

Informe sobre la situación de derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas en Colombia

Presentado por:

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia); Centro de Estudios de Migración, Universidad de Los Andes (CEM); Centro de Derechos Humanos Universidad Católica Andrés Bello; Red Jesuita con Migrantes LAC, Venezolanos en Barranquilla; El Barómetro; La Fundación Ideas Para la Paz (FIP), el Observatorio de Migraciones de la Universidad Externado, Colombia Diversa, Caribe Afirmativo, Fundación Mahuampi Venezuela, Servicio Jesuita a Refugiados y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)

Dejusticia

Universidad de
los Andes
Colombia

Facultad
de Derecho

Centro de Estudios
en Migración
CEM



UCAB | CENTRO DE
DERECHOS HUMANOS





Introducción	3
I. Barreras para garantizar la protección internacional	3
1. Sistema de refugio débil	3
II. Limitaciones para acceder a un estatus migratorio en Colombia	4
1. Las visas	5
2. Reconocimiento de la condición de refugiado	5
3. Mecanismos temporales de permanencia: el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos	5
III. Situación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)	7
2. Barreras de acceso a la educación de niñas, niños y adolescentes migrantes (NNAM)	8
3. Retos para alcanzar la integración socioeconómica e inclusión laboral de la población migrante y refugiada	9
IV. Integración social, económica y cultural:	10
1. Ausencia de reglamentación de la Política Integral Migratoria (PIM)	10
V. Situación de riesgo de las personas migrantes y refugiadas	14
VI. El caso de El Darién y San Andrés: un reflejo de las políticas migratorias regionales y la necesidad protección de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana.	17
VII. Desafíos en la coordinación y articulación para una gobernanza efectiva de los flujos migratorios	20
VIII. Nuevos flujos migratorios hacia Colombia: Impacto de la Violencia y Conflictos Regionales	21
Consideraciones finales y recomendaciones	22

Introducción

El presente documento tiene el propósito de recoger los principales desafíos en materia de movilidad humana en Colombia observados por la sociedad civil con experiencia en materia de atención, promoción de la integración y el desarrollo de investigaciones y acciones de incidencia a favor de la población desplazada, migrante y refugiada en el país.

Se busca brindar información a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) relacionada con las barreras existentes para garantizar la protección internacional; las dificultades en materia de regularización migratoria y sus previsibles efectos en el goce efectivo de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) y la integración en el país, especialmente de población venezolana. Así mismo, busca dar cuenta de la situación de conflicto armado en el país y cómo esta afecta a la población en situación de movilidad humana. Por último, visibilizar el rol de Colombia en la agenda migratoria regional que se evidencia en el Darién y, aunque en menor medida, en la ruta por San Andrés, buscando que sean entendidas como unas rutas continentales y no únicamente como un lugar de tránsito.

Es importante destacar que la mirada a la movilidad humana en el país tiene un vínculo importante con el propósito de la visita in loco de la CIDH de observar los impactos de las distintas formas de violencia en la situación de los derechos humanos, al ser las personas desplazadas, refugiadas y migrantes colectivos que sufren de manera desproporcionada los impactos de la violencia y en ocasiones de la falta de respuesta estatal.

I. Barreras para garantizar la protección internacional

1. Sistema de refugio débil

Las dificultades que enfrentan las personas migrantes para aplicar al proceso de reconocimiento de la condición de refugiado en Colombia son diversas. Por un lado, la falta de plazos definidos para que la autoridad resuelva las solicitudes de refugio conduce a procesos que pueden superar los tres años de espera. Por otro lado, aunque la Declaración de Cartagena ha ampliado la definición de refugio y está incorporada en la normativa colombiana, en la práctica no se aplica. Adicionalmente, aunque el salvoconducto otorgado a los solicitantes de refugio ya no prohíbe expresamente trabajar, tampoco lo autoriza, por lo que la falta de claridad en la normativa puede llevar a los empleadores a ser reacios a contratar a solicitantes de refugio; además, las plataformas para registrar a trabajadores no contemplan el salvoconducto de refugio como una de las categorías de documento válido para el registro.

La ausencia de plazos procesales claros, la resistencia a aplicar la definición ampliada de refugio, y la confusión sobre el acceso al empleo son factores disuasivos para muchas personas migrantes que podrían calificar para la protección internacional que garantiza el reconocimiento como refugiado, pero que no recurren a esta figura debido a estas dificultades.

En cuanto a los procesos de refugio de las poblaciones de identidad de género y orientaciones sexual diversas se evidencian vulneraciones a la identidad de género, especialmente, con la población trans debido a que en los países de origen no se reconoce la identidad de género y las entidades colombianas se adhieren a lo que digan los países de origen.

La incompatibilidad entre los mecanismos de regularización representa otro desafío significativo en la gestión migratoria actual. Por un lado, se destaca la imposibilidad de solicitar refugio una vez que una persona se ha acogido al Estatuto Temporal de

Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), mientras que, por otro lado, se enfrenta la problemática inversa: la obligación de renunciar al proceso de refugio para acceder al Permiso por Protección Temporal (PPT), lo cual ha sido considerado inconstitucional de acuerdo con diferentes decisiones en ese sentido por parte de, por ejemplo, la Corte Constitucional. Este dilema implica que el proceso de refugio compita con el ETPV, siendo este último preferido por muchas personas migrantes debido a la posibilidad que ofrece de trabajar, a diferencia del refugio.

En resumen, hay vacíos en la normativa que regula el refugio en Colombia y falta un verdadero enfoque diferencial, ya que los procedimientos actuales no están alineados con la naturaleza humanitaria y de derechos humanos de la figura internacional del refugio.

II. Limitaciones para acceder a un estatus migratorio en Colombia

Las personas migrantes en Colombia enfrentan numerosos desafíos al intentar acceder a los procesos de regularización disponibles, principalmente debido a la carencia de documentos de identificación y a la limitada vigencia de los mecanismos especiales, como el ETPV, el cual actualmente no está aceptando nuevas solicitudes, a excepción de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren matriculados en el sistema escolar.

Para adquirir un estatus migratorio regular, las personas extranjeras cuentan con tres opciones: (i) solicitar una visa; (ii) pedir refugio; o (iii) haber accedido previamente al ETPV, en el caso de ser de nacionalidad venezolana. A continuación se detallan brevemente estas vías.

1. Las visas

La Resolución 5477 de 2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores describe los tipos de visas disponibles y sus requisitos. Sin embargo, obtener un pasaporte, ya sea en Venezuela o en los consulados en Colombia, resulta costoso (pago electrónico de USD 200, más un pago en efectivo de USD 120 por concepto de arancel consular) y

complicado. Además, los requisitos adicionales y los costos asociados con la visa pueden ser difíciles de cumplir.

2. Reconocimiento de la condición de refugiado

La segunda opción es solicitar refugio¹. Una vez presentada la solicitud, se emite un salvoconducto (SC-2) que permite la permanencia en el país durante el proceso, con acceso al sistema de salud, pero sin autorización para trabajar o viajar fuera del país. No obstante, como se mencionó en la sección I. de este documento, el proceso puede extenderse por años, y muchos solicitantes se ven obligados a trabajar en la informalidad mientras aguardan una respuesta.

3. Mecanismos temporales de permanencia: el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos

Por último, solo las personas venezolanas que accedieron al ETPV pueden obtener un PPT que les habilita para trabajar, acceder a la educación y al sistema de salud. Aunque esta medida ha sido reconocida internacionalmente como una de las más importantes y ambiciosas para atender la migración en la región, este mecanismo presenta vacíos y preocupaciones. Entre ellas destacan: el extenso control del Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia; considerar este tipo de medidas como mecanismos de protección complementaria² cuando realmente no lo es; las dificultades de acceso debido a brechas tecnológicas; las limitaciones en el derecho al debido proceso; el debilitamiento del sistema de refugio; los riesgos para el derecho a la intimidad y la protección de los datos personales; la desinformación de funcionarios públicos y privado que vulneran el acceso efectivo a servicios y el goce de derechos a los ciudadanos venezolanos, así como la falta de acceso a un estatus migratorio regular para

¹ Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 1067 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1067_2015.htm

²Pelacani, Gracy; Moreno V., Carolina; Dib-Ayesta, Laura y Tobón Ospino, Mairene (2021). Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos: reflexiones de una política de regularización migratoria”. Informes CEM. Informe 3. Centro de Estudios en Migración (CEM). Bogotá, Colombia. <https://migracionderecho.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/Informe-CEM-3-Estatuto-Temporal-de-Proteccion-para-Migrantes-Venezolanos-reflexiones-de-una-politica-de-regularizacion-migratoria-2.pdf>

aquellos que ingresaron al país de manera irregular después del 31 de enero de 2021³; y no contemplar este tipo de mecanismos para otras nacionalidades que están migrando hacia Colombia, entre otras.

A pesar de los esfuerzos del Estado colombiano, aproximadamente el 17% de los venezolanos en el país permanecen en situación irregular, sin contar con una alternativa clara para regularizar su estatus. El gobierno nacional aún no ha implementado nuevas medidas que permitan la regularización de esta población que ya se encuentra en el país ni de aquellos que están por llegar. Si bien los programas especiales de regularización temporal han sido una estrategia común para abordar flujos migratorios, ya que tienden a ofrecer una solución rápida a situaciones excepcionales en el corto plazo, y su efectividad es aún mayor cuando conducen a una residencia permanente a través de criterios amplios y requisitos simples. Sin embargo, cuando la temporalidad es limitada para que las personas puedan aplicar a estos mecanismos, y los criterios y requisitos son difíciles de cumplir, es común que esto conduzca además de la irregularidad migratoria y a las vulnerabilidades asociadas a ella, al continuo desplazamiento de las personas hacia otros territorios buscando protección y oportunidades de integración socioeconómica, así como se ha evidenciado durante el 2023 en el cruce de más de 500.000 personas a través de la selva del Darién.

III. Situación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)

1. Barreras de acceso a la atención en salud

Las personas migrantes y refugiadas provenientes de Venezuela llegan a Colombia con necesidades básicas insatisfechas relacionadas con derechos fundamentales como salud, alimentación y educación, entre otros aspectos. Asimismo, personas de otras nacionalidades como haitianos, cubanos, ecuatorianos, entre otras, que llegan al país de manera transitoria enfrentan dificultades para que su derecho a la salud se les garantice. Las dificultades para acceder a servicios de salud persisten una vez que las personas

³ Dejusticia & Fundación Karisma. (2021). Lo que no puede quedar por fuera del Estatuto Temporal de Protección para personas migrantes venezolanas. <https://www.dejusticia.org/lo-que-no-puede-quedar-por-fuera-del-estatuto-temporal-de-proteccion-para-personas-migrantes-venezolanas/>

buscan que les garanticen este derecho en Colombia, lo que les dificulta vivir en condiciones dignas. Estas dificultades se agravan para quienes han tenido que migrar de forma irregular y, por tanto, no pueden acceder a un estatus migratorio regular. El estatus migratorio regular no solo es la autorización oficial para que una persona pueda entrar y permanecer en un país, sino que también es la vía principal en Colombia para el ejercicio de derechos fundamentales. Por ejemplo, las personas migrantes en situación irregular no pueden acceder a servicios de salud, excepto en casos de urgencia⁴.

El acceso al servicio de salud se ve limitado por varios factores, incluyendo la falta de un estatus migratorio regular, la ausencia de políticas, planes y programas estatales y asistenciales que prevean una atención adecuada a las necesidades en salud de esta población, independientemente de su estatus migratorio, y los problemas estructurales del sistema de salud como la financiación, la oportunidad de la atención y la distribución de las responsabilidades financieras entre los niveles nacional y territorial, entre otros. Además, en ocasiones, las actitudes discriminatorias por parte de los prestadores de salud limitan el acceso a estas atenciones médicas fundamentales para las personas migrantes y refugiadas.

2. Barreras de acceso a la educación de niñas, niños y adolescentes migrantes (NNAM)

El derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes migrantes (NNAM) es fundamental para su pleno desarrollo personal y la igualdad de oportunidades en el contexto de su llegada a Colombia. Aunque el Gobierno colombiano ha realizado esfuerzos significativos para garantizar este derecho, aún persisten barreras a nivel territorial y estructural que limitan su efectividad.

A nivel territorial, ciertas circunstancias restringen el impacto de las medidas adoptadas por el Gobierno. Además, factores estructurales como la falta de un estatus migratorio

⁴ Angeleri, S., Ramírez Bolívar, L., & Arroyave Velásquez, L. (2024). Derecho a la atención en salud para las personas migrantes en situación irregular en Colombia: entre estándares normativos y barreras prácticas. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/publication/derecho-a-la-atencion-en-salud-para-las-personas-migrantes-en-situacion-irregular-en-colombia-entre-estandares-normativos-y-barreras-practicas/>

regular, la xenofobia y las diferencias curriculares pueden obstaculizar la permanencia escolar de estos niños y adolescentes, llevándolos a abandonar sus estudios. A continuación, se describen brevemente algunas de estas barreras:

Dentro de las barreras de acceso se encuentran:

- La exigencia de un estatus migratorio regular por parte de algunas instituciones educativas, a pesar de que la legislación establece que los NNAM no necesitan contar con dicho estatus para matricularse.
- La solicitud de documentación que sólo puede ser obtenida por personas con estatus migratorio regular.
- La negación de acceso a la educación media para adolescentes indocumentados debido a la falta de documentación necesaria para la graduación. Aunque el ETPV ha contribuido a regularizar la situación migratoria de muchos jóvenes, esta barrera persiste para aquellos que no han podido acceder al programa.

Las barreras para la promoción en el sistema educativo de los NNAM incluyen:

- El desconocimiento por parte de las instituciones educativas de la normativa que permite validar estudios realizados en Venezuela.
- La dificultad para acceder a programas de formación técnica y cumplir con requisitos de graduación debido a la falta de documentación que certifique su estatus migratorio regular. Aunque el ETPV ha facilitado superar estas barreras para algunos, continúan siendo un desafío para aquellos que no han sido beneficiados por el programa.

3. Retos para alcanzar la integración socioeconómica e inclusión laboral de la población migrante y refugiada

Siguen persistiendo desafíos para una efectiva integración socioeconómica de la población migrante. En primer lugar, persisten barreras de tipo legal⁵, como la ausencia de un estatus migratorio regular y dificultades para poder mantenerlo. Con respecto a las personas solicitantes de refugio, es preocupante que no puedan trabajar sino hasta que sean reconocidas como refugiadas, a pesar de que no existe una prohibición expresa que les impida trabajar una vez se les haya entregado el salvoconducto SC-2 mientras su solicitud es estudiada por la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE). Las demoras administrativas e institucionales para reconocer el PPT como un documento válido para trámites financieros, laborales o estatales también se ha constituido en una barrera.

En segundo lugar, también se han evidenciado barreras en la interacción con otros actores del mercado laboral como los bancos, las aseguradoras de salud, los fondos de pensiones y las aseguradoras de riesgos laborales, que niegan el acceso a las personas migrantes venezolanas debido a que no reconocen el PPT como documento válido de identificación, a pesar de serlo.

También se identifica que existen barreras de confianza por parte del sector empresarial frente a la población migrante, desde la Fundación Ideas Para la Paz se realizó una encuesta representativa sobre la percepción del sector empresarial de Colombia frente a la migración. Los resultados arrojaron que las empresas, si han contratado personas de origen venezolano en los últimos dos años, el 36% lo ha hecho en esas circunstancias (es decir, 8 puntos porcentuales más de lo que se reportó en 2012). Cabe destacar que este es un aumento moderado, especialmente considerando que el número de respondientes que declaran conocer el PPT crece del 7% al 35%. También hay un crecimiento de 4 puntos porcentuales en el porcentaje de empresas que estarían dispuestas a volver a contratar migrantes. Eso significa que la experiencia de contratación es mayoritariamente positiva: a pesar de que no crece mucho. Sin embargo, llama la atención que el 8,57% de los empresarios señalan que una barrera para contratar migrantes es que pueda existir resistencia por parte de los empleados de la

⁵ Ramírez Bolívar, L., Arroyave Velásquez, L. y Corredor Villamil, J. (2022). Ser Migrante y trabajar en Colombia: ¿Cómo va la inclusión laboral de las personas migrantes y refugiadas provenientes de Venezuela? Dejusticia.
<https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2022/09/Ser-migrante-y-trabajar-en-Colombia.pdf>

empresa por la decisión de contratar a una persona venezolana. Si bien se trata de un bajo porcentaje, se debe advertir que existe una correlación entre la satisfacción hacia el desempeño de personas migrantes en sus puestos de trabajo y la expectativa que tienen los empresarios sobre la confianza que tendrían los colaboradores en la empresa hacia personal migrante contratado⁶.

Por otro lado, la encuesta evidencia que la participación de la población migrante en el mercado laboral formal es menor que la de la población colombiana, pero su tasa de ocupación es mayor. Esta situación permite inferir que la informalidad tiene un peso importante en la población económicamente activa migrante.

Finalmente, otra barrera que se ha podido evidenciar es la persistencia de situaciones de explotación laboral que enfrentan en particular personas en situaciones de vulnerabilidad. Es de resaltar que persisten las barreras sociales y culturales como: i) la xenofobia; ii) el limitado acceso a redes de contactos, referencias personales y certificación de la experiencia previa; y iii) la falta de información de los empleadores sobre el sistema migratorio y la forma de contratación de personas extranjeras.

La Relatoría para las Personas Migrantes y varios procedimientos especiales de Naciones Unidas dirigieron una comunicación a Colombia y entre las preguntas se indagaba por las medidas adoptadas o que se adoptarán para abordar la integración insuficiente y los retrasos en el Proceso del ETPV, Incluido su derecho a trabajar y acceder a los procedimientos de ETPV en las zonas Rurales, frente a la cual Migración Colombia no emitió respuesta⁷.

La inclusión laboral de las personas migrantes puede tener impactos positivos en la economía y en el desarrollo del país. Sin embargo, esta no puede ser la única ni la principal razón para promover la inclusión laboral de esta población. El reconocimiento del trabajo decente como un derecho humano y una obligación de los Estados impone

⁶ Fundación Ideas para la Paz & Kas. (2023). Entendiendo la mirada empresarial frente al empleo inclusivo de migrantes, excombatientes y víctimas. Segunda medición.

⁷ Misión Permanente de Colombia ante la Oficina de Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales con sede en Ginebra (2023). <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=37916>

unas condiciones claras para el crecimiento económico, que no puede construirse a costa de la explotación de esta población, sino que debe promover oportunidades y prosperidad para todas las personas⁸.

IV. Integración social, económica y cultural:

1. Ausencia de reglamentación de la Política Integral Migratoria (PIM)

El Estado colombiano ha establecido directrices para desarrollar una política migratoria mediante la Ley 2136 de 2021⁹, sin embargo, la reglamentación por parte del Congreso no se ha concretado debido a la falta de voluntad política tanto del legislativo como del ejecutivo para promover una política migratoria que garantice los derechos de esta población.

La Política Integral Migratoria (PIM) presenta deficiencias importantes en los principios de inclusión, igualdad y pluralidad, así como en la garantía de participación de personas con distintos perfiles migratorios, entidades territoriales y la sociedad civil. Esta política no ha implementado cambios estructurales significativos: mantiene las decisiones clave en manos del Ejecutivo, como el proceso para determinar la condición de refugiado y apátrida. Además, no establece vías de regularización permanentes, accesibles y de largo plazo para la población migrante indocumentada y vulnerable.

Por estas razones, la PIM no representa un avance en la protección de los derechos de las personas migrantes y refugiadas en Colombia. En resumen, las medidas adoptadas hasta la fecha han sido insuficientes para asegurar de manera efectiva la integración de las personas migrantes y refugiadas en el país, evidenciando una falta de acciones con enfoque diferencial que atiendan y protejan adecuadamente a esta población.

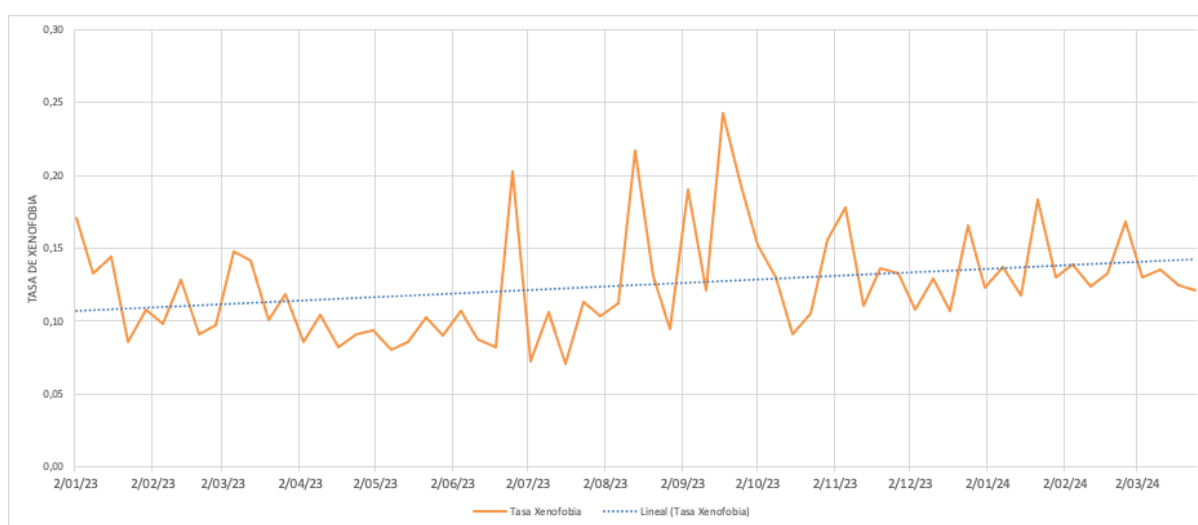
⁸ Ibidem Págs. 10-12.

⁹ Congreso de la República de Colombia. Ley 2136 de 2021, Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano - PIM.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168067>

1. Discriminación y xenofobia

De acuerdo al último informe de El Barómetro¹⁰, que presenta los resultados derivados del análisis¹¹ de la conversación digital sobre migración, xenofobia e integración en Colombia, Ecuador y Perú, durante 2023, se observó una tendencia al aumento de la xenofobia en línea.

“En 2023 semanalmente se registraron en Colombia 1.281 menciones xenófobas contra la población migrante y refugiada de origen venezolano”¹².



Fuente: El Barómetro

Este comportamiento fue generado por varias coyunturas como las elecciones locales y regionales, la reforma laboral, protestas de bicitaxistas en Bogotá y Bucaramanga y los incendios forestales en Cali y Bogotá. En este tipo de situaciones, algunos actores con gran influencia, como figuras políticas, periodistas y medios de comunicación, tanto tradicionales como locales, posicionan narrativas contra la población migrante y

¹⁰ El Barómetro es una organización que monitorea permanentemente el comportamiento de diferentes narrativas de discriminación. Principalmente, se ha enfocado en el análisis de narrativas sobre migración en redes sociales, la captura y clasifica en varias categorías, entre ellas “xenofobia”

¹¹ Este proceso permite capturar una tasa de xenofobia en línea, que es un indicador construido a partir del cociente entre el total de publicaciones xenófobas y el total de publicaciones sobre migrantes y refugiados de origen venezolano en Colombia.

¹² Barómetro 2023. ¿Cómo se habló de migración en Colombia, Ecuador y Perú durante el 2023? https://ugc.production.linktr.ee/efd03d5a-81b6-48da-81f8-95f9897051c0_Resumen-2023---Como-se-hablo-de-migracion-en-Colombia--Ecuador-y-Peru---El-Barometro-compressed.pdf

refugiada, principalmente para criminalizarla o instrumentalizarla políticamente, a través de la difusión de generalizaciones y desinformación.

A las publicaciones hechas por estos actores, los y las internautas responden principalmente con más xenofobia: hay llamados a ejercer violencia contra las personas migrantes y refugiadas, así como a imponer sanciones o castigos como expulsiones o medidas migratorias más restrictivas. También es usual que se utilicen expresiones que vulneran la dignidad de este colectivo. Aunque hay respuestas contrarias a este tipo de menciones discriminatorias, el discurso dominante no es favorable para las personas migrantes y refugiados.

Es importante dejar claro que la xenofobia no sólo genera un malestar en esta población, la xenofobia genera, entre otros, trabas en su contratación laboral; impedimentos en su acceso a la vivienda, a la salud, y a otros derechos; abuso y explotación sexual. La xenofobia acaba con la posibilidad de una integración entre poblaciones migrantes y de acogida. Y más allá, la xenofobia puede llevar a actos violentos y terminar con la vida de personas.

V. Situación de riesgo de las personas migrantes y refugiadas

1. La doble afectación¹³ en el contexto colombiano

Colombia ha sufrido un conflicto armado interno de larga data, no superado, a pesar de la suscripción del acuerdo de paz con las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). En los últimos meses, el conflicto interno ha venido escalando, generando situaciones de violación de los derechos de las personas en distintos puntos del territorio colombiano en los que los efectos del conflicto se sienten con mayor intensidad.

¹³ Para que se materialice la doble afectación se deben configurar dos elementos indispensables en la relación que existe entre el conflicto armado interno y la migración mixta: (i) que haya una situación de movilidad humana forzada externa o internacional; y (ii) que la(s) persona(s) haya(n) padecido un hecho victimizante por causa, con ocasión, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno. Ver Red de Litigio Estratégico en Migración (Red-LEM) (2023). Personas en movilidad humana forzada internacional y víctimas del conflicto armado interno: un análisis sobre la doble afectación en el contexto colombiano. <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2023/11/Doble-afectacion.pdf>

Al respecto, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en su informe “[Balance humanitario 2024 Colombia](#)”, menciona que durante el 2023 pudieron documentar “[...] 444 presuntas violaciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y otras normas humanitarias por parte de actores armados estatales y no estatales”, tales como: amenazas, violencia sexual, reclutamiento, utilización y participación directa en las hostilidades de niños, niñas y adolescentes, homicidios, empleo de artefactos explosivos con efectos indiscriminados, tratos crueles, inhumanos o degradantes, y privaciones arbitrarias de la libertad, entre otras conductas. En este informe, el CICR describe cómo los desplazamientos masivos de personas se extendieron a otros departamentos del país como lo son Meta, Huila, Amazonas y La Guajira, que en 2022 no habían reportado este fenómeno. Además, en algunos departamentos hubo un aumento sustancial de estos desplazamientos. Este es el caso de Putumayo, “[...] que pasó de 169 personas desplazadas durante 2022 a 2.009 el año pasado, lo que representa un incremento de más de 1.000%”. Por otra parte, las disputas territoriales entre actores armados y la presencia de artefactos explosivos produjeron el confinamiento de 47.013 personas, lo que representa un incremento del 19% a nivel nacional, comparado con el 2022. También se reportan en el informe evidencias del escalamiento del conflicto y la violencia durante el 2023, tales como: 380 víctimas directas de artefactos explosivos, 222 casos de desaparición, hechos violentos contra el personal de salud, la asociación de los niños, niñas y adolescentes al conflicto armado, y la violencia sexual.

Entre las personas que se ven afectadas por el conflicto armado colombino, se encuentran aquellas que han cruzado una frontera internacional y se encuentran en Colombia, independientemente de su origen nacional, su estatus migratorio o su ánimo de permanecer en el territorio nacional. De acuerdo con la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas), toda persona que sufre un hecho victimizante en el marco del conflicto armado tiene derecho a ser reconocida como tal y a acceder a todos los mecanismos para la protección de sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral. Los hechos victimizantes susceptibles de reparación son: abandono y/o despojo forzado de bienes muebles e inmuebles; actos terroristas, atentados, combates, hostigamientos; amenaza; confinamiento; delitos contra la libertad e integridad sexual; desaparición forzada;

desplazamiento forzado; homicidio; lesiones contra la integridad física y mental; minas antipersonales, munición sin explotar, artefacto explosivo improvisado; secuestro; tortura; reclutamiento forzado.

A pesar de que la ley 1448 no establece criterios como el origen nacional, el estatus migratorio o el ánimo de permanencia en el territorio para efectos de la procedencia o no del reconocimiento como víctima, estos criterios sí están siendo utilizados en la práctica por parte de las autoridades para negar dicho reconocimiento. La aplicación de estos criterios, sospechosos y discriminatorios, no previstos en la ley, genera efectos adversos para las personas que se encuentran en una situación de doble afectación, agravando su situación de vulnerabilidad.

El concepto de doble o múltiple afectación ha sido usado en distintos contextos para subrayar la situación de concurrencia de dos fenómenos que generan riesgos, amenazas, vulnerabilidades y necesidades en las personas. En este caso, cuando nos referimos a doble afectación, lo hacemos para identificar la situación en la cual existe coincidencia entre el **conflicto armado interno** y la **movilidad humana forzada internacional**¹⁴. Para que se materialice la doble afectación se deben configurar dos elementos indispensables en la relación que existe entre el conflicto armado interno y la migración mixta: (a) que haya una situación de movilidad humana forzada externa o internacional; y (b) que la(s) persona(s) haya(n) padecido un hecho victimizante por causa, con ocasión, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, son víctimas del conflicto armado las personas que “individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno [...]”. La ocurrencia de los hechos victimizantes no distinguen entre personas nacionales o extranjeras, ni mucho menos verifica si ella cuenta con documento de identificación válido en Colombia o si tiene ánimo de permanencia en el territorio nacional. El hecho

¹⁴ Grupo de Doble Afectación, Red de Litigio Estratégico en Migración (Red-LEM) (2023). Personas en movilidad humana forzada internacional y víctimas del conflicto armado interno: un análisis sobre la doble afectación en el contexto colombiano, pág. 10.

victimizante ocurre y afecta a la persona que, por el solo hecho de serlo, tiene el derecho a ser reconocida como tal por parte de las autoridades colombianas.

Las organizaciones del Grupo de Doble Afectación de la Red de Litigio Estratégico en Migración (Red-LEM), tal como lo documentamos en el informe “[Personas en movilidad humana forzada internacional y víctimas del conflicto armado interno: un análisis sobre la doble afectación en el contexto colombiano](#)”, hemos podido conocer y documentar casos en los cuales la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y las autoridades del Ministerio Público, como lo son las Personerías municipales, han aplicado estos criterios extralegales para impedir el adecuado acceso al procedimiento para el reconocimiento como víctima. La UARIV ha negado el reconocimiento de la calidad de víctima y el acceso a las garantías y beneficios legales correspondientes a las personas que, a pesar de sufrir un hecho victimizante, son extranjeras y no cuentan con un documento de identificación válido en Colombia o que, siendo colombianas retornadas, no cuentan con un documento que las acredite como tal. Pero las falencias no están únicamente en las actuaciones de la UARIV; también las entidades que conforman el Ministerio Público, como las Personerías, han aplicado criterios similares, basados en el origen nacional, el estatus migratorio o el domicilio para negar la toma de la declaración, que es una etapa crucial del procedimiento, necesaria para continuar el trámite.

En conclusión, el conflicto armado colombiano afecta de manera indistinta a todas las personas ubicadas en los lugares en los que el fenómeno de violencia ocurre, tanto nacionales, colombianas como extranjeras. Sin embargo, las posibilidades de adelantar exitosamente el procedimiento administrativo para el reconocimiento formal de la calidad de víctima supone unas barreras adicionales para las personas que han cruzado la frontera internacional, teniendo como destino Colombia, y quienes se encuentran indocumentadas. Esta situación de doble afectación debe ser reconocida y visibilizada por el Estado colombiano en su respuesta al contexto migratorio y al conflicto interno.

VI. El caso de El Darién y San Andrés: un reflejo de las políticas migratorias regionales y la necesidad protección de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana.

Adicional a las situaciones anteriormente descritas, en los últimos años con los cambios en la dinámica migratoria regional y el aumento de los flujos del sur hacia el norte del continente, Colombia empezó a experimentar el aumento en el tránsito a través del Darién, que debe ser entendido como una ruta continental y no únicamente como un punto de tránsito y que, por tanto, requiere una respuesta regional.

A pesar de ser una ruta histórica, el aumento de la migración, la diversificación de perfiles y nacionalidades y los cambios en las dinámicas migratorias han sido una constante que limita la respuesta. De acuerdo con Migración Colombia, en los tres primeros meses de 2024 se registró la salida de 123.441 personas, un 53% corresponden a ingresos a través de la frontera con Venezuela, lo que pone acento en un flujo continuado desde el país vecino, que mantiene una crisis política sin respuesta.

Las cinco principales nacionalidades identificadas en el primer trimestre son: Venezuela, Haití, Ecuador, China e India; sin embargo, es relevante no perder de vista los flujos que pueden quedar invisibilizados, particularmente de población racializada y precarizada. A esto se añade que las rutas son operadas por actores armados, lo que implica mayores riesgos y necesidades de protección tanto para las personas, como para las organizaciones en la zona. Así como la proliferación de otras rutas igual de riesgosas, como es la ruta marítima a través del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina hacia Nicaragua. Un riesgo compartido en ambas rutas es la desaparición y muerte de las personas migrantes como un hecho desatendido y sin registro claro por parte de las autoridades, como se puede evidenciar en la respuesta entregada por Colombia a la Relatoría de migrantes y procedimientos especiales de Naciones Unidas¹⁵.

¹⁵ Misión Permanente de Colombia ante la Oficina de Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales con sede en Ginebra (2023). <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=37916> (pp. 9-10).

Por último, no podemos omitir una breve referencia a la ruta de migrantes por el archipiélago de San Andrés (Colombia) hasta Nicaragua para seguir hacia la frontera norte de México, evitando el paso por el Darién. En los últimos dos años han desaparecido por esta ruta 99 personas en tres embarcaciones. Amenazas a investigadores e incluso a una funcionaria de Migración Colombia, dan cuenta del poder que han alcanzado las organizaciones de tráfico de personas en la zona. No existe por parte de la Fiscalía colombiana un mecanismo de investigación que permita comprender las dimensiones del fenómeno y la manera en que operan estos grupos, debido a que unas investigaciones son abordadas como desapariciones y otras como trata o tráfico, impidiendo identificar las características en común.

Otro aspecto de interés es el aumento en el último año del uso de esta ruta por parte de personas de Ecuador, Perú y Colombia, estas últimas no necesariamente son contabilizadas por Migración Colombia. Las situaciones de violencia e inestabilidad política de otros países en la región evidencian la importancia de tener un enfoque de protección en esta ruta continental y que deje de ser entendida como el paso de flujos mixtos o exclusivamente como migración económica.

Otro de los factores que ha incidido en el aumento del flujo por esta ruta continental se vincula en algunos casos a la falta de vías de regularización en los distintos países de la región, y en otros a las barreras que encuentran las personas migrantes en el proceso de regularización que se traducen en imposibilidad de una verdadera integración, como se ha visto en Colombia. Las políticas migratorias restrictivas empujan nuevas migraciones en condiciones de mayor riesgo y vulnerabilidad. A estas se suman las presiones de Estados Unidos en su intento de externalizar sus fronteras y el asilo, más allá del río Bravo, desde un enfoque de seguridad nacional. Es en este escenario donde las medidas que implementen Panamá y Colombia en relación con el Darién tendrán un efecto regional a largo plazo en términos de protección de las personas.

Dos elementos se vinculan con la externalización de las fronteras:

i) El establecimiento de las Oficinas de Movilidad Segura o SMO (por sus siglas en inglés) que tienen el propósito de procesar solicitudes de asilo, reunificaciones familiares y otras vías de migración laboral que involucran a Canadá y España. A pesar de ser una estrategia para aumentar el acceso a vías de regularización hacia Estados Unidos, Canadá y España, han tenido una implementación limitada por los perfiles migratorios que pueden acceder a ellas y la poca información que se ha dado por parte de las autoridades sobre su funcionamiento. En la práctica, la implementación de las SMO deberían ser interpretadas como un Acuerdo de Tercer país seguro, en un país donde el conflicto armado persiste y afecta también a la población migrante, como se expuso anteriormente, lo que incrementa las preocupaciones en materia de protección.

ii) El aumento de las deportaciones desde Estados Unidos a Colombia y que se extienden hacia Venezuela, desde nuestro país y desde otros países de la región como Panamá y México. Colombia, por su parte, ha mencionado la intención de tener un programa de reunificación familiar de menores de edad venezolanos para que retornen a su país, lo que resulta preocupante por las condiciones en las que se encuentra Venezuela para la protección real de menores de edad.

VII. Desafíos en la coordinación y articulación para una gobernanza efectiva de los flujos migratorios

Aunque se han establecido estructuras de colaboración que han permitido generar sinergias entre el Gobierno Nacional, los gobiernos locales, el sector privado, organizaciones de cooperación internacional, academia, ONG nacionales e internacionales, así como organizaciones de sociedad civil lideradas por la diáspora y la comunidad de acogida, persisten obstáculos considerables frente a los recursos insuficientes y las crecientes necesidades de protección, integración y acogida de esta población migrante.

Con relación al Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM)¹⁶, Aunque cuenta con más de 80 miembros, incluyendo agencias de Naciones Unidas, ONG internacionales y nacionales, y organizaciones de sociedad civil, el GIFMM actualmente sólo opera en 14 departamentos a través de 11 oficinas, dejando sin atención humanitaria a una parte considerable de la población en situación de movilidad humana.

Por otra parte, tras la eliminación de la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante¹⁷ en 2022, se perdieron las Mesas Migratorias, espacios que articulaban a entidades del Gobierno nacional y territorial, organizaciones de la sociedad civil, personas migrantes, y el sector privado. Recientemente, con el Decreto 1075 de 2024, creó el Ministerio de la Igualdad y Equidad, que incluirá la Dirección para la Población Migrante. Esta entidad asumirá las funciones que anteriormente tenía dicha Oficina. Pese a la creación de esta dirección, todavía siguen sin reanudarse los procesos de articulación que se tramitaban a través de las Mesas Migratorias¹⁸.

Finalmente, aunque el capítulo III de la Ley PIM 2136 de 2021 contempla el Sistema Nacional de Migraciones, que incluye la Mesa Nacional de Sociedad Civil para las Migraciones. No obstante, hasta la fecha, esta mesa no ha sido reglamentada, lo que afecta significativamente la participación de las personas en situación de movilidad humana en la búsqueda de soluciones a los problemas que les afectan¹⁹.

¹⁶El Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) se estableció en 2016 y es coliderado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (2024). <https://rmp.r4v.info/>

¹⁷ La Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante, antes conocida como la Gerencia de Frontera, fue creada a través del Decreto 1185 de 2022.

¹⁸ Recientemente, con el Decreto 1075 de 2024, se creó el Ministerio de la Igualdad y Equidad, que incluirá la Dirección para la Población Migrante. Esta entidad asumirá las funciones que anteriormente tenía la Gerencia de Fronteras, lo que requiere una clara coordinación entre todas las entidades involucradas en la respuesta migratoria para dirigir sus esfuerzos de manera oportuna, eficiente y eficaz. Decreto 1075 de 2023 Ministerio de Igualdad y Equidad <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213630>.

¹⁹ Vilorio Doria, J. C. Infobae (2022). La participación significativa de los refugiados en la respuesta regional <https://www.infobae.com/opinion/2022/09/16/la-participacion-significativa-de-los-refugiados-es-la-respuesta-regional/>

VIII. Nuevos flujos migratorios hacia Colombia: impacto de la violencia y conflictos regionales

Desde 2023, Venezuela viene enfrentando el avance del cierre del espacio cívico, la cual se ha agudizado desde comienzos de 2024 con nuevos proyectos de ley que podrían ser aprobados en los próximos meses. Igualmente, se observa una tendencia mayor a la criminalización de actores políticos, con un incremento de las desapariciones de corta duración e imposición de la defensa pública en juicios donde sistemáticamente se imputan cargos por terrorismo. Todo esto en el marco de un año de elección presidencial sin mínimas garantías. Las consecuencias en materia de movilidad ya comienzan a observarse y seguramente se agudizarán después de la elección del 28 de julio.

Por su parte, OCHA caracteriza la situación de Haití en 2024 como una escalada de violencia de pandillas, niveles asombrosos de hambre, atención médica debilitada, falta crítica de acceso al agua, abuso sexual en espiral.

Es fácil prever picos de movilidad desde ambos países de personas que claramente califican como sujetos de protección internacional en el marco de la definición de Cartagena, pero Colombia no está preparada desde el punto de vista normativo para hacer frente a esta realidad, debido al carácter disuasivo del sistema de refugio anclado en la Convención de 1951 y un ETPV suspendido, de tal manera que no será posible abordar esta inminente emergencia.

Consideraciones finales y recomendaciones

Con base en estas observaciones Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia); Centro de Estudios de Migración, Universidad de Los Andes (CEM); Centro de Derechos Humanos Universidad Católica Andrés Bello; Red Jesuita con Migrantes LAC, Venezolanos en Barranquilla; El Barómetro; La Fundación Ideas Para la Paz (FIP), el Observatorio de Migraciones de la Universidad Externado, Colombia Diversa, Caribe Afirmativo, Fundación Mahuampi Venezuela, Servicio Jesuita a

Refugiados y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) proponemos hacer las siguientes recomendaciones al Estado colombiano:

1. Implementar una revisión integral del sistema de asilo y refugio para mejorar las capacidades técnicas y humanas de CONARE, garantizando el derecho a solicitar y recibir refugio en un plazo razonable y conforme a estándares internacionales e interamericanos. Adicionalmente, es necesario impulsar la aplicación de la definición ampliada de refugio ya incorporada en el decreto 1067 de 2015 y avanzar hacia su reconocimiento en un instrumento con rango de ley. Asimismo, se recomienda que el Estado colombiano, incorpore las recomendaciones de las Directrices sobre la Protección Internacional N. 9: de ACNUR para un pleno respeto y garantía de la identidad de género de las personas trans y no binarias en el procedimiento de la condición de refugiado.
2. Establecer vías permanentes y accesibles de regularización para la población migrante en situación irregular y vulnerable, además de los procesos de visa actuales. Estos mecanismos deben ser duraderos, de fácil acceso y orientados hacia la estabilización migratoria a largo plazo. Estas iniciativas no deben reemplazar la responsabilidad del Estado colombiano de brindar protección internacional y reconocer la condición de refugiado o apátrida cuando sea necesario. Entendiendo el carácter de Colombia como país de tránsito, se debe aprovechar el desarrollo institucional existente y brindar alternativas de regularización a otras nacionalidades, además de la venezolana.
3. Promover y garantizar la integración socioeconómica de la población migrante y refugiada a través de programas y políticas que permitan garantizar los derechos a la salud, la educación, el trabajo, entre otros. La falta de un estatus migratorio regular, la dificultad de la acreditación de experiencia laboral y la homologación de títulos, se ha convertido en la principal barrera para el ejercicio de estos derechos.

4. Desarrollar estrategias permanentes de pedagogía y sensibilización contra el racismo, la xenofobia y cualquier otro tipo de discriminación que afecte a las personas migrantes y refugiadas en Colombia. En ese sentido, instar a las autoridades y líderes de opinión pública a abstenerse de usar afirmaciones —en sus discursos públicos, ante medios de comunicación y en sus redes sociales— que relacionen a las personas migrantes, o de una nacionalidad en particular, con hechos delictivos. Es necesario también que la sociedad civil, conformada por agencias internacionales, oficinas de cooperación, ONG, organizaciones comunitarias, medios de comunicación alternativos, entre otros, continúen incidiendo y posicionando en el ámbito político la necesidad de proteger y garantizar los derechos de la población migrante, haciendo énfasis en los momentos en que la dinámica en redes sociales se torna a la xenofobia, pues en esas coyunturas suelen emerger propuestas y acciones que restringen y violan los derechos de este colectivo.
5. Reconocer la situación de doble afectación que impacta de manera especial a ciertas personas y garantizar los derechos de todas las personas víctimas del conflicto armado, con independencia de su origen nacional o estatus migratorio o ánimo de permanencia. Asimismo, se requiere incorporar esta situación en el diseño de las políticas de migración forzada y de conflicto armado.
6. Capturar y procesar información sobre las personas que sufren doble afectación en los procedimientos para el reconocimiento de la calidad de víctimas, de modo que se pueda conocer, visibilizar y atender a esta población. La inclusión de datos como: extranjero, origen nacional y estatus migratorio es necesaria e inaplazable.
7. Proporcionar protección efectiva y asistencia humanitaria a las personas migrantes que atraviesan el Darién, San Andrés y otras rutas de tránsito, garantizando su seguridad, salud y bienestar durante el tránsito.

8. Fortalecer la cooperación regional e internacional con países vecinos y agencias humanitarias para abordar de manera integral la situación migratoria tanto en el Darién en particular y en general en la región de América Latina.
9. Formular políticas migratorias con un enfoque de derechos humanos que prioricen las necesidades de la población migrante y refugiada. Estas políticas deben diseñarse considerando los derechos fundamentales y las condiciones humanitarias de las personas migrantes y refugiadas, en lugar de estar exclusivamente orientadas a agendas migratorias externas, particularmente aquellas influenciadas por los intereses de terceros países como Estados Unidos
10. Fomentar la participación de la sociedad civil, organizaciones de derechos humanos y personas migrantes en la supervisión y evaluación de las oficinas de movilidad segura, asegurando una rendición de cuentas efectiva
11. Promover la participación significativa de las personas refugiadas, migrantes, desplazadas forzadas y apátridas en espacios de formulación, diseño e implementación de políticas públicas.

En caso de requerir ampliación de la información presentada, por favor contactar a:

Lina Arroyave Velásquez

Investigadora área Internacional - Dejusticia.

larroyave@dejusticia.org

María Teresa Urueña

Coordinadora incidencia, Red Jesuita con Migrantes - Red LAC

incidencia@redjesuitaconmigranteslac.org

Carolina Moreno Velásquez

Profesora asociada, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes

camoreno@uniandes.edu.co