Las recientes medidas en materia de salud y educación para la población migrante, sin importar su estatus, se constituyen en un precedente importante para la garantía de derechos fundamentales en el país. Estas medidas, acompañadas de alternativas que aseguren la regularización de las personas (como el PEP, la TMF), evitan que se explote y se desproteja a la población migrante en Colombia, dentro de la cual hay un importante número de menores de edad.
- b. Alianzas con la academia para generar programas de aprendizaje en el idioma español para extranjeros
- c. Alianzas con el SENA para el acceso a cursos vocacionales y emprendimiento

⁴¹ Codhes (2017) Política pública en materia de refugio en Colombia.

- d. Alianza con el Politécnico Grancolombiano, para la realización y puesta en marcha del curso virtual en Derecho Internacional para Refugiados

Recomendaciones

- a. Efectuar programas de integración local, para la integración de personas refugiadas en el lugar de llegada con plena garantía de sus derechos. Es decir, realizar acciones concretas que conlleven al goce efectivo de los derechos de los refugiados en Colombia.
- b. Implementar una política pública para las migraciones, que incluya las diferentes categorías migratorias. El Estado está en mora de la construcción de dicha política, ahora aún más con la transición que está viviendo el país y que puede generar que haya un mayor número de personas que quisieran venir. Es necesario emitir documentos Conpes que habiliten la transferencia de recursos a los municipios y ciudades fronterizas, con alto requerimiento en materia fiscal para acoger a migrantes. La construcción de una política pública en materia de migración y refugio, desde su diseño debe contar con la participación de población migrante, solicitante de asilo y refugiada, para que desde su perspectiva, enumeren los obstáculos que han encontrado para su integración y las posibles soluciones que encuentran a dichos obstáculos.
- c. Es importante darle mayor difusión a las medidas expedidas en materia de salud y educación. El hecho que hayan sido expedidas por la entidad correspondiente, no significa per se que la misma sea aplicada en todas partes del país, especialmente en municipios pequeños que no han tenido una tradición fuerte de migración.
- d. Se podría realizar una flexibilización en el proceso de homologación de títulos de solicitantes de asilo y/o refugiados, en el que el Estado o las mismas universidades se encarguen de realizar las verificaciones correspondientes, sin necesidad de exigir la apostilla o de poner en riesgo a las personas.
- e. Es importante contar con un fuerte sistema de caracterización en la frontera, que identifique las necesidades específicas en materia de salud de las personas. Esta caracterización se hace cada vez más urgente, ya que en casos como los de VIH, sin el tratamiento adecuado, el problema puede escalar a uno de salud pública.
- f. Difundir a través del Ministerio de trabajo la información referente al PEP, según Resolución 003015 de 2017, para facilitar la contratación de venezolanos con este tipo de permisos.

- g. Ampliar los programas y cursos a través de la academia en Derecho Internacional para Refugiados.
- h. El acceso al sistema crediticio y bancario para los solicitantes de asilo es inexistente; el no tener un documento con vigencia por más de 3 meses, no tienen posibilidad de bancarizarse ni obtener ningún tipo de crédito.
- i. Se debería implementar un programa de atención sicosocial y acompañamiento a las personas en necesidad de protección internacional. Poner en marcha brigadas de atención psicosocial en zonas de frontera dirigidas específicamente a migrantes forzados; sin un adecuado tratamiento de afectaciones de esta índole, es muy complejo alcanzar un nivel de tranquilidad que permita una efectiva integración, ya que además puede generar auto exclusión y temor en las personas.
- j. El desconocimiento amplio por parte de los solicitantes y de las Instituciones del Decreto 1067, sobre el proceso de asilo, sus limitaciones, y sus garantías de acceso a derechos, ha generado desistimientos voluntarios, principalmente por limitaciones al acceso a trabajo y los tiempos extensos en la respuesta, esto conlleva a que las personas opten por otros procesos de regularización y en casos denegados no acceden a las diferentes instancias previstas.
- k. Generar, tanto desde el Estado como desde las organizaciones de la sociedad civil, procesos organizativos de las comunidades migrantes, solicitante de asilo y refugiadas en el país, que adquieran un nivel de organización y empoderamiento, que les permita alcanzar la autosuficiencia en materia de garantía de derechos.
- l. Generar espacios de intercambio de saberes y culturas, que tengan como objetivo la reconciliación y la inclusión de estas minorías en la sociedad colombiana. Esta clase de espacios puede pensarse desde el sistema educativo (colegios y universidades), de la mano de campañas anti xenofobia.

5. PROGRAMA REPATRIACION VOLUNTARIA- CAPÍTULO SOLUCIONES INTEGRALES, COMPLEMENTARIAS Y SOSTENIBLES

Contexto: asuntos problemáticos

En Colombia el retorno funciona a partir de la Ley 1565 del 31 de julio de 2012, que tiene por objeto crear incentivos de carácter aduanero, tributario y financiero concernientes al retorno de los colombianos, y brindar un acompañamiento integral a aquellos colombianos que voluntariamente desean retornar al país. A partir del Decreto 1000 de 2013, se crea el Registro Único de Retornados, la Comisión Intersectorial para el Retorno y los Centros de Referenciación y Oportunidades para el Retorno (CRORE) y se reglamentan los artículos 2, 4, 9 y 10 de la Ley 1565 de 2012, y tiene por objeto coordinar las acciones para brindar atención integral a la población migrante colombiana en situación de retorno. Esta contempla cuatro tipos de retornos⁴²: i) el retorno solidario⁴³, ii) el retorno humanitario o por causa especial⁴⁴, iii) el retorno laboral⁴⁵ y, iv) el retorno productivo⁴⁶.

Otro instrumento jurídico a tener en cuenta es el artículo 28 de la Ley 1448 de 2011, que establece como uno de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, el de retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad. El retorno de víctimas en el exterior se encuentra consagrado en el parágrafo 2 del artículo 66 de la misma ley.

Es oportuno aclarar que no se han realizado comisiones tripartitas ni cuatripartitas para la repatriación de colombianos refugiados. La Cancillería ha indicado en comunicación formal que no ha llevado a cabo ningún proceso de repatriación organizada de refugiados de nacionalidad colombiana, ni se han activado mecanismos de repatriación con comisiones cuatripartitas (Estado de acogida, Estado de origen, ACNUR y refugiados).

A pesar de la firma de un acuerdo de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las Farc-Ep, aun no existen las garantías de seguridad y dignidad para los retornados, debido a la existencia de otros actores armados y la continuidad en los desplazamientos forzados y amenazas a líderes y lideresas. El Acnur ha acompañado algunos retornos individuales y familiares bajo solicitud desde los países receptores; Acnur manifiesta que no ha habido un incremento

⁴² Congreso de la Republica de Colombia. Ley 1565 de 2012. Artículo 3: Tipos de retorno.

⁴³ Ley 1565 de 2012. Artículo 3, literal a: Retorno Solidario: Es el retorno que realiza el colombiano víctima del conflicto armado interno, como también aquellos que obtengan la calificación como pobres de solemnidad. Este tipo de retorno se articulará con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

⁴⁴ Ley 1565 de 2012. Artículo 3, literal b: Retorno Humanitario o por Causal Especial: Es el retorno que realiza el colombiano por alguna situación de fuerza mayor o causas especiales. Considérense causas especiales aquellas que pongan en riesgo su integridad física, social, económica o personal y/o la de sus familiares, así como el abandono o muerte de familiares radicados con él en el exterior.

⁴⁵ Ley 1565 de 2012. Artículo 3, literal c: Retorno Laboral: Es el retorno que realiza el colombiano a su lugar de origen con el fin de emplear sus capacidades, saberes, oficios y experiencias de carácter laboral adquiridas en el exterior y en Colombia.

⁴⁶ Ley 1565 de 2012. Artículo 3, literal d: Retorno Productivo: Es el retorno que realiza el colombiano para cofinanciar proyectos productivos vinculados al plan de desarrollo de su departamento y/o municipio de reasentamiento, con sus propios recursos o subvenciones de acogida migratoria.

sustancial de estos retornos, excepto por parte de la población en Venezuela, provocada por la inestabilidad de este país.

Así las cosas, se pueden identificar cinco formas de retornos: a. el retorno formal en el marco de la ley 1565 de 2012; b. el retorno informal individual sin ruta específica; c. el retorno de víctimas en el marco de la ley 1448 de 2011; d. los retornos masivos tras el cierre de frontera con Venezuela en 2015⁴⁷ y e. solicitud de repatriación de refugiados de manera individual.

Dentro de los perfiles migratorios encontramos ciudadanos colombianos que años atrás salieron del país a causa del conflicto armado y que inclusive cuentan con estatus de refugiado en ese país; estas personas llegan sin una ruta clara para acceder a sus derechos fundamentales. Pese a los esfuerzos del gobierno nacional frente a las garantías que ofrece la Ley 1448 de 2011, existen vacíos frente a la adecuada atención de las víctimas en frontera y en el exterior *“ya que en el momento en que se llevó a cabo el debate de dicha ley, no se tuvo en cuenta las miles de personas expulsadas a causa del conflicto armado interno que cruzaron las fronteras y se ubicaron en otros países”* y que hoy se traducen en la poca operativización de la ruta de retorno para connacionales en el exterior.

En relación con los retornos organizados, la UARIV ha realizado procesos acompañados para población que hace parte del Registro Único de Víctimas (RUV), independientemente si las personas tienen o no estatus de refugiado. Estos retornos se han realizado a través de la Ley 1448 de 2011 en articulación con la Ley 1565 de 2012 y el Decreto 1067 de 2015, a través de *Retorno Solidario*.

Si bien el Estado, a través de la UARIV y la Cancillería, ha acompañado algunos casos de retorno, estos están limitados por tratarse solamente de personas registradas y que hayan sido reconocidas como víctimas de desplazamiento forzado. De nuevo, en esta materia se expresan con claridad las dificultades en torno a la ausencia de reconocimiento del desplazamiento forzado transnacional planteada en líneas anteriores, por cuanto dicha modalidad se encuentra excluida del acompañamiento del retorno desde el exterior.

Los procesos de retorno actualmente se realizan a través de la coordinación de los consulados y la UARIV, pero no cuentan con acompañamientos reales que incluyan apoyos económicos en el traslado desde el país de acogida a Colombia. En este caso, es una vez que la persona llega a territorio nacional de manera autónoma que se habilita la oferta

⁴⁷ En relación a los retornos masivos, que se llevó a cabo en el segundo semestre del año 2015, la Unidad Nacional para Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD, entidad que participó en la respuesta a la crisis migratoria y fronteriza⁴⁷, identificó 22.252 personas retornadas, deportadas, repatriadas y expulsadas de Venezuela, a través de la herramienta Registro Único de Damnificados, que mantuvo registro desde 21 de agosto de 2015 a 21 de septiembre de 2015.

institucional. Sin embargo, este apoyo está sujeto a que la persona llegue a un municipio en el que existan garantías de seguridad corroboradas por la UARIV, y consiste en un auxilio de transporte y posteriormente, en el acceso a la oferta institucional en el municipio de llegada.

CODHES ha podido constatar que en el país, y en especial en las fronteras, la ruta de retornos en la práctica no es efectiva, ya que la población no tiene un tratamiento diferenciado por ser retornada desde el exterior, por cuanto una vez la persona llega al municipio para la reintegración, debe someterse a la oferta institucional que otras víctimas también están esperando.

Adicionalmente, los municipios fronterizos no tienen la capacidad técnica ni fiscal para facilitar la integración de la población que estuvo refugiada en otro país. Se han identificado casos donde la población retornada llega a albergues con pocos cupos, donde habitan niños, niñas y adultos sin condiciones adecuadas, y no se cuenta con las condiciones de seguridad necesarias para la integridad de las víctimas.

Según la Unidad⁴⁸, las personas retornadas tienen derecho a la atención humanitaria de emergencia para connacionales, apoyo al traslado de enseres al lugar de retorno (de no haber recibido antes este apoyo), realización del proceso de medición de subsistencia y superación de la situación de vulnerabilidad y de la formulación del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) en el componente de asistencia para garantizar la remisión a las medidas correspondientes e identificar si la persona requiere o no atención humanitaria de transición y en qué componentes⁴⁹.

“A pesar de lo anterior, no existe una directriz manifiesta sobre el tema y no hay claridad sobre si se trata únicamente de personas a las que se les haya reconocido el hecho victimizante de desplazamiento forzado o si toda víctima del conflicto armado que esté en el exterior y retorne, podría acceder a la atención humanitaria y si la misma depende o no de haber iniciado el proceso vía consular o una vez en territorio nacional.

En ese sentido, frente a los casos de retornos acompañados en los departamentos fronterizos, es limitada la capacidad de los municipios y las gobernaciones para garantizar un acompañamiento con condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad para la población víctima. En los municipios fronterizos existen diversas formas de atención para la población retornada, inclusive, existen casos en que las personas son incluidas como víctimas tras el retorno y otras no, y casos en que las personas reciben atención humanitaria

⁴⁸UARIV. Respuesta a derecho de petición No Radicado 201672053327952. 15 de octubre de 2016.

⁴⁹ Codhes (2017) Víctimas en el Exterior, población exiliada y refugiada. Papeles para la Incidencia No.10.

y otros no, lo que revela un alto nivel de desinformación y de ausencia de directrices claras por parte de los funcionarios.

Por otro lado, en los casos de retornos espontáneos de víctimas en el exterior, la población ha regresado a Colombia sin ningún tipo de acompañamiento, y una vez está en territorio colombiano se acerca a las instituciones, o retorna y no demanda ningún tipo de atención. Esto ocurre en los casos en que las personas no se encuentran registradas como víctimas de desplazamiento forzado o como población víctima del conflicto.

En los casos de víctimas retornadas, las diferentes organizaciones las remiten a la UARIV para que las atienda e inicien una ruta de atención y reparación. En cuanto a la población no incluida en el RUV, la Unidad les toma la declaración para la inclusión. Sin embargo, pueden haber casos de personas que fueron víctimas pero que por haber huido de la violencia al exterior no se registraron como víctimas dentro de los plazos establecidos y por tanto, se encuentran en una estado de vulneración mayor pues no reciben ningún tipo de ayuda (excepto un subsidio de transporte al interior del país reconocido por la Cancillería) por parte del Estado al solicitar la inclusión en el registro extemporáneamente.

En el momento de la crisis humanitaria de la Frontera entre Colombia y Venezuela a principios del 2015, desde la Defensoría del Pueblo y desde el Ministerio Público se inició una labor de identificación de las personas en condición de víctimas, tanto las que hicieron su declaración antes de irse a Venezuela, como quienes declararon ante consulados en Venezuela, o no declararon. Para los casos de víctimas que se encontraban en el RUV, se solicitó a la UARIV su atención inmediata. A pesar de que dicha Unidad en sus centros de atención municipal ha atendido población víctima retornada, no existe un seguimiento de dichos casos, y los funcionarios señalan no contar con cifras actualizadas de dicha población. La ausencia de registro claramente contribuye a que se invisibilice la situación de la población víctima del conflicto que ha retornado al país.

Desde algunas Mesas municipales de víctimas se resaltan acciones en el tema de retornos desplegadas por organismos internacionales como ACNUR, en cuanto al apoyo a las víctimas retornadas, especialmente a familias mixtas, es decir, padres colombianos con hijos venezolanos. En estos casos, los hijos son registrados y a partir de allí acceden a salud y a educación. En los departamentos fronterizos se brinda ayuda humanitaria de emergencia por parte de las alcaldías, pero no existe una ruta formal para el retorno.

Son entonces los entes territoriales los que deben asumir la integración de la población retornada, sin contar con programas específicos para ello. Las oficinas territoriales de la

UARIV señalan que la atención que se presta se hace sobre oferta y no sobre demanda, ya que no hay capacidad institucional para dar una respuesta integral. De esta manera, resulta necesario fortalecer la oferta institucional en el territorio, ya que está llegando una nueva población que no se esperaba. La UARIV tiene dificultades por su capacidad limitada de respuesta, ya que sus oficinas territoriales no cuentan con recursos, ni con instalaciones adecuadas para atender a las personas que llegan solicitando apoyo”⁵⁰.

A pesar de la existencia de las dos normas referidas sobre retorno (leyes 1448 de 2011 y 1565 de 2012), la población retornada ha señalado que la ruta de retorno para connacionales no es adecuada para quienes quieren acceder al plan de retorno acompañado pues no ofrece medidas integrales que garanticen la dignidad y seguridad⁵¹, a lo que agregan que los consulados no están en las condiciones para soportar las solicitudes de retorno⁵².

La población retornada ha manifestado quejas frente a “la respuesta por parte del Estado Colombiano en cabeza del programa de “Colombia Nos Une”, en relación con la atención y acompañamiento que es ofrecido a las personas que han decidido retornar a Colombia por la ruta prevista por la Ley 1565 de 2012. Dentro de las críticas más frecuentes se mencionaron las fallas en la ruta de atención, pues esta no garantiza la inserción de los solicitantes y sus familias en la oferta institucional. Lo anterior impide un goce efectivo de derechos, especialmente los laborales y educativos, solo por mencionar un par de ejemplos. Primero, porque las ofertas de trabajo no se ajustan a los perfiles de las personas que retornan, y el segundo, debido a que los créditos y facilidades para el ingreso a estudiar no han sido materializados en la mayoría de los casos. Adicionalmente, la reciente implementación de la ruta creada desde la Ley 1565 de 2012 deja entrever vacíos que merece la pena sean superados por la institucionalidad”⁵³.

De otro lado, el retorno acompañado a partir de la ley 1448 “fue concebido únicamente para personas que están incluidas dentro del Registro Único de Víctimas -RUV- por el delito de desplazamiento forzado. No obstante, la mayoría de las personas víctimas que se encuentran fuera del país no son inscritas por este hecho victimizante, pues para que el mismo se configure, de acuerdo con los estándares de Ley, el desplazamiento debe darse dentro de las fronteras nacionales⁵⁴. Lo anterior pone de presente que los eventuales

⁵⁰ Codhes (2017) Víctimas en el Exterior, población exiliada y refugiada. Papeles para la Incidencia No.10.

⁵¹Codhes (2016) Memorias Encuentro en la Frontera entre Colombia y Ecuador. 2016

⁵²Ibit.

⁵³ CER (2016). Plan De Acción De Brasil En El Contexto De Los Diálogos De Paz En Colombia.

⁵⁴ Resulta importante remitirse al artículo 3º de la Ley 387 de 1997 que determina que el desplazado forzado es todo aquel “(...) que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales (...)”. Igualmente, debe tenerse en cuenta el problema del sub-registro en el RUV que ha sido

retornos que se realicen desde el exterior posiblemente sean acompañados. Ello va en desmedro de las condiciones de seguridad, dignidad y estabilidad que deben prevalecer en estos procesos”⁵⁵.

Para las personas que pertenecen a pueblos indígenas, la ruta de retorno tiene mayores retos. El principal problema es la ausencia de aplicación de la normativa especial de retorno por parte de la UARIV, teniendo en cuenta que en el país no se ha avanzado en la implementación ni socialización del Decreto Ley 4633 de 2011. A esto se suman las barreras de acceso que impone la limitación por parte de los funcionarios por no tener en cuenta el idioma originario de los indígenas que buscan acceder al retorno lo cual se agrava con la presencia de grupos armados en la frontera, la cual evidentemente pone en riesgo las garantías del retorno digno y en especial las garantías de no repetición⁵⁶.

El Acuerdo Final de Paz trae consigo un punto (5.1.3.5.) referente a los procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior que incluye “*planes de retorno acompañado y asistido para víctimas en el exterior*” a través del fortalecimiento de su articulación a nivel territorial con la implementación de otros componentes de la Política de Reparación de Víctimas, en particular los programas de reparación colectiva y de restitución de tierras, y con la implementación del acuerdo denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”, en los casos en los que haya lugar a ello. Con este fin, el Acuerdo contempla la puesta en marcha de medidas para garantizar retornos y reubicaciones colectivas o individuales en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad, que deberán tener en cuenta los siguientes elementos: 1. Identificación de territorios; 2. Coordinación interinstitucional; 3. Seguridad en los territorios para el retorno y 4; Fortalecimiento de los defensores comunitarios. Finalmente, el Acuerdo establece que la reparación a víctimas en el exterior se fortalecerá mediante la puesta en marcha de planes de “retorno acompañado y asistido”⁵⁷.

señalado por la Corte Constitucional en los autos 178 de 2005, 218 y 261 de 2007, y 011 de 2009, 219 de 2011 y 119 de 2013 entre otros. Más recientemente, en audiencia pública del 16 de febrero de 2015 ante la Corte Constitucional, el Contralor General expuso los resultados de la primera encuesta nacional de víctimas CGR-2013, y sostuvo que existen 1.388.591 grupos familiares en situación de desplazamiento (equivalentes al 11,9% de la población total de Colombia), y que el 15% de estos no están inscritos en el RUV.

⁵⁵ CER (2016). Plan De Acción De Brasil En El Contexto De Los Diálogos De Paz En Colombia.

⁵⁶Codhes (2016) Memorias Encuentro en la Frontera entre Colombia y Ecuador. 2016

⁵⁷ “El retorno asistido consistirá en promover condiciones para facilitar su retorno al país y la construcción de su proyecto de vida, incluyendo condiciones dignas de acogida a través de la coordinación de estos planes con la oferta institucional específica para garantizar progresivamente el acceso a derechos básicos, al empleo digno, vivienda, salud y educación en todos los niveles según las necesidades de cada quien. Se priorizará su reubicación en los lugares desde donde tuvieron que partir respetando la voluntad de la víctima. El Gobierno adoptará las medidas necesarias para articular estos planes, donde haya lugar, con los diferentes planes y programas acordados, en particular los PDET. Lo anterior sin perjuicio de las diferentes medidas que, en un escenario de fin del conflicto, se deben adoptar para impulsar y promover el regreso de los exiliados y demás colombianos que abandonaron el país por causa del conflicto”. Cfr. Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera Pág. 183.

De conformidad con lo anterior, puede considerarse que el Acuerdo de paz es progresivo en materia de retorno, ya que compromete al Estado a realizar un programa integral de retorno asistido, con una formulación coherente y articulada con otros programas de carácter social y de reparación. La descripción inicial de este capítulo da cuenta de los retos en términos de registro, adecuación institucional, relación Nación-territorio y coordinación interinstitucional, donde la UARIV no puede ser la única institución responsable para la integración efectiva de las víctimas en el exterior tras el retorno.

La articulación real de los retornos asistidos con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) significa una garantía para la integración de la población en condiciones de dignidad, cuando se tratara de personas retornadas de origen o vocación campesina. En estos casos, sería necesario articular los procesos de identificación del sitio final del retorno o reubicación con los PDTE, garantizando una participación prioritaria de las víctimas provenientes del exterior en el diseño y ejecución de los planes de acción para la transformación regional.

Acciones de Estado y sociedad civil

- a. Si bien es cierto el Gobierno Nacional se ha caracterizado por la construcción de un andamiaje legal el cual busca que el retorno de los colombianos residentes en el exterior cuente con garantías vitales tras su llegada, estos no han tenido una divulgación amplia que llegue a todos los connacionales, en tanto que se conocen de casos de personas que decidieron regresar sin contar con la orientación, asistencia y/o asesoría de las instituciones pertinentes.
- b. El programa bandera del Gobierno, dirigido a atender y vincular a los colombianos en el exterior y hacerlos sujetos de políticas públicas es el programa Colombia Nos Une, cuenta con 4 líneas de trabajo: 1. Comunidad 2. Servicios 3. Retorno 4. Migración Ordenada y Regular; estas cuatro líneas prestan acompañamiento a los colombianos en el exterior, connacionales que retornan al país y sus familias.

Recomendaciones

- a. “Para el acceso a los retornos asistidos, es fundamental que se revise y se reformen los hechos victimizantes reconocidos hasta la fecha, de manera tal que se incluyan el exilio y el desplazamiento forzado trasfronterizo, y de conformidad con dicha inclusión, se actualicen los registros de víctimas en el exterior. De esta manera, en el retorno se

garantizaría la (re)construcción del proyecto de vida y el acceso a los derechos básicos de los que trata el propio Acuerdo de Paz, partiendo del reconocimiento del exilio como una vulneración diferenciada al desplazamiento forzado interno, y por lo tanto, que amerita el reconocimiento de una serie de medidas diferenciadas para la reintegración al territorio nacional”⁵⁸.

- b. A diferencia de lo que sucede actualmente en la política actual, el Estado debería apoyar económicamente el traslado de las víctimas que deseen retornar a Colombia, como una muestra mínima del compromiso de integrarlas nuevamente, reconciliarse con ellas y hacerlas partícipes de la construcción de paz.
- c. *“De otro lado, los retornos asistidos deben considerar programas complementarios para la estabilización socioeconómica (diferenciando entre entornos rurales y urbanos), que incluyan, entre otros, aspectos como: (1) Homologación gratuita y prioritaria de títulos académicos; (2) capacitaciones efectivas para la integración económica; (3) estímulos económicos para la generación de ingresos; (4) convenios binacionales para acceder al sistema pensional; (5) casas de acogida; y (6) sistemas y redes para la integración social y económica”⁵⁹.*
- d. *Por otro lado, es necesario entender el retorno como una alternativa de soluciones duraderas para los refugiados y víctimas en el exterior, pero no la única, así el acuerdo de paz haya obviado otras formas como la integración local y el reasentamiento.”⁶⁰ Es preciso recordar que las soluciones duraderas son aquellas que buscan “poner fin al ciclo del desplazamiento y que permiten a las personas desplazadas reanudar una vida normal en un entorno seguro ».*
- e. A partir de lo establecido en el Acuerdo de paz, se debe tener en cuenta que “las encuestas sugieren que los refugiados colombianos no quieren regresar... [lo que probablemente] se debe a que tienen dudas razonables sobre la repatriación, entre ellas la incertidumbre con respecto a la efectividad del proceso de paz en terminar un conflicto de más de cincuenta años y en lograr verdaderas condiciones de seguridad ante otros riesgos, como el desplazamiento causado por otros actores armados o criminales”⁶¹. Siguiendo lo anterior, es fundamental no promover los retornos de no

⁵⁸ Codhes (2017) Víctimas en el Exterior, población exiliada y refugiada. Papeles para la Incidencia No.10.

⁵⁹ Codhes (2017) Víctimas en el Exterior, población exiliada y refugiada. Papeles para la Incidencia No.10.

⁶⁰ Codhes (2017) Víctimas en el Exterior, población exiliada y refugiada. Papeles para la Incidencia No.10.

⁶¹ Martin Gottwald y Nicolás Rodríguez Serna, *NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH, Research Paper No. 279 - Soluciones Integrales para los Refugiados Colombianos en América Latina*, p. 14. Los autores continúan resaltando que “en Ecuador,

existir las condiciones para garantizar su dignidad, seguridad y voluntariedad sin que el Estado deje de avanzar en responder efectivamente a los retornos gota a gota que actualmente se están presentando.

- f. En términos de garantías para la no repetición y dado que este tipo de garantías están asociados con dimensiones de seguridad humana, es importante que se realicen programas concretos para los casos de retornos temporales o definitivos de víctimas en el exterior, así como que se garantice la implementación de protocolos concretos de confidencialidad de la información de víctimas en el exterior que decidan acceder a los mecanismos de verdad, justicia y reparación.

6. PROGRAMA SOLIDARIDAD REGIONAL CON EL CARIBE

Contexto: asuntos problemáticos

Desde Colombia se ha hecho un seguimiento a la migración de población haitiana, en el marco del Foro Internacional de la Migración Haitiana, que se realizó en el mes de mayo en Cartagena, Colombia. “Migración Colombia, en su informe anual presentado el 12 de enero de 2017, reportó que 20.366 inmigrantes haitianos en situación irregular habían sido detectados en diferentes regiones del territorio colombiano en el transcurso del año 2016. Así mismo, desde México se ha señalado la presencia de miles de haitianos varados en la frontera con Estados Unidos (en particular, en Baja California). En esta larga y peligrosa travesía del sur al norte del continente, los migrantes haitianos (mujeres, niños, niñas y otras personas vulnerables) pasan por cerca de diez países de Sur América y Centro América, enfrentando una situación de total desprotección y vulnerabilidad.

La migración haitiana en América Latina ha conocido un crecimiento exponencial como consecuencia del devastador terremoto que afectó a este país caribeño en enero de 2010, dando lugar a que países como Brasil, Chile, Ecuador, México, Venezuela, fueran el destino de este nuevo flujo. En la actualidad se considera que más de 100 mil haitianos han migrado en los últimos siete años a América Latina, principalmente a Brasil, Chile y Ecuador. Sin embargo, desde hace más de dos años, la migración haitiana busca cruzar el continente de sur a norte, atravesando más de diez países, para llegar a Estados Unidos, en busca de mejores oportunidades de vida. A la larga y peligrosa travesía, de la población migrante haitiana, se suman las decisiones de los gobiernos de cerrar sus fronteras, deportar a los migrantes, aumentar los obstáculos para la regularización migratoria, limitar su estadía en

donde se encuentran la mayoría de los refugiados colombianos reconocidos formalmente, una encuesta ACNUR en 2014 reveló que tan solo el 6% de los hogares de refugiados colombianos en Quito deseaba regresar a Colombia”.

los países de destino, poner barreras para el acceso a servicios básicos y, en algunos casos, promover medidas abiertamente discriminatorias”⁶²

Acciones de Estado y sociedad civil colombiana

- a. No hay instrumentos concretos para facilitar la regularización y proteger a los migrantes que no son refugiados. Las visas son muy costosas.
- b. Se han presentado deportaciones “exprés” en casos particulares, sin el debido proceso.
- c. Faltan mecanismos para atender a los migrantes.
- d. Falta de incentivos para quedarse en Colombia. Se deberían crear mecanismos para no ser únicamente país de tránsito.
- e. El cierre de fronteras conlleva al represamiento de migrantes y facilita el tráfico de migrantes.
- f. No hay instrumentos de política para dar respuesta humanitaria.
- g. No hay líneas presupuestales locales para atender a migrantes.
- h. Hay desconexión entre políticas nacionales y necesidades urgentes de gobiernos locales.
- i. Se percibe desconfianza social que dificulta la atención.
- j. Las organizaciones sociales no están preparadas para atender personas no hispanohablantes.

Recomendaciones

Durante el Foro se recomendó al Estado colombiano:

- Ajustar los marcos normativos y administrativos que permita dar respuesta a las necesidades de protección haitiana desde un enfoque humanitario.
- Fortalecer el diálogo cercano y constante entre academia e instituciones Estatales, en términos de comprensión y de transformación hacia buenas prácticas.
- Intensificar la formación a funcionarios locales. Por ejemplo a través de la Esap.
- Reformar políticas públicas según los nuevos fenómenos migratorios (CONPES).

A los organismos internacionales:

⁶² Codhes, Instituto Pensar (2017). Memorias Foro Internacional Migración Haitiana.

- Ser más activos en planeamientos y propuestas en espacios interinstitucionales en materia migratoria.

A los medios de comunicación:

- No reforzar la xenofobia.
- Trabajar en incorporar lenguaje no excluyente e incorporar enfoques de inclusión social.
- Tener un papel activo en la pedagogía en lugares recónditos. Información pertinente y oportuna para los migrantes. Ejemplo en radios comunitarias.
- Los medios de comunicación privada deben incluir una información pedagógica para esta población.

7. PROGRAMA ERRADICACION DE LA APATRIDIA

Contexto: asuntos problemáticos

- a. El derecho a la nacionalidad colombiana, se adquiere por ius sanguini, ius soli combinado con ius domicili; lo anterior implica que para que se otorgue la nacionalidad a un menor de padres extranjeros que nazca en Colombia, éstos deben probar su domicilio en Colombia a través de una visa de residente.
- b. Los niños y niñas nacidos en territorio colombiano, hijos de extranjeros en situación migratoria irregular o que no cuenten con visa de domicilio, son registrados y reciben el registro de nacimiento como documento de identidad, sin adquisición de la nacionalidad colombiana –o sin prueba de la misma.
- c. Lo anterior representa un problema para parejas solicitantes de asilo, ya que el salvoconducto no es equiparable a una visa; por otro lado, los solicitantes no tendrían el derecho a acercarse a su consulado para el registro del menor, ya que al ser solicitantes, esta actuación podría poner en riesgo su vida o generar problemas en su procedimiento de reconocimiento de refugiados.
- d. En casos de solicitantes de asilo a los que les ha sido denegada la condición de refugiados, y su hijo ha nacido en Colombia, se han presentado dificultades para salir del país ya que no tienen un documento válido para salir (ej: Pasaporte), y las autoridades Migratorias no tiene claro que documento expedir.
- e. En Colombia no se cuenta con un procedimiento para la determinación del estado de apatridia.
- f. Existen otros problemas para adquirir y demostrar la nacionalidad, que si bien no configuran en estricto sentido la apatridia, si conllevan dificultades para acceder a otros

derechos, como lo son el doble registro en regiones de frontera, pueblos indígenas en zonas apartadas, falta de documentación de desplazados forzados internos y transfronterizos y apátridas que migran a Colombia.

Acciones de estado y sociedad civil

- a. La Registraduría ha emitido una circular, la 059 de 26 de marzo 2015, con directrices claras en relación al procedimiento de registro de hijos de padres extranjeros nacidos en Colombia.
- b. La Cancillería y la Registraduría trabajan en la implementación de un instrumento internacional, con el fin de garantizar el derecho a la nacionalidad a las personas que se encuentran en situación de apatridia, mediante la reglamentación de un procedimiento para declarar la condición de persona apátrida, proceder a su identificación y establecer facilidades para su naturalización
- c. La cancillería ha iniciado contactos con la Red de las Américas Sobre Nacionalidad y Apatridia para estudiar el tema en Colombia.
- d. La Registraduría ha recibido capacitaciones por parte del ACNUR.
- e. La Registraduría ha realizado capacitaciones en frontera sobre apatridia.
- f. En el año 2017, la cancillería junto con la Red Ana-Américas Network on Nationality-realizó un curso internacional sobre apatridia

Recomendaciones

- a. Debe realizarse una modificación del sistema mediante el cual se adquiere la nacionalidad en Colombia, y las leyes que lo respaldan;
- b. Crear una institución competente que pueda registrar a personas apátridas y ayudarlas a obtener sus documentos en su país o en el país de acogida.
- c. Abogar y brindar asistencia técnica para asegurar que quienes tienen derecho a una nacionalidad según la ley adquieran la prueba documental de la nacionalidad. Promover procesos asequibles y uniformes para emitir documentación de nacionalidad.
- d. Es injusto que a sujetos de especial protección constitucional se les imponga una carga más compleja que al resto de los colombianos, que probamos el domicilio en materia civil y comercial, simplemente mostrando recibos de servicios públicos por 3 meses.
- e. Medidas tendientes a la modificación de la ley y a la protección integral de estos niños y niñas pueden lograrse a través de acciones constitucionales que busquen garantizar derechos fundamentales básicos, los cuales estén ligados con la adquisición de una nacionalidad.
- f. Son urgentes las acciones para prevenir la apatridia, teniendo en cuenta el incremento de las migraciones en Colombia de carácter irregular. Los niños y niñas

están recibiendo registros civiles sin prueba de nacionalidad, situación que a los 7 años les puede significar problemas de documentación y restricciones reales para la materialización de sus derechos.

8. PERSONAS COLOMBIANAS REFUGIADAS, EXILIADAS Y VÍCTIMAS EN EL EXTERIOR

Contexto: asuntos problemáticos

Antes de describir los retos entorno a los derechos de las personas refugiadas, exiliadas y víctimas en el exterior, es necesario señalar que no se conoce la magnitud real de la población a la que nos referimos. Nos guiamos especialmente por dos referentes: 1. Las cifras de solicitantes y refugiados colombianos en el mundo según Acnur y 2. El registro Único de Víctimas, que aunque tiene un subregistro altísimo (más del 97%⁶³), da cuenta de aspectos importantes.

Teniendo en cuenta los datos de Acnur, podríamos afirmar que más de medio millón de colombianos han buscado refugio a causa del conflicto armado. Sin embargo, no se cuenta con una cifra acumulada de las solicitudes y los reconocimientos de la condición, además, sabemos que hay población que nunca fue reconocida y/o nunca solicitó asilo, aun siendo desplazados forzados fuera de su país. Según CODHES (2014), a partir de un mapeo de connacionales en el exterior víctimas del conflicto armado colombiano, *“frente al acceso a los derechos que no les son garantizados a los ciudadanos que se han visto obligados a salir del país, en los países de destino ocasionalmente se otorga protección internacional a los ciudadanos colombianos. Cuando han solicitado asilo, se les ha reconocido su condición de refugiados a 1 de cada 3 colombianos”*⁶⁴.

En el marco de la política de reparación a víctimas del conflicto armado, la Unidad para las Víctimas, entidad del Estado colombiana dedicada a coordinar la política, en el marco de la política de atención y reparación a las víctimas contemplada en la ley 1448 de 2011, han sido incluidas 10.652 personas en el Registro Único de Víctimas-RUV- desde el exterior, a través de 6.031 solicitudes de inscripción, que provienen de consulados de 42 países⁶⁵.

⁶³ “Retomando las cifras de refugiados y reiterando que no es exactamente la misma población, existe un alto nivel de sub-registro de víctimas que reside actualmente en el exterior por cuanto de los 340.240 refugiados estimados en el año 2015, aproximadamente, tan solo un 3% estaría oficialmente registrada” Codhes (2017) Víctimas en el Exterior, población exiliada y refugiada. Papeles para la Incidencia No.10.

⁶⁴Codhes (2017) Mapeo de connacionales en el exterior Víctimas del conflicto armado. Pág. 60.

⁶⁵ UARIV. <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/atencion-asistencia-y-reparacion-integral/connacionales-victimas-en-el-exterior/8942>. Consultado marzo de 2017.

Entre las personas incluidas por hechos victimizantes, 7.881 lo son por desplazamiento forzado (el 73.98%), 6.268 por amenaza (el 58.84%) y 1.999 (18,76) por homicidio⁶⁶. En todo caso, es preciso señalar que en una declaración pueden relacionarse uno o más hechos victimizantes y realizarse la inclusión por cada uno de ellos.

- a. En Colombia, a lo largo de los años ha habido una histórica invisibilización de esta población y ausencia de una política de reconocimiento y acciones encaminada a la materialización de sus derechos.
- b. Frente a la integración local de la población colombiana, esta es diversa, según el país de acogida y otra serie de factores, sin embargo, la mayoría de la población habita en países de frontera, con difíciles condiciones socioeconómicas. “Debido a la larga duración del conflicto armado Colombiano y su persistencia a pesar del inminente acuerdo de paz, para muchos Colombianos que ya están establecidos en el exterior (algunos con familia nacida en los Estados de acogida) o que no pueden retornar a Colombia por cuestiones de seguridad, su integración local en los países receptores, especialmente en las zonas fronterizas, representa la única solución duradera. Por lo tanto, es fundamental fortalecer la buena voluntad de los países en la región de asegurar el goce efectivo de todos los derechos (económicos, sociales, y culturales) de los refugiados y solicitantes de asilo Colombianos que se encuentran en su territorio. Ha habido avances normativos significantes en el marco de la integración local de los colombianos en la región, sin embargo, en muchos casos la implementación de estas normas ha sido inexistente o insuficiente, dejando a muchos miles de colombianos en la región en situaciones precarias e insostenibles. Tomando a Ecuador, Panamá, y Venezuela como ejemplos, se aclarece la realidad de la integración local de los colombianos en los países vecinos, caracterizada por algunos de avances en materia de protección internacional, aunque con cierta continuidad de desprotección en los derechos económicos, sociales y culturales como se explicará a continuación.”⁶⁷
- c. En relación a la población refugiada y en situación similar al refugio, las cifras van disminuyendo año a año, y esto se puede explicar por procesos de naturalización o porque han renunciado a la condición de refugio para acceder a visas de carácter laboral como la visa Mercosur en Ecuador. Dicha situación dificulta hacer seguimiento a la población en necesidad de protección internacional y aunque puede ser una alternativa para la integración local, puede resultar en contravía de principios fundamentales en el derecho de los refugiados como lo es el principio de no devolución.

⁶⁶UARIV. <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/atencion-asistencia-y-reparacion-integral/connacionales-victimas-en-el-exterior/8942>. Consultado marzo de 2017.

⁶⁷ CER (2016). Plan De Acción De Brasil En El Contexto De Los Diálogos De Paz En Colombia.

- d. Frente a los derechos de los refugiados colombianos en el exterior y su participación en el marco de un contexto de posacuerdos en Colombia hay todo un camino por recorrer. Es un gran reto para el Estado, la sociedad civil y los países de acogida.
- e. Ausencia de mecanismos de participación efectiva para las víctimas colombianas que se encuentran en el exterior.
- f. Se hace necesario aprender del programa existente de reparación a víctimas en el exterior, incluyendo refugiados y exiliados victimizados con ocasión del conflicto, y reformar este programa de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo Final de Paz firmado entre el Gobierno y las FARC.

Acciones de estado y sociedad civil

- a. La sociedad civil ha conformado plataformas que trabajan a favor de los derechos de las víctimas en el exterior. Se ha conformado la Comisión de Exilio y Reconciliación – CER, que ha venido incidiendo desde dos frentes para visibilizar la situación de los colombianos víctimas en el exterior y de los refugiados colombianos en el exterior:
 - 1. Por un lado, con varias organizaciones de la sociedad civil se envió una propuesta de modificación normativa al Gobierno, en donde se propone la modificación de varios artículos de la Ley 1448 de 2011, buscando incluir a las víctimas en el exterior en la política de reparación integral de víctimas del conflicto armado.
 - 2. Como segunda acción, se está impulsando la realización de una Conferencia Internacional de Paz y Refugio, la cual busca lograr un acompañamiento por parte de los Estados de acogida de población colombiana refugiada, exiliada y víctima en el exterior, en la implementación de los acuerdos de paz y la construcción de soluciones integrales para dicha población.

Recomendaciones

- a. Para la garantía del acceso a los derechos a la verdad, justicia y reparación integral de la población víctima en el exterior, consignados en el acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y las Farc-Ep, se requieren acuerdos binacionales y regionales que faciliten la realización de estos derechos, sin poner en riesgo la protección internacional de la población refugiada y en sincronía con los procesos de integración local en los países receptores.
- b. Impulsar una hoja de ruta común en Colombia y los países de la región, para la realización de la Conferencia Internacional de Paz y Refugio, como acción fundamental para que los Estados de acogida acompañen y logren acuerdos políticos frente a la protección de refugiados y exiliados colombianos, así como

frente al desarrollo de estrategias y programas con diferentes instituciones y organismos que propendan por la asistencia y protección de esta población en un contexto de posacuerdos en Colombia.

- c. Fortalecer las estrategias de incidencia frente al Gobierno colombiano con relación a las modificaciones normativas necesarias para adecuar y fortalecer la política pública de reparación integral a víctimas que se encuentran en el exterior.

9. COOPERACIÓN REGIONAL

En las Américas existen varias instancias que han trabajado hacia la integración regional, resultando favorables algunas medidas en materia migratoria, que favorecen también a las personas en necesidad de protección internacional:

1. Comunidad Andina de Naciones (CAN)⁶⁸.

Los ciudadanos de la Comunidad Andina tienen derecho al reconocimiento de sus documentos nacionales de identificación como único requisito para viajar por la subregión en calidad de turistas Decisión 503 . No es necesario portar pasaporte ni visa. Gracias a la Tarjeta Andina de Migración (TAM) (Resolución 527) se puede conocer y cuantificar los ingresos y salidas de personas en el territorio de los Países Miembros de la CAN. La Comunidad Andina adoptó el Instrumento Andino de Migración Laboral que permite dar a los trabajadores andinos el mismo trato que a los trabajadores locales (Decisión 545).

2. Mercosur

Residencia en el MERCOSUR. Con el objetivo de fortalecer el proceso de integración regional, fueron implementados, a partir del año 2009, instrumentos que facilitan la libre circulación de personas entre los países que conforman el MERCOSUR, a través del “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” y del “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”. Los mecanismos conceden a los ciudadanos del MERCOSUR el derecho a obtener la residencia legal en el territorio de otro Estado Parte. Actualmente se encuentran en

⁶⁸ Normas comunitarias. Decisión 709: Modificación de la Decisión 504; Decisión 583: Instrumento Andino de Seguridad Social; Decisión 550: Consejo Andino de Identificación y Estado Civil; Decisión 548: Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios; Decisión 545: Instrumento Andino de Migración Laboral ;Decisión 526: Ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los Países Miembros ;Decisión 504: Creación del Pasaporte Andino
Decisión 503: Reconocimiento de documentos nacionales de identidad ;Decisión 502: Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) ; Decisión 501: Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) ;Decisión 439: Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios ;Decisión 398: Transporte Internacional de Pasajeros ;Decisión 397: Tarjeta Andina de Migración.

vigencia para Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador⁶⁹. Los Acuerdos del Mercosur permiten unificar los aportes y cotizaciones realizados a la Seguridad Social de los trabajadores migrantes a efectos de la obtención de los beneficios previsionales.

En diciembre de 2016, Venezuela fue suspendida del bloque comercial regional Mercosur por incumplir los requisitos para ser miembro.

3. Unasur

Desde el año 2014, la Unasur crea GRUPO DE TRABAJO SOBRE CIUDADANÍA SURAMERICANA, con ocasión de la VI Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR, mediante la Decisión N°08/2012, relativa a la construcción de la Ciudadanía Suramericana. En el año 2016 se aprobó el concepto de ciudadanía Suramericana para impulsar el libre tránsito en la región, que uniría que unirá a 413 millones de personas de la región. VIII Reunión del Consejo Presidencial de la Unasur. El Proyecto de Ciudadanía Suramericana establece cuatro ejes fundamentales: 1. Simplificación administrativa (Acuerdo Residencia Unasur); 2. Modernización tecnológica; 3. Perspectiva sobre derechos y 4. Asistencia consular y migratoria⁷⁰.

Ecuador está implementando una visa de residencia temporal Unasur, especialmente para dar respuesta a los migrantes venezolanos.

4. Alianza pacífico

La Alianza del Pacífico se constituye en “un proceso que promueve una integración regional profunda a través de la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, para fortalecer el crecimiento y desarrollo sostenible orientado a mejorar la calidad de vida de nuestros habitantes y enfrentar así los retos y desafíos regionales y globales”⁷¹.

En materia de integración, el 30 de julio de 2017 en la a XII Cumbre de Ministros, se adquieren los compromisos:

- Integrar un grupo de expertos que analicen opciones para facilitar la movilidad de los jóvenes aprendices en etapa formativa a nivel técnico y tecnológico de la Alianza del Pacífico, a fin de que puedan realizar sus prácticas laborales en uno de los países miembros de la Alianza del Pacífico.

⁶⁹ <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6425/5/innova.front/residir-y-trabajar-en-el-mercosur>

⁷⁰ <http://www.unasur.org/sites/default/files/INFORME%20DE%20LA%20REUNIO%CC%81N%20PRESENCIAL.pdf>

⁷¹ <file:///C:/Users/Camila/Downloads/DECLARACIO%CC%81N%20DE%20CALI-V11.pdf>

5. Declaración final de la Conferencia Mundial de los Pueblos por un Mundo sin Muros hacia la Ciudadanía Universal

Los movimientos sociales, y ciudadanos y ciudadanas del mundo, reunidos en Tiquipaya, Bolivia, los días 20 y 21 de junio de 2017, produjeron una declaración a fin de “poner de manifiesto nuestra visión y propuestas ante los Estados y la Comunidad Internacional con relación a la denominada crisis migratoria”⁷²

Recomendaciones

- a. Los avances en términos de integración regional, como la propuesta de ciudadanía suramericana o la integración vía alianza pacífico son importantes, y pueden llegar a ser vías complementarias de protección y soluciones duraderas para la población en necesidad o condición de refugio, sin embargo, es fundamental que no se equipare el estatus de refugio a una calidad migratoria y que el acceso a visas complementarias no conlleve a la renuncia del sistema de refugio. Las visas de integración no deben reemplazar el estatuto de refugio, ya que esto, además de invisibilizar el fenómeno, no garantiza la no devolución, entre otros más derechos propios de derecho internacional de refugio.
- b. Entendiendo que analizar la integración local es difícil de medir y cuantificar, y teniendo en cuenta los avances en materia de integración latinoamericana, una respuesta de los Estados de la región, como muestra de solidaridad a Colombia y apoyo a la construcción de paz, podría ser la naturalización o la instauración de procesos que faciliten la obtención de un estatuto jurídico duradero en el país de asilo.
- c. “El apoyo regional manifiesto a la paz de Colombia y la apuesta por una América del Sur como zona de paz por parte de organismos regionales es una gran oportunidad para establecer programas en torno a la protección de población desplazada, refugiada y apátrida. Los marcos de la Comunidad del Caribe (CARICOM), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Comunidad Andina, Mercosur, Organización de Estados Americanos (OEA), Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR) son escenarios idóneos para materializar los programas del PAB desde un enfoque transnacional, donde la construcción de paz en América Latina pase por las garantías de los derechos de la población refugiada y desplazada”⁷³

⁷² <https://www.mundosinmuros.gob.bo/>

⁷³ CER (2016). Plan De Acción De Brasil En El Contexto De Los Diálogos De Paz En Colombia.

- d. Colombia y Latinoamérica es una región con capacidad real de integración efectiva a migrantes y refugiados, con una experiencia muy importante en materia de movilidad y protección internacional, un ejemplo para el mundo actual. Así las cosas, la construcción de acciones progresivas y concretas en materia de integración y acogida a refugiados, pueden hacer de Latinoamérica un caso ícono de buenas prácticas ante el Pacto Global sobre Refugio y el Pacto Global sobre Migraciones de 2018, proyectado en la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, el 19 de septiembre de 2016.