

# COLISIÓN DE CRISIS

LA AFLUENCIA MASIVA DE VENEZOLANOS A LA PELIGROSA  
FRAGILIDAD DE COLOMBIA DESPUÉS DEL ACUERDO DE PAZ

Melanie Teff y Daphne Panayotatos

INFORME SOBRE EL TERRENO | ENERO DE 2019



# ÍNDICE

## **4 RESUMEN**

## **5 RECOMENDACIONES**

## **7 ANTECEDENTES**

La respuesta regional en América Latina

La Declaración de Cartagena

## **10 LA AFLUENCIA DE VENEZOLANOS A COLOMBIA**

## **10 LAS POLÍTICAS DE CONTROL DE FRONTERAS Y REGULARIZACIÓN DE COLOMBIA**

Las realidades del acceso a trabajo y servicios

Deficiencias en el registro y la regularización

## **14 FALTA DE PROTECCIÓN PARA LOS REFUGIA DOS**

## **16 RESPUESTAS ESPECÍFICAS PARA GRUPOS VUL NERABLES**

## **17 APOYO INTERNACIONAL A LA RESPUESTA COLOMBIANA A LA AFLUENCIA DE VENEZOLANOS**

## **18 CONVERGENCIA DE DOS CRISIS**

**20 APOYO INTERNACIONAL NECESARIO PARA LA  
CRISIS HUMANITARIA EN COLOMBIA**

**20 COORDINACIÓN DE LAS DOS RESPUESTAS**

**23 CONCLUSIÓN**

# RESUMEN

Bajo el Gobierno del Presidente Nicolás Maduro, los venezolanos se enfrentan a la represión política, las carencias extremas de alimentos y medicinas, la falta de servicios sociales y el colapso de la economía. Tres millones de ellos (equivalente al 10 % de la población) han huido del país<sup>1</sup>. La gran mayoría ha buscado refugio en las Américas, donde los países receptores están teniendo dificultades con esta afluencia sin precedentes.

Varios actores han intentado responder a esta crisis surgida rápidamente. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) estableció la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, que introduce un nuevo modelo para la coordinación de los organismos en toda la región. Esta Plataforma Regional, coliderada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ha establecido una red de plataformas nacionales afiliadas en los principales países receptores con el fin de coordinar la respuesta sobre el terreno. A nivel regional, la Organización de Estados Americanos (OEA) estableció un Grupo de Trabajo para abordar la crisis regional de migrantes y refugiados venezolanos. Los países latinoamericanos se han unido a través del Proceso de Quito, una serie de encuentros diplomáticos destinados a ayudar a coordinar su respuesta a la crisis. Los donantes, como Estados Unidos, han aportado asistencia bilateral.

No obstante, la atención internacional y el apoyo de los donantes a la emergencia no han sido conmensurables con su magnitud. Es más, aunque muchos países receptores en las Américas han hecho esfuerzos encomiables para acoger a los venezolanos que llegaban, todavía no han adoptado totalmente una estrategia regional para una crisis de carácter claramente regional. Los requisitos de entrada difieren entre los países receptores, no existen normas comunes para los permisos de residencia y trabajo, y no hay un sistema coordinado para la reunificación de familias a través de fronteras.

A finales de 2018, Refugees International (RI) puso en marcha la primera de una serie de misiones para evaluar la situación de los refugiados y migrantes venezolanos en diversos países receptores. Un equipo de RI viajó primero a Colombia, el país más afectado por la crisis. Colombia ha recibido más de un millón de venezolanos. La respuesta del Gobierno ha sido impresionante y encomiable. Lo que es especialmente cierto en un momento en que cada vez más países del mundo están cerrando sus fronteras a los refugiados y los migrantes. Colombia ha ofrecido la regularización temporal y el derecho al trabajo a cientos de miles de venezolanos que se encuentran en el país. Sin embargo, muchos siguen en situación irregular y no pueden acceder a servicios esenciales.

Además, a pesar del acuerdo de paz de 2016, Colombia continúa sufriendo un conflicto interno. Casi 8 millones de colombianos siguen internamente desplazados y el número de civiles afectados por la violencia interna está creciendo de nuevo.<sup>2</sup> La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) lleva años liderando el esfuerzo internacional para atender las

---

1. Organización Internacional para las Migraciones, “Comunicado de prensa: El número de refugiados y migrantes de Venezuela alcanza los 3 millones”, 8 de noviembre de 2018, <https://www.iom.int/es/news/el-numero-de-refugiados-y-migrantes-de-venezuela-alcanza-los-3-millones>.

2. Refugees International, “A Battle Not Yet Over: Displacement and Women’s Needs in Post-Peace Agreement Colombia,” el diciembre de 2016, <https://www.refugeesinternational.org/reports/2016/colombia>.



necesidades humanitarias derivadas de la guerra civil. No obstante, la OCHA empezó a reducir su presencia en 2016. Ahora, a medida que los donantes internacionales y las agencias humanitarias se movilizan para responder a los nuevos desafíos, la afluencia de refugiados y migrantes venezolanos ha acelerado esta retirada de los recursos para las personas afectadas por el conflicto y los desplazados internos (DI) en Colombia.

Sin embargo, conforme van llegando venezolanos a las zonas dominadas por grupos armados, se va difuminando la diferencia entre las poblaciones en situación de riesgo – y las consecuencias humanitarias se han exacerbado para todas ellas. Aunque el liderazgo conjunto del ACNUR y la OIM en la respuesta regional es un avance positivo, la reducción de la presencia de la OCHA en Colombia en este momento es un desacierto. Muchos de los trabajadores humanitarios con los que habló RI advirtieron que quedaría un vacío en la atención y los recursos esenciales para las víctimas del conflicto interno colombiano en curso.

Frente a la colisión de estas dos crisis, los tres organismos de la ONU tendrán que colaborar en la coordinación y la integración de sus esfuerzos colectivos para aliviar el sufrimiento. La OCHA debe revertir su decisión de reducir su presencia en Colombia. Los donantes y las agencias humanitarias deben reforzar su apoyo a los colombianos afectados por la guerra civil. Al mismo tiempo, una inyección importante de asistencia de los donantes para unos servicios sociales desbordados y para el llamamiento humanitario de la ONU son esenciales para asegurar el sostenimiento del enfoque generoso de Colombia con respecto a los venezolanos.

## RECOMENDACIONES

### *El Gobierno de Colombia debe:*

- Continuar desempeñando un papel de liderazgo en los esfuerzos internacionales para lograr un enfoque verdaderamente regional frente a la crisis de refugiados y migrantes venezolanos. En concreto, la participación en el Proceso de Quito en curso debería conducir al desarrollo de iniciativas de integración más firmes, requisitos de entrada armonizados, normas comunes para los permisos de residencia y trabajo, y un sistema coordinado que permita la reunificación familiar a través de las fronteras.
- Aplicar prima facie la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena a los venezolanos que huyen a Colombia, en consonancia con los países receptores vecinos. En esta declaración regional, ratificada por Colombia, se amplía la definición de refugiado de la Convención de 1951 y su Protocolo para abarcar a los que huyen de una serie de circunstancias adicionales, como aquellas “que hayan perturbado gravemente el orden público”. Paralelamente, el Gobierno debe fortalecer su sistema de asilo.
- Poner en marcha un proceso continuo de registro y regularización para todos los venezolanos que hayan buscado refugio en Colombia, independientemente de que se esté aplicando o no formalmente la Declaración de Cartagena. El Gobierno debe proporcionar información clara a los venezolanos y las comunidades colombianas de acogida sobre qué derechos y responsabilidades conlleva la regularización. El Gobierno debe colaborar con socios locales para divulgar esta información.

- Aumentar el apoyo a los grupos vulnerables desplazados por la crisis en Venezuela. Se necesita asistencia específica para grupos indígenas como los wayuu y los yukpa.

### *La comunidad de donantes internacionales debe:*

- Financiar la reciente solicitud de USD 738 millones para responder a la situación en Venezuela, tal como se planteó en el llamamiento humanitario global para 2019.
- Apoyar los esfuerzos regionales en curso para lograr un enfoque más armonizado a la crisis de refugiados y migrantes venezolanos. Esto incluye proporcionar apoyo diplomático, financiero y técnico a Colombia mientras ejerce un papel de liderazgo.
- Aumentar el financiamiento para atender las necesidades humanitarias del número creciente de víctimas de nuevos brotes de violencia en el conflicto armado en curso en Colombia, así como las necesidades de las casi 8 millones de personas que siguen internamente desplazadas. Apoyar a los organismos estatales encargados de organizar esta respuesta.

### *La ONU debe:*

- Asegurar que se destinan suficientes recursos a las víctimas del conflicto armado en curso en Colombia. El hecho de que los recursos se estén asignando cada vez más a los venezolanos a expensas de los colombianos desplazados exacerba innecesariamente el sufrimiento. La conciencia pública de esta tendencia podría fomentar la xenofobia y minar el acuerdo de paz.
- Revertir la decisión de reducir la dotación de personal de la OCHA en Colombia. Ante el empeoramiento de los indicadores humanitarios, la capacidad y los conocimientos de la OCHA son esenciales para mantener la atención y los recursos necesarios para abordar la crisis humanitaria interna en el país.
- Establecer una línea discontinua de subordinación para la nueva Plataforma Nacional de Colombia con el equipo humanitario de la ONU en el país, con el fin de fortalecer la coordinación y la integración de las iniciativas de asistencia para los venezolanos y los colombianos afectados por el conflicto en las áreas en que coexisten.
- Asegurar que la Plataforma Nacional entabla una relación con las organizaciones de la sociedad civil en estrecha coordinación con el Gobierno, utiliza los sistemas independientes de gestión información basada en el terreno para desarrollar llamamientos, y desempeña una firme labor de incidencia con el Gobierno colombiano.
- Asegurar que las organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI) que trabajan en Colombia para asistir a venezolanos apoyan la integración en áreas urbanas.
- Incluir a más organismos dedicados al desarrollo en la Plataforma Nacional con el fin de apoyar el enfoque en una integración a más largo plazo.

# ANTECEDENTES

En su país, los venezolanos se enfrentan a una represión creciente, un declive drástico de los servicios sociales, el fracaso de las instituciones del Estado, la violencia generalizada, la inflación exorbitada y una grave carencia de bienes básicos, como alimentos y medicinas. Por lo tanto, no es sorprendente que el éxodo de venezolanos se haya disparado durante el último año. En noviembre de 2018, el ACNUR y la OIM anunciaron que había 3 millones de refugiados y migrantes venezolanos en todo el mundo<sup>3</sup>. Se espera que esta cifra siga aumentando, de manera que “aproximadamente 3,6 millones de personas necesitarán asistencia y protección [en 2019], sin posibilidades de retorno de corto a medio plazo”<sup>4</sup>. La gran mayoría de los venezolanos han buscado refugio dentro de la región, lo que ha generado un desafío sin precedentes. Como explicó el representante regional del ACNUR para Estados Unidos y el Caribe: “En su historia moderna, América Latina nunca ha experimentado un éxodo de este tamaño”<sup>5</sup>.

En octubre de 2018, RI puso en marcha la primera de una serie de misiones para evaluar la situación de los refugiados y migrantes venezolanos en diversos países receptores. Un equipo de RI viajó primero a Colombia, el país más afectado por la crisis. Durante su misión, el equipo de RI visitó Bogotá; Riohacha y Maicao, unas ciudades costeras en la frontera norte con Venezuela; Pasto e Ipiales, en la frontera sudoccidental de Colombia con Ecuador; y Cúcuta, otra ciudad fronteriza nororiental en el departamento de Norte de

Santander y un punto focal de la respuesta. [INSERT MAP] El equipo se reunió con representantes de los Gobiernos nacionales y locales; múltiples agencias de la ONU; ONG internacionales y nacionales; y personas afectadas, como venezolanos, colombianos desplazados y miembros del grupo indígena yukpa.

## La respuesta regional en América Latina

El Gobierno de Colombia está liderando el llamamiento para un acuerdo regional sobre un enfoque más armonizado frente a esta crisis. Un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia dijo a RI: “Queremos mostrar al mundo que es posible – no responder como Estados Unidos y Europa. Estamos intentando acordar principios, como que nadie debe cerrar su frontera sin informar y acordarlo con los otros”.

El Proceso de Quito tiene una función importante en este sentido. En septiembre de 2018, los Gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay se reunieron en Quito, Ecuador, para intercambiar información y mejores prácticas en relación con la crisis de los refugiados y migrantes venezolanos en la región. La reunión se saldó con la adopción de la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la Región (“Quito I”), un compromiso mediante el cual se establecen las bases para una respuesta más coordinada<sup>6</sup>. Después de una reunión subsiguiente el 22 y 23 de noviembre de 2018 (“Quito II”), Argen-

3. Organización Internacional para las Migraciones, “Comunicado de prensa.”

4. Stephanie Nebehay, “U.N. Seeks \$738 Million to Help Venezuela’s Neighbours Handle Migrant Flood”, *Reuters*, 4 de diciembre de 2018, [https://uk.reuters.com/article/uk-venezuela-migration-un/u-n-seeks-738-million-to-help-venezuelas-neighbours-handle-migrant-flood-idUKKBNIO30XI?utm\\_source=NEWS&utm\\_medium=email&utm\\_content=2nd+section+1st+story+reuters&utm\\_campaign=HQ\\_EN\\_therefugeebrief\\_external\\_20181205](https://uk.reuters.com/article/uk-venezuela-migration-un/u-n-seeks-738-million-to-help-venezuelas-neighbours-handle-migrant-flood-idUKKBNIO30XI?utm_source=NEWS&utm_medium=email&utm_content=2nd+section+1st+story+reuters&utm_campaign=HQ_EN_therefugeebrief_external_20181205).

5. Teresa Welsh, “Venezuela Crisis Is ‘On the Scale of Syria,’ UNHCR says”, *Devex*, 19 de septiembre de 2018, <https://www.devex.com/news/venezuela-crisis-is-on-the-scale-of-syria-unhcr-says-93465>.

6. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el Gobierno de Ecuador, “Noticias: Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la Región”, 4 de septiembre de 2018, <https://www.cancilleria.gob.ec/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/>.



tina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay adoptaron un Plan de Acción regional, con el que se comprometieron, entre otras cosas, a facilitar la integración social y económica de los venezolanos en la región mediante la mejora de los procesos de regularización<sup>7</sup>. Aunque se trata de una demostración prometedora de buena voluntad, este proceso solo resultará significativo en la medida en que los países participantes tomen medidas para ejecutar el plan regional y más estados acuerden.

Es cierto que el carácter ad hoc de la respuesta hasta la fecha ha tenido consecuencias significativas para los venezolanos. Cada Gobierno tiene sus propias políticas, y aplica a menudo diferentes parámetros para conceder la entrada legal, la residencia y el acceso a servicios básicos. Además, estas

políticas cambian frecuentemente con escaso o ningún aviso. Como consecuencia, los venezolanos se enfrentan a un panorama complejo de requisitos y oportunidades cambiantes, lo que complica su capacidad de adoptar decisiones informadas en la búsqueda de refugio. Es más, algunos países receptores han empezado recientemente a dificultar las solicitudes de regularización de los venezolanos<sup>8</sup>. Estas normas cambiantes son especialmente problemáticas para las familias que tratan de reunificarse. Los niños se quedan a menudo desamparados por carecer de repente de la documentación necesaria para llegar a reunirse con sus familiares en otros países.

Estas dificultades se manifiestan claramente en Colombia. Por ejemplo, el equipo de RI fue testigo directo del impacto del anuncio

7. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el Gobierno de Ecuador, “The II International Meeting of Quito concludes with the signing of the Action Plan on Human Mobility of Venezuelan citizens in the region”, 23 de noviembre de 2018, <https://www.cancilleria.gob.ec/en/the-ii-international-meeting-of-quito-concludes-with-the-signing-of-the-action-plan-on-human-mobility-of-venezuelan-citizens-in-the-region/>.

8. Human Rights Watch, “El éxodo venezolano: Urge una respuesta regional ante una crisis migratoria sin precedentes”, 3 de septiembre de 2018, <https://www.hrw.org/es/report/2018/09/03/el-exodo-venezolano/urge-una-respuesta-regional-ante-una-crisis-migratoria-sin->



de Perú de que los venezolanos que llegaran después del 31 de octubre de 2018 ya no tendrían derecho a un permiso de residencia y trabajo temporal<sup>9</sup>. Esta noticia provocó un movimiento de masa repentino de venezolanos a través de Colombia hacia la frontera con Ecuador, donde intentaron seguir camino hacia Perú antes de la fecha límite. El 28 de octubre de 2018, el equipo de RI observó situaciones caóticas en Ipiales, un paso en la frontera colombiana con Ecuador. Se estimó que alrededor de 4.000 a 5.000 personas –más del doble de la cifra habitual diaria– estaban en la fila de espera para salir de Colombia. Por miedo a perder su oportunidad, muchos desafiaron la hipotermia mientras esperaban toda la noche a la intemperie, en vez de ceder su puesto en la fila para encontrar refugio. Estas escenas recordaron un problema similar ocurrido en agosto de 2018, cuando Ecuador cambió sus requisitos de entrada.

Para abordar estos desafíos, los países de la región deben armonizar sus requisitos de entrada, desarrollar acuerdos regionales sobre los principios y las normas para los permisos de residencia y trabajo, y facilitar la reunificación familiar a través de las fronteras. Es importante que estos requisitos sean lo suficientemente flexibles para tener en cuenta el hecho de que muchos venezolanos no pueden obtener pasaportes ni renovarlos. Se deben aceptar ampliamente los pasaportes vencidos, las cédulas u otros documentos oficiales en los puntos de cruce fronterizos y registro.

## La Declaración de Cartagena

Aunque algunos venezolanos están huyendo de la persecución política selectiva, una gran proporción está escapando de las terribles condiciones económicas y sociales. Este último grupo puede no tener derecho a la protección internacional en el marco de la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención sobre los Refugiados) y su Protocolo de 1967<sup>10</sup>. No obstante, es probable que sean elegibles para recibir protección en el marco de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Al igual que la Convención sobre los Refugiados, la Declaración exhorta a los Estados parte a proporcionar “programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad,” programas que promuevan la autosuficiencia y la integración de los refugiados, y una garantía que no se produzcan retornos o transferencias involuntarias de refugiados.

Sin embargo, la Declaración de Cartagena va más allá que la Convención y reconoce también como refugiados a personas que “han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”<sup>11</sup>. En marzo de 2018, al citar la situación nacional en Venezuela, el ACNUR alentó a los Estados a aplicar la definición de la Declaración de Cartagena en el caso de los solicitantes de asilo venezolanos<sup>12</sup>. Los Gobiernos de la región se han resistido

9. Superintendencia Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior, Perú, “Permiso Temporal de Permanencia para ciudadanos venezolanos”, <https://www.migraciones.gob.pe/index.php/ptp-venezolanos-3/>.

10. La Convención sobre los Refugiados de 1951 define a un refugiado como una persona con “fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”.

ACNUR, “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>.

11. Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá, 22 de noviembre de 1984, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>.

12. ACNUR, “Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos”, marzo de 2018, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/wmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=5aa1410d4>.

hasta ahora a dar este paso, a pesar de que muchos de ellos –como Colombia– han incorporado la Declaración de Cartagena a su legislación nacional.

## LA AFLUENCIA DE VENEZOLANOS A COLOMBIA

Colombia ha recibido el mayor número con creces de venezolanos. Más de un millón viven allí ahora y decenas de miles continúan cruzando todos los días la frontera para entrar al país. La mayoría son “migrantes penulares”, que llegan para acceder a bienes y servicios básicos y regresan a sus hogares. Sin embargo, según una estimación del ACNUR de octubre de 2018, más de 4.000 venezolanos que entran a Colombia todos los días no regresan a su país<sup>13</sup>. El Gobierno colombiano estima que alrededor de la mitad de los que llegan tienen la intención de transitar por el país con destino a otros países, y la otra mitad pretenden quedarse en Colombia.

Los venezolanos que cruzan la frontera son un grupo diverso. En las primeras oleadas llegaron sobre todo personas con altos niveles de ingresos y educación, pero los que han llegado últimamente son más vulnerables y tienen mayor necesidad de servicios. Recientemente, el Banco Mundial concluyó que, aunque la afluencia de venezolanos podría aportar beneficios económicos a largo plazo, los impactos económicos a corto plazo han sido negativos<sup>14</sup>. Esta conclusión es especialmente válida en el caso de las comunidades

fronterizas y otras comunidades más pobres. El aumento de la competencia por empleos y la presión sobre los servicios sociales están empezando a generar xenofobia. Un venezolano que vive en Cúcuta dijo a RI que algunos empleadores rechazaban a los que buscaban empleo en cuanto escuchaban su acento venezolano. Un representante de una agencia humanitaria señaló a RI: “Corremos el riesgo de crear una guerra entre los pobres aquí. Los colombianos pobres van a empezar a resentir que se desvíen los limitados servicios sociales de que disponen para apoyar a los venezolanos”.

## LAS POLÍTICAS DE CONTROL DE FRONTERAS Y REGULARIZACIÓN DE COLOMBIA

En 2016, el gobierno del expresidente colombiano Juan Manuel Santos instauró medidas para mejorar la gestión de los flujos migratorios a través de la frontera. Esta medida se basó en el reconocimiento de que tener una población numerosa en situación irregular puede provocar tanto inestabilidad como el desaprovechamiento de potencial productivo. Esta estrategia se ha mantenido con la administración actual del presidente Iván Duque Márquez, que asumió el cargo en agosto de 2018. Como señaló el Director de Migración de Colombia a RI: “Quiero que la gente esté legalizada aquí. Es bueno tanto para nosotros como para ellos”.

13. Marta Martínez, “ACNUR intensifica la asistencia para las personas venezolanas en Colombia”, ACNUR, 8 de octubre de 2018, [https://www.acnur.org/noticias/noticia/2018/10/5bbcc0174/acnur-intensifica-la-asistencia-para-las-personas-venezolanas-en-colombia.html#\\_ga=2.165880958.1145643749.1546555066-1260291676.1541428812](https://www.acnur.org/noticias/noticia/2018/10/5bbcc0174/acnur-intensifica-la-asistencia-para-las-personas-venezolanas-en-colombia.html#_ga=2.165880958.1145643749.1546555066-1260291676.1541428812).

14. Banco Mundial, “Migración desde Venezuela a Colombia: Impactos y estrategias de respuesta en el corto y mediano plazo”, octubre de 2018, [https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30651/13147\\_2SP.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30651/13147_2SP.pdf?sequence=3&isAllowed=y).



El control de pasaportes en el Puente Simón Bolívar, un punto de cruce principal entre Venezuela y la frontera noreste de Colombia, a las afueras de Cúcuta. Foto de Refugees International.

Una primera medida, que comenzó a finales de 2016, fue ofrecer una tarjeta de movilidad fronteriza (TMF) temporal a los venezolanos que vivían en la región de la frontera. Estos permisos permitieron a los venezolanos cruzar legalmente y permanecer en la zona fronteriza hasta siete días. Esto regularizó un flujo migratorio predominante que llevaba tiempo sosteniendo los medios de vida, la educación y las relaciones de los venezolanos. Como consecuencia, el Gobierno emitió 1,6 millones de estos permisos antes de suspender el programa en febrero de 2018. En noviembre de 2018, el Gobierno colombiano anunció la medida positiva de reanudar el programa y la creación de un nuevo permiso que permite el tránsito por Colombia durante 10 días<sup>15</sup>.

En 2017, el Gobierno colombiano también introdujo un permiso especial de perma-



Una venezolana discute sus papeles de PEP-RAMV con un empleado de la Cruz Roja. Foto de Refugees International.

15. Migración Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, "Comunicado oficial: Cancillería, Migración Colombia y la Gerencia de Frontera, se en el CONPES que define la 'estrategia para la atención de la migración desde Venezuela'", 24 de noviembre de 2018, <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/noviembre-2018/8905-cancilleria-migracion-colombia-y-la-gerencia-de-frontera-se-articulan-en-el-conpes-que-define-la-estrategia-para-la-atencion-de-la-migracion-desde-venezuela>.





Venezolanos hacen fila para recibir comida en un comedor comunitario para la población migratoria en Riohacha. El comedor es financiado por el Programa Mundial de Alimentos y atendida por la Cruz Roja. Foto de Refugees International.

nencia (PEP) para los venezolanos<sup>16</sup>. Estos permisos tienen una validez de 90 días, pero se pueden renovar durante un período de hasta dos años. Otorgan el acceso a servicios básicos de salud, educación y empleo. El Gobierno emitió 182.000 PEP en 2017. No obstante, solo tuvieron derecho a ellos los que habían accedido a Colombia por puntos de entrada oficiales, y se excluyó al número creciente de venezolanos que habían entrado de manera irregular. Posteriormente, entre abril y junio de 2018, el Gobierno colombiano realizó el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), un proceso de registro de venezolanos indocumentados. En virtud de un decreto de julio, se ofreció a las 442.000 personas registradas la oportunidad de regularizar su situación solicitando un PEP.

Según un informe del Banco Mundial en el que se citan cifras oficiales del Gobierno, en septiembre de 2018, 464.428 venezolanos habían obtenido una visa o un permiso de residencia y, por lo tanto, gozaban de situación regular en Colombia. Alrededor de 361.399 venezolanos estaban en proceso de regularización<sup>17</sup>. Se estimaba que otros 105.766 estaban en situación irregular. No obstante, en el informe se señala que esta última cifra está probablemente infravalorada.

## Las realidades del acceso a trabajo y servicios

Existe confusión entre la población tanto venezolana como colombiana acerca de los derechos que confiere el PEP y las obliga-

16. Migración Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, "Comunicado de prensa No. 41, "Cancillería y Migración Colombia anuncian resolución para regularizar venezolanos en Colombia", 28 de julio de 2017, <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2017/julio-2017/5091-cancilleria-y-migracion-colombia-anuncian-resolucion-para-regularizar-venezolanos-en-colombia>.

17. Banco Mundial, "Migración desde Venezuela a Colombia", p. 15.



ciones que acarrea. El equipo de RI entrevistó a muchos venezolanos que no habían entendido los diversos pasos necesarios en el proceso y, como consecuencia, no pudieron acceder a servicios esenciales. Es más, la interpretación de lo que incluye el PEP parece diferir entre municipalidades.

#### *Medios de vida:*

Aunque el PEP concede el derecho a trabajar legalmente, siguen existiendo muchos obstáculos para el acceso de los venezolanos a empleos decentes. Varios venezolanos con un PEP dijeron al equipo de RI que los empleadores colombianos se negaban a contratarlos porque les preocupaba que la contratación les creara problemas con las autoridades. Además, el 93 % de los venezolanos que sí encuentran trabajo están empleados en el sector informal, y la explotación laboral es un fenómeno extendido<sup>18</sup>. El Gobierno colombiano ha emprendido medidas para abordar este problema requiriendo que los empleadores registren a los trabajadores extranjeros que contratan<sup>19</sup>. Sin embargo, sigue sin estar clara la eficacia de esta política.

#### *Atención sanitaria:*

Todas las personas en Colombia –incluso los extranjeros indocumentados– tienen derecho a atención sanitaria de emergencia. Sin embargo, no está claro lo que constituye una “emergencia”. Por ejemplo, hasta una reciente sentencia judicial, no estaba aprobada la cobertura de la atención natal y prenatal. Además, aunque los venezolanos con PEP pueden acceder al sistema de atención sanitaria de Colombia, muchos no son conscientes de que deben registrarse por separado con las autoridades sanitarias y someterse a

un examen médico antes de beneficiarse del sistema.

#### *Educación:*

Se supone que todos los niños en Colombia tienen acceso a la educación primaria, independientemente de su situación legal. Sin embargo, en la práctica, las carencias de espacio y recursos impiden que las escuelas acojan a alumnos adicionales. El Servicio Jesuita a Refugiados (SJR) señala que la posesión de un PEP facilita que los padres accedan a la educación para sus hijos hasta el noveno grado<sup>20</sup>. Sin embargo, solo pueden obtener un certificado de graduación los que tienen una visa de estudiante o un sello en su pasaporte.

## **Deficiencias en el registro y la regularización**

Los esfuerzos del Gobierno colombiano para regularizar la situación de los venezolanos son encomiables. No obstante, varias deficiencias han limitado su alcance y eficacia. Como se señaló anteriormente, inicialmente solo los venezolanos que habían entrado por cruces fronterizos oficiales con la documentación necesaria podían acceder a un PEP. Más recientemente, solo se concedía a los venezolanos indocumentados que se habían registrado mediante el proceso del RAMV entre abril y junio de 2018. La mayoría de los puntos de registro estaban en grandes ciudades, a las que no podían acceder algunos de ellos, y la falta de información desalentaba la participación. El Gobierno no dejó claro desde el principio que los que se registraran tendrían derecho a regularizar su situación y muchos venezolanos

18. Banco Mundial, “Migración desde Venezuela a Colombia”.

19. “RUTEC: Trabajadores extranjeros en Colombia tendrán que registrarse”, Colombia.com, 19 de octubre de 2018, <https://www.colombia.com/actualidad/nacionales/rutec-trabajadores-extranjeros-en-colombia-tendran-que-registrarse-208717>.

20. Servicio Jesuita a Refugiados-Colombia, “Informe: Balance de la medida Permiso Especial de Permanencia-PEP-a la luz del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos-RAMV”, <http://www.sjrcolombia.org/web/wp-content/uploads/2018/11/INFORME-PEP-RAMV-2018.pdf>.

temieron por error que podrían enfrentarse a repercusiones legales si daban a conocer su situación irregular. Por ejemplo, el SJR señala que algunas familias en Pasto decidieron registrar solamente a un miembro para reducir el riesgo para todos los miembros de la familia<sup>21</sup>.

Además, los venezolanos llegados a Colombia o nacidos en el país después del RAMV no pueden obtener un PEP, aunque sus familiares sí tengan este permiso. Muchos niños venezolanos esperaron a terminar su año escolar antes de reunirse con sus familias en Colombia en junio –después del final del período de registro. Estos niños no pueden registrarse ni regularizar su situación en Colombia.

Finalmente, el Gobierno fijó la fecha límite del 2 de diciembre de 2018 para la emisión del PEP a los registrados en el proceso de RAMV. No obstante, muchos no recibieron esa información o no entendieron el siguiente paso necesario. De hecho, a principios de diciembre, solo alrededor de 272.000 registrados –aproximadamente el 60 %– habían obtenido un PEP<sup>22</sup>. El 2 de diciembre de 2018, la Dirección General de Migración anunció que extendería el plazo al 21 de diciembre de 2018. Sin embargo, incluso con el esfuerzo concertado de ponerse en contacto con más registrados, era improbable que todas las personas elegibles recibieran su PEP.

En última instancia, estas deficiencias en los procesos de registro han limitado la eficacia de las iniciativas positivas del Gobierno colombiano para regularizar la situación de los venezolanos. El 21 de diciembre de

2018, el Gobierno reconoció aparentemente este hecho con el anuncio de que todos los venezolanos que habían accedido al país antes del 17 de diciembre de 2018 a través de un punto de entrada oficial y que tenían un sello en su pasaporte podrían solicitar un PEP. Los que cumplan estos requisitos tienen hasta abril de 2019 para presentar la solicitud. El Gobierno espera que esta medida beneficie a más de 300.000 venezolanos en Colombia<sup>23</sup>. Sin embargo, sería mejor que el Gobierno establezca un proceso continuado de registro y regularización de los venezolanos. También debe asegurar que los futuros procesos incluyan información más clara para los venezolanos y las comunidades de acogida en Colombia sobre la manera y las razones para registrarse y regularizar su situación, y qué derechos y obligaciones conlleva esta medida.

## FALTA DE PROTECCIÓN PARA LOS REFUGIADOS

A pesar de sus generosas políticas, la respuesta del Gobierno colombiano a la crisis venezolana ha carecido de un componente sólido de protección de los refugiados. Aunque el PEP ofrece beneficios a corto plazo para los venezolanos, su validez de dos años siembra incertidumbre en su futuro y dificulta mucho más su integración. Pocos de los que huyeron de Venezuela estarán dispuestos a regresar a sus hogares en ese plazo de tiempo. Un ciudadano colombiano que había regresado después de vivir durante años en Venezuela dijo a RI: “Se tardó 20 años

21. Servicio Jesuita a Refugiados-Colombia, “Informe”.

22. Migración Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, “Comunicado Oficial, Se amplía plazo para que los venezolanos registrados en el RAMV saquen su PEP”, Migración Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, 4 de diciembre de 2018, <http://190.60.248.86/index.php/es/noticias/380-asi-ven-los-medios-a-mc/prensa/comunicados-2018/diciembre-2018/9039-se-amplia-plazo-para-que-los-venezolanos-registrados-en-el-ramv-saquen-su-pep>.

23. Migración Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, “Comunicado Oficial: Venezolanos que hayan entrado a Colombia hasta el 17 de Diciembre, sellando su pasaporte, podrán solicitar el PEP”, 21 de diciembre de 2018, <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/diciembre-2018/9396-venezolanos-que-hayan-entrado-a-colombia-hasta-el-17-de-diciembre-sellando-su-pasaporte-podran-solicitar-el-pep>.

en destruir lo que teníamos en Venezuela. Creo que se va a tardar al menos 30 años en reconstruirlo”. Los venezolanos con los que habló RI compartieron ese pesimismo. Una venezolana residente en Pasto expresó su deseo de regresar. “Mi cuerpo está [en Colombia] pero mi espíritu está [en Venezuela]”, dijo a RI - pero agregó que solo lo haría si cambiaban las condiciones dentro del país. Ninguno de los venezolanos entrevistados por RI esperaba que la situación cambiara pronto.

Sin embargo, al tratar la afluencia de venezolanos como una problemática puramente migratoria, el Gobierno colombiano no ha abordado totalmente las necesidades de protección internacional de muchos venezolanos. Aunque la mayoría de los venezolanos entrevistados por RI en Colombia señalaron inicialmente que se fueron por la falta de bienes esenciales, a menudo se puso de manifiesto que su decisión de huir estaba relacionada con la persecución política y la violencia frente a las cuales el Estado no podía o no quería proporcionarles protección. Se trata de circunstancias que deberían otorgarles la condición de refugiados.

Sin embargo, el sistema de asilo colombiano no funciona bien. Colombia, un país que ha generado históricamente refugiados, carece de una política integral sobre migración o refugio, cuestiones que regula en cambio mediante una serie de decretos presidenciales<sup>24</sup>. Las solicitudes de asilo se presentan

al Ministerio de Relaciones Exteriores, que puede tardar más de dos años en tomar una decisión. Durante ese período, no se permite a los solicitantes de asilo trabajar o trasladarse de la región en la que han presentado la solicitud. Como consecuencia, relativamente pocas personas solicitan asilo. Dada la aplicación restrictiva del asilo, solo se concede la condición de refugiados a un pequeño porcentaje de los solicitantes, a pesar de que el Gobierno ha incorporado la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena a sus políticas nacionales<sup>25</sup>.

Lo ideal sería que Colombia respondiera a la crisis venezolana principalmente como una crisis de refugiados, y que otorgara prima facie la condición de refugiado a los venezolanos que ya se encuentran en Colombia o son recién llegados al país “a menos que exista prueba en contrario en el caso individual”<sup>26</sup>. Esta estrategia facilitaría el acceso de los venezolanos vulnerables a las protecciones internacionales sin imponer una carga inmanejable al sistema de asilo de Colombia. También tendría en cuenta las orientaciones emitidas por el ACNUR en marzo de 2018<sup>27</sup>. Sin embargo, unos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores dijeron a RI que el Gobierno solo consideraría aplicar la Declaración de Cartagena si también lo hacían los demás países receptores. Esta política subraya la necesidad de una respuesta verdaderamente regional.

24. Cancillería de Colombia, “Reconocimiento de la condición de refugiado”, Consultado el 21 de diciembre de 2018, <https://www.cancilleria.gov.co/reconocimiento-condicion-refugiado>.

25. Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia, “Decreto No. 1067 de 2015”, 26 de mayo de 2015, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10819.pdf>.

26. “1. La determinación grupal prima facie significa el reconocimiento de la condición de refugiado por parte de un Estado o del ACNUR con base en circunstancias evidentes y objetivas en el país de origen [...]. Un enfoque prima facie reconoce que quienes huyen de estas circunstancias se encuentran en tal riesgo de daño que están incluido en la definición de refugiado aplicable. 2. A pesar de que el enfoque prima facie se puede aplicar en los procedimientos individuales de determinación de la condición de refugiado [...] se utiliza con más frecuencia en situaciones grupales, por ejemplo, cuando la determinación de la condición individual es impracticable, imposible o innecesaria en situaciones a gran escala”. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Directrices sobre protección internacional No. 11: Reconocimiento prima facie de la condición de refugiado”, 5 de junio de 2015, <https://www.refworld.org/es/docid/58de9ed54.html>.

27. ACNUR, “Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos”, marzo de 2018, <https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/acnur-nota-de-orientacion-sobre-el-flujo-de-venezolanos-2018>.



Las Yukpa, una comunidad indígena binacional, se han trasladado a Colombia, donde carecen de su propia tierra. Foto de Refugees International.

## RESPUESTAS ESPECÍFICAS PARA GRUPOS VULNERABLES

La respuesta del Gobierno no ha abordado adecuadamente las necesidades de protección particulares de ciertos grupos vulnerables, como las mujeres, los niños no acompañados, las personas crónicamente enfermas y discapacitadas y las comunidades indígenas. Este último colectivo incluye a grupos indígenas binacionales que han vivido tradicionalmente a ambos lados de la frontera entre Colombia y Venezuela. Las condiciones en Venezuela han hecho que muchos de ellos, como los miembros de las comunidades wayuu y yukpa, se hayan trasladado a Colombia. Allí, la marginación social, las amenazas contra los estilos de vida tradicionales, el mal estado de salud y la pobreza complican su integración y los expone a una situación especialmente vulnerable. No se in-

forma ni se entiende suficientemente su terrible situación, y no han recibido la atención diferenciada que requieren para cubrir sus necesidades.

Otro grupo vulnerable son los caminantes. Se trata de venezolanos en tránsito que han emprendido la caminata de 8 a 15 días a través de Colombia para llegar a países vecinos. Viajan a través de zonas peligrosas controladas por grupos armados, y por algunos lugares en los que las temperaturas bajas generan el riesgo de que contraigan una neumonía. Se estiman que hay unos 12.000 caminantes todos los meses, algunos de los cuales caminan hasta Ecuador. La Cruz Roja les proporciona cierta asistencia muy limitada en el camino. En el momento de la misión de RI, la OIM tenía previsto establecer puntos de asistencia en coordinación con el ACNUR. Sería ideal que se proporcionara transporte para reducir el riesgo que corren las personas en tránsito. Sin embargo, solo se permite a las agencias humanitarias proporcionar transporte a las personas con



documentación adecuada para entrar a Ecuador. Se hacen excepciones solamente para un número muy pequeño de los casos más graves.

## APOYO INTERNACIONAL A LA RESPUESTA COLOMBIANA A LA AFLUENCIA DE VENEZOLANOS

En enero de 2018, la ONU emitió un Llamamiento Suplementario con los requisitos iniciales para su respuesta a la situación de los venezolanos en los ocho países y la subregión más afectada<sup>28</sup>. En noviembre de 2018, se había financiado el 83 % de los USD 46 millones solicitados para el año<sup>29</sup>. A principios de 2018, la ONU emitió un llamamiento humanitario global anual que tuvo en cuenta por primera vez la situación en Venezuela. En el llamamiento se solicitan USD 738 millones para 2019<sup>30</sup>. Los donantes deben responder, ya que Colombia necesita un aumento significativo de los recursos financieros para continuar apoyando a los venezolanos que llegan, sin desatender las necesidades de su propia población. Si no se logra este aumento, no solo se pondrán vidas en riesgo, sino que se puede generar xenofobia entre los colombianos que creen que tienen que competir con los recién llegados por las oportunidades y los recursos limitados.

De hecho, el nivel de necesidad y las consecuencias para los sectores públicos de Colombia son significativos, ya que el deterioro de las condiciones dentro de Venezuela está provocando cada vez más salidas de personas con menos medios y redes de apoyo y peor estado de salud. Muchos venezolanos huyen debido a la falta de medicinas y tratamiento médico, especialmente en el caso de las enfermedades crónicas como la diabetes, el cáncer y el VIH. El Director de Migración de Colombia dijo que: “En 2017, tratamos a casi 100.000 venezolanos por emergencias médicas. En 2015, esa cifra solo ascendió a 1.450”. El equipo de RI visitó un hospital en Norte de Santander, en el que los administradores señalaron que el 68 % de los pacientes eran venezolanos, y un hospital en La Guajira donde indicaron que el 42 % de los pacientes eran venezolanos. También se ha producido un aumento de las enfermedades transmisibles, como la tuberculosis, el paludismo y la difteria. Algunas de estas enfermedades se habían erradicado en Colombia.

La falta de alojamiento es un problema enorme en las poblaciones fronterizas. En La Guajira, la falta de alojamiento adecuado ha provocado que cientos de venezolanos duerman en las calles, los parques y los espacios públicos. Los venezolanos alquilan incluso plazas de garaje para que puedan dormir sus familias.

La Dirección General de Migración de Colombia afirma que el 57 % de los venezolanos viven ahora en ciudades de todo el país. Según los datos de la ONU y Facebook, el 23 % de los venezolanos en Colombia viven ahora en Bogotá. Algunas de las situaciones de abuso y explotación más graves tienen lugar en las ciudades, lo que subraya la

28. ACNUR, “Venezuela Situation: Responding to the Needs of People Displaced from Venezuela, Supplementary Appeal, January-December 2018”, marzo de 2018, <https://www.unhcr.org/partners/donors/5ab8e1a17/unhcr-2018-venezuela-situation-supplementary-appeal-january-december-2018.html>.

29. División de Relaciones Externas del ACNUR, “Funding Update: Venezuela Situation as of 26 November 2018”, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/2018-11-26%20Venezuela%20Situation%20Funding%20Update.pdf>.

30. Kristy Siegfried, “The Refugee Brief – 5 December 2018”, ACNUR, 5 de diciembre de 2018, <https://www.unhcr.org/refugeebrief/the-refugee-brief-5-december-2018/>.



Venezolanos hacen fila para pasar por los controles fronterizos en Rumichaca, Ipiales, en la frontera de Colombia con Ecuador. Las organizaciones humanitarias prestan servicios de emergencia. Foto de Refugees International.

necesidad de la provisión de servicios y el apoyo a la integración de los venezolanos en áreas urbanas. De hecho, el Gobierno colombiano ha pedido a las ONGI recién llegadas al país que dirijan su asistencia a la mayoría de los venezolanos que se han instalado en ciudades colombianas.

A pesar de la magnitud de la afluencia y la escala de estas necesidades, la operación humanitaria es mínima. Un funcionario senior de ayuda humanitaria de la ONU dijo a RI: “No se deben subestimar las limitaciones de la operación humanitaria en Colombia”. No obstante, las agencias señalan que podrían aumentar sus operaciones si dispusieran de más financiamiento. Algunos funcionarios de gobiernos locales colombianos hablaron con RI sobre la valentía en el intento de responder a la afluencia de venezolanos, pero se lamentaron al mismo tiempo de la falta de presupuesto y otros recursos que necesitan para ser eficaces. Otros hicieron hincapié en la necesidad tanto de asistencia humanitaria inmediata como de ayuda para el desarrollo

a más largo plazo para hacer posible una respuesta a una crisis con probabilidades de prolongarse.

El Gobierno colombiano reconoce el carácter prolongado de la situación y la necesidad resultante de invertir en el desarrollo tanto para su población como los venezolanos. Sin embargo, la presión sobre sus instituciones y la temporalidad de medidas como el PEP hacen que no esté preparado para abordar estos desafíos. Por consiguiente, la comunidad internacional debe inyectar un monto importante de financiamiento en los sistemas gubernamentales de protección social.

## CONVERGENCIA DE DOS CRISIS

La afluencia de venezolanos no es más que la última crisis humanitaria sufrida por Colom-

bia. Durante décadas, su Gobierno, la sociedad civil y las agencias humanitarias internacionales han respondido al desplazamiento y el sufrimiento provocados por la guerra civil. En 2016 el Gobierno firmó un acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que puso formalmente fin a una devastadora guerra civil librada durante décadas. Sin embargo, el país continúa en un período frágil de consolidación de la paz. De hecho, las FARC son solo uno de los varios grupos armados que operan en el país. Por lo tanto, a pesar del avance en el establecimiento de la paz y las reparaciones a las víctimas, siguen persistiendo el conflicto interno y sus efectos.

Todavía hay 7,7 millones de DI en Colombia y los indicadores humanitarios se están deteriorando. Según la OCHA, en comparación con 2017, en 2018, se produjo un aumento del 113 % del número de colombianos que tuvieron que huir de sus hogares dentro de desplazamientos masivos y un aumento del 32 % de los ataques de actores armados contra la población civil. Otros grupos armados, como el Ejército de Liberación Nacional, están reclamando el territorio ocupado previamente por las FARC, luchando entre ellos y fortaleciéndose en ambos lados de la frontera con Venezuela. También se ha producido un gran aumento de la producción de coca en las áreas de operación de los grupos armados, especialmente a lo largo de la frontera con Venezuela.

La mayoría de los venezolanos llegan a estas zonas con conflictos armados internos en curso, a menudo a través de rutas peligrosas. Hay siete puntos de cruce fronterizo oficiales entre Venezuela y Colombia, pero más de 200 “trochas,” o pasos informales. Estos últimos son los únicos puntos de entrada para muchos venezolanos, que ya no pueden obtener o renovar sus pasaportes en su país. Sin embargo, las trochas suelen estar controladas por grupos armados ilegales, lo que expone a los venezolanos a un alto riesgo de extorsión, violación y robo.

No existen datos oficiales sobre el número de personas que usan las trochas. No obstante, RI obtuvo información de que el flujo diario en un paso en el Norte de Santander podía llegar a las 1.200 personas. Después de asumir un enorme riesgo para entrar, la gran mayoría de los que cruzan de manera irregular se quedan en Colombia. Las agencias humanitarias señalan que muchos de estos venezolanos indocumentados no encuentran otra opción más que trabajar para los grupos armados criminales -que los reclutan para cultivar coca, transportar drogas o los explotan como trabajadores sexuales.

En definitiva, al afluencia de refugiados y migrantes venezolanos parece estar exacerbando el conflicto interno colombiano al fomentar las actividades ilícitas de los grupos armados, como la producción de coca. Al mismo tiempo, el conflicto armado colombiano genera grandes peligros para los venezolanos que llegan. RI recibió información de que en Arauca habían muerto venezolanos en enfrentamientos entre el Ejército colombiano y los grupos armados. En Nariño, los grupos armados ilegales han reclutado a venezolanos que esperan cruzar la frontera. En Putumayo, ha aumentado la actividad de los grupos armados y el cultivo de coca, y se ha informado del reclutamiento de venezolanos por los grupos armados, especialmente para trabajar en los campos de coca.

La intersección creciente entre estas dos crisis no presagia nada bueno para la estabilidad de Colombia. Un funcionario senior de la ONU comentó a RI que: “Los costos de las reparaciones en el marco del proceso de paz generó tensiones con los costos de acoger a inmigrantes. Una de las condiciones del proceso de paz fue el acceso de los excombatientes de las FARC a la atención sanitaria. Esa atención sanitaria se destina ahora a los migrantes”. El hecho de que el Gobierno no se atenga a las condiciones del acuerdo de paz y facilite la reintegración a la vida civil de los excombatientes podría tener consecuen-

cias peligrosas para el país y la región. No debería haber competición entre estas dos cuestiones.

## APOYO INTERNACIONAL NECESARIO PARA LA CRISIS HUMANITARIA EN COLOMBIA

Es muy preocupante que los esfuerzos de asistencia estén dejando de atender las necesidades humanitarias internas de Colombia. Muchos proveedores de ayuda dijeron a RI que ahora solo pueden dedicar entre el 20 % y el 30 % de sus recursos a los DI y otros colombianos afectados por el conflicto. Este cambio comenzó en 2016, incluso antes del apogeo de la afluencia de venezolanos. Después del acuerdo de paz, los donantes concluyeron que no había necesidad de mantener el mismo nivel de financiamiento de la ayuda humanitaria. Sin embargo, el Gobierno colombiano y las agencias humanitarias ya no cuentan con recursos para responder a la crisis expansiva provocada por el conflicto armado.

Una agencia advirtió: “No hay presupuesto para emergencias, pero siguen existiendo todas las razones para la guerra”. Un representante de una agencia de la ONU señaló: “Nos preocupa poder perder el enfoque en el proceso de paz, en el que mi agencia lleva trabajando muchos años. Necesitamos recursos tanto para los DI como para los venezolanos, especialmente ahora que los grupos armados están reclutando venezolanos”.

En octubre de 2018 se adoptó la medida positiva de extender el puesto de coordinador humanitario de la ONU un año más, siguien-

do la recomendación del equipo humanitario en el país (EHP). No obstante, la decisión de 2016 del liderazgo de la OCHA de reducir su presencia en Colombia es sumamente preocupante. Durante casi dos décadas, la OCHA ha liderado la respuesta humanitaria global en Colombia. De acuerdo con el plan actual, de aquí a finales de 2019, la OCHA reducirá su misión a un solo asesor humanitario en Bogotá, sin presencia en el terreno.

Muchas organizaciones de ayuda expresaron a RI su profunda preocupación por la posibilidad de que se reduzca la presencia de la OCHA. Un funcionario de una agencia de la ONU señaló que ya se están dejando de lado las cuestiones relacionadas con los DI y que esperaba que se acelerara esta tendencia con la reducción de la presencia de la OCHA. Un funcionario del Consejo Noruego para Refugiados (NRC) comentó a RI: “Necesitamos a la OCHA –su independencia, su enfoque basado en las necesidades y su gestión de la información. Estamos perdiendo una estructura de gestión de la información que ha tardado años en desarrollarse”.

## COORDINACIÓN DE LAS DOS RESPUESTAS

Además del financiamiento adecuado, el Gobierno colombiano y la comunidad internacional deben asegurar la existencia de un sistema eficiente y eficaz para coordinar las iniciativas de respuesta a ambas crisis. Este sistema debe poder atender las necesidades tanto de los refugiados y migrantes venezolanos como de las víctimas del conflicto interno.

Como se explicó anteriormente, la ONU ha establecido la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados



# ORGANIZACIÓN COMUNITARIA VENEZOLANA

Yanira llegó a Colombia desde Venezuela hace dos años. Dijo que tomó la decisión de irse por el miedo al futuro de sus hijos con la crisis en Venezuela. Solía trabajar como guía turística en Caracas. Le impresionó como la recibieron en Colombia y tomó la determinación de contribuir a su nueva comunidad en Pasto. Ahora dirige una organización comunitaria venezolana, Colvenz, que tiene presencia en varias ciudades de Colombia. Cuenta con 800 miembros en Pasto y está creciendo cada día. Todos sus miembros son voluntarios. Yanira señala que esta organización está formada por “venezolanos que trabajan para venezolanos. Sabemos como ayudar a los venezolanos, porque conocemos a nuestra comunidad. Podemos ayudar a asegurar que la información llega a los venezolanos. Esta es la primera vez que viajan muchos de ellos. Necesitan conocer sus deberes, no solo sus derechos. Damos consejo e información, así como bolsas con alimentos y ropa a los recién llegados, y les ayudamos a encontrar alojamiento. Los negocios nos llaman pidiendo empleados venezolanos y pasamos la información a la comunidad. También ayudamos a los caminantes que pasan por el camino de 7 de la mañana a 8 de la noche casi todos los días, y les damos zapatos y ropa.

“Una comunidad de Cali nos envió ropa para distribuir. Los venezolanos han recibido una gran solidaridad, pero hay miedo de que se cansen de nosotros. Tenemos que asegurarnos de que los venezolanos contribuyan aquí. Queremos apoyar y aprender de los colombianos también. La Defensoría trabajó con nosotros para organizar una reunión con los DI y los venezolanos, y salió muy bien. Si no se atiende a los DI, podría aumentar la xenofobia. Ayudaremos a los DI si nos llegan fondos para hacerlo”.



Yanira González, coordinadora de Colvenz en Nariño. Foto de Refugees International.

y Migrantes de Venezuela<sup>31</sup> (en adelante, “la Plataforma Regional”) para coordinar un enfoque regional. RI apoya este enfoque, que refuerza la campaña del Gobierno colombiano para la armonización regional de la respuesta. La Plataforma Regional está coliderada por la ACNUR y la OIM con un

embajador conjunto. Consiste actualmente en 40 organizaciones: 17 agencias de la ONU, 14 ONG, 5 donantes, 2 instituciones financieras internacionales y la Cruz Roja. La intención es que la Plataforma Regional adopte la forma de una Plataforma Nacional dentro de cada país receptor, a través de

31. ACNUR, “Portal Operacional: Situaciones de refugiados y migrantes: Venezuela”, <https://data2.unhcr.org/es/situations/vensit>.

mecanismos locales de coordinación y en colaboración con el Gobierno.

Colombia es un caso único en la región porque ya cuenta con un sistema de coordinación humanitaria bien establecido. El sistema de agrupaciones de la ONU en Colombia, liderado por la OCHA, se basa en décadas de iniciativas de ayuda destinada a atender las necesidades humanitarias durante la guerra civil. Está compuesto por un EHP de la ONU con cinco agrupaciones operacionales a nivel nacional y una red de equipos de coordinación locales (ECL). Estos últimos se encargan de las cuestiones humanitarias y de desarrollo, y el apoyo al proceso de paz.

La Plataforma Nacional de Colombia se estableció al lado del EHP. Opera en áreas geográficas donde hay un número significativo de refugiados y migrantes venezolanos, por ejemplo, a lo largo de la frontera con Venezuela. Las actividades del EHP se centran sobre todo en las zonas con poblaciones desplazadas o afectadas de otro modo por el conflicto colombiano y los desastres naturales. La dificultad surge en las áreas con presencia significativa tanto de venezolanos como de DI, donde tanto la Plataforma Nacional como el EHP están intentando coordinar las actividades de asistencia. Esta situación puede ser especialmente complicada para las ONG y otras organizaciones de ayuda con programas “basados en áreas” —es decir, las iniciativas de ayuda destinadas a todas las poblaciones vulnerables de una zona, independientemente de su origen. En estas áreas se pueden solapar los esfuerzos de los dos mecanismos para coordinar a muchas de las mismas organizaciones de ayuda.

Se ha intentado reconciliar los mandatos de los dos sistemas de coordinación. Por ejemplo, la Plataforma Nacional y el EHP procuran celebrar reuniones de

coordinación “Back-to-Back” —o una justo después de la otra— para intentar reducir la duplicación y mejorar las sinergias entre las iniciativas de asistencia. Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas de RI con trabajadores humanitarios en Colombia, estos esfuerzos no han logrado totalmente su objetivo. Muchas ONG que participan en la Plataforma Nacional se quejaron de la duplicación ineficiente generada por este solapamiento. Las organizaciones que intentan desarrollar enfoques basados en zonas están preocupadas por que estas nuevas estructuras dificulten su labor.

Las ONGI acogieron positivamente las reuniones de la Plataforma Nacional como un medio para compartir información sobre sus actividades. Sin embargo, muchas cuestionaron su eficacia como mecanismos de coordinación y mencionaron las ineficiencias generadas al eludir el liderazgo existente de la agrupación del EHP. También se lamentaron de la falta de rendición de cuentas de la Plataforma Nacional, lo que incluye el análisis de datos y el desarrollo de una estrategia conjunta. Un funcionario del NRC señaló a RI: “Se solía hacer una evaluación muy colectiva y conjunta de las prioridades y las estrategias geográficas y sectoriales, con información recopilada directamente en el terreno. Ahora estamos viendo un enfoque más jerárquico con el ACNUR y la OIM, que establecen las prioridades y proporcionan todas las cifras, con menos participación de las ONG”. Algunos representantes de ONG también expresaron su preocupación por que el ACNUR y la OIM se estuvieran convirtiendo en los principales enlaces con el Gobierno. Los representantes de las ONG también observaron que estas agencias a veces no pueden o no están dispuestas a incidir en temas contenciosos.<sup>32</sup>

Existen algunas opciones para reconciliar los dos sistemas de coordinación. La primera

---

32. Este texto incluye una corrección al contenido que apareció en la versión original de este informe.

opción que se consideró fue que la OCHA compartiera el liderato de la Plataforma Nacional de Colombia junto con el ACNUR y la OIM, para que hiciera de enlace entre la Plataforma Nacional y el EHP. El ACNUR, la OIM y la OCHA apoyaron esta opción sobre el terreno, pero, según se informó, fue rechazada en la sede de la ONU después de meses de discusiones.

Una segunda opción sería que la Plataforma Regional estableciera una línea discontinua de subordinación con el EHP a nivel nacional y los ECL a nivel local. Esto permitiría que la coordinación de los refugiados y migrantes venezolanos se integrara mejor en el EHP y el sistema de agrupaciones existente y que se fortaleciera la rendición de cuentas de la respuesta humanitaria. Esta línea discontinua de subordinación sería secundaria con respecto a la relación jerárquica de la Plataforma Nacional con la Plataforma Regional. No obstante, sería especialmente importante en las zonas en que coexisten un número relativamente grande de desplazados venezolanos y colombianos afectados por el conflicto. En vista de los intentos infructuosos y tremendamente burocráticos de poner en práctica la primera opción, muchos funcionarios de ayuda humanitaria entrevistados por RI tendieron a respaldar la segunda opción como la mejor manera de integrar la Plataforma Regional y el EHP.

la importancia de desarrollar una respuesta integral que aborde las graves necesidades de asistencia humanitaria y protección de los venezolanos; prepare las condiciones ante la posibilidad de una afluencia mayor y sostenida de venezolanos; y mantenga la estabilidad nacional y regional mediante la mitigación de los efectos agravantes de la colisión de crisis en Colombia.

Colombia necesita una asistencia y una atención internacional significativa para responder a ambas crisis, y las instituciones adecuadas para lograr estos objetivos. Sin este apoyo, existe un grave riesgo de debilitar el acuerdo de paz y la capacidad de Colombia de continuar respondiendo de manera eficaz a las necesidades de los refugiados y migrantes venezolanos.

**MELANIE TEFF, CONSULTORA DE REFUGEES INTERNATIONAL, Y DAPHNE PANAYOTATOS, ASOCIADA DE PROGRAMA, VIAJARON A COLOMBIA EN OCTUBRE DE 2018.**

## CONCLUSIÓN

“Mi cuerpo está [en Colombia] pero mi espíritu está [en Venezuela]”; a pesar de este sentimiento poderoso, la venezolana que lo expresó no esperaba que las condiciones en su país fueran durante décadas lo suficientemente buenas para poder regresar, aunque la situación política cambiara inmediatamente. La mayoría de los venezolanos con los que habló RI en Colombia compartieron esta visión pesimista. La realidad subraya

# SOBRE LAS AUTORAS

**MELANIE TEFF**, experta en las crisis de desplazamiento, es una consultora de Refugees International. Viajó a Colombia en octubre de 2018 para llevar a cabo una misión de campo para investigar la respuesta a la crisis de los refugiados y migrantes venezolanos.

**DAPHNE PANAYOTATOS** es asociada de programa en Refugees International. Viajó a Colombia en octubre de 2018 y contribuyó a la investigación y redacción de este informe.

---

# SOBRE REFUGEES INTERNATIONAL

Refugees Internacional aboga por asistencia vital y protecciones para personas desplazadas y promueve soluciones para crisis de desplazamiento en todo el mundo. Somos una organización independiente y no aceptamos fondos de ningún gobierno o de las Naciones Unidas.





2001 S Street NW, Suite 700 | Washington, DC 20009

Phone: (202) 828-0110 | Fax: (202) 828-0819 | Email: [ri@refintl.org](mailto:ri@refintl.org)

Twitter: [@RefugeesIntl](https://twitter.com/RefugeesIntl) | Instagram: [@RefugeesIntl](https://www.instagram.com/RefugeesIntl) | Facebook: Refugees International