

**COLOMBIA:  
ENTRE LA REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL  
CONFLICTO ARMADO Y EL ÉXODO VENEZOLANO**

Natalia De Zubiría Posada  
Abogada e investigadora  
Corporación Excelencia en la Justicia  
2019

## ACRÓNIMOS

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

AGC: Autodefensas Gaitanistas de Colombia

CEVCNR: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

EHP: Equipo Humanitario País

ELN: Ejército de Liberación Nacional

EPL: Ejército Popular de Liberación

FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo

FAO: Organización de las Naciones Unidas

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

ICRMW: Convención Internacional sobre la protección de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias

JEP: Jurisdicción Especial para la Paz

NRC: Consejo Noruego para Refugiados

OCHA: Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONG: Organización no gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OMS: Organización Mundial de la Salud

OPS: Organización Panamericana de Salud

PEP: Permiso Especial de Permanencia

PMA: Programa Mundial de Alimentos

RAMV: Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos

RUV: Registro Único de Víctimas

SIVJRN: Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y no Repetición

UARIV: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

UBPD: Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado

UNGRD: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

La llegada de venezolanos al territorio colombiano desde el año 2015 ha evidenciado la necesidad de formular una política migratoria basada en los derechos humanos que dé respuesta a los vacíos de protección que se presentan al momento de garantizar los derechos de los migrantes, que logre cubrir las necesidades humanitarias de estas personas y permita regularizar su situación. Ahora bien, contrastar este fenómeno con la situación actual del país resulta fundamental, pues la llegada masiva de ciudadanos venezolanos se encuentra con los rezagos del conflicto armado, sus víctimas y las nuevas dinámicas que se vienen presentado desde la firma del Acuerdo de Paz.

A su vez, no se puede perder de vista que más de 250,000 colombianos retornados hacen parte del flujo migratorio. Venezuela es el segundo país con mayor concentración de colombianos inscritos en el Registro Único de Víctimas (RUV), con un 19%.<sup>1</sup>

Uno de los puntos débiles del contexto colombiano en materia de víctimas y migrantes radica en la lucha que debe entablarse de cara a la discriminación. En un país en donde la cobertura de necesidades básicas y la presencia del Estado en muchos territorios es casi inexistente, son muchos los problemas que surgen por la oferta y demanda de servicios humanitarios. En este contexto resulta muy fácil tomar actitudes egoístas y poco empáticas; sin embargo, la situación debe abordarse desde la solidaridad y la ayuda mutua con el fin de proteger los derechos de todos los seres humanos.

Así las cosas, resulta válido afirmar que Colombia presenta una situación de flujos migratorios mixtos dado que son varios los territorios del país que no solo reciben población venezolana sino también víctimas del desplazamiento forzado, fenómeno que volvió a presentarse de forma pronunciada y masiva en 2018. La pertinencia de este estudio radica en que ambos grupos comparten las mismas necesidades humanitarias; sin embargo, el régimen que comprende sus derechos es diferente para cada uno.

Es necesario recordar que las víctimas del conflicto se encuentran a la espera de ser reparadas de forma integral, obligación en cabeza del Estado que ha sido reconocida por la ley y la jurisprudencia y que constituye el fundamento del sistema de justicia transicional que se está implementando. En los términos de la Corte Constitucional de Colombia, la reparación integral comprende la adopción de medidas en diversos componentes: la i.) restitución; ii.) indemnización; iii.) rehabilitación; iv.) satisfacción y v.) garantías de no repetición.<sup>2</sup> Esta serie de medidas puede ser aplicada en su dimensión individual o colectiva.

Ahora bien, aunque hay una serie de derechos reconocidos únicamente a los ciudadanos (como el derecho al voto o a ejercer cargos públicos), los derechos humanos y fundamentales son reconocidos sin distinción alguna. Lo anterior en virtud de la Constitución, las leyes y los tratados e instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Colombia, entre ellos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

Esta serie de instrumentos reconocen el derecho a la vida, integridad, libertad, dignidad, igualdad y no discriminación, el derecho al asilo y al refugio de toda persona independiente de su condición. El derecho al trabajo, a la salud, a la educación y en general, los derechos económicos sociales y

<sup>1</sup> CONPES 3950 de 2018

<sup>2</sup> Sentencias C-805 de 2002, C-916 de 2002, C-570 de 2003.

culturales deben garantizarse en observancia de un principio de razonabilidad en el que se tenga en cuenta la capacidad y la situación del país receptor, siendo o no un país desarrollado o en vías de desarrollo.<sup>3</sup>

### *Cifras e indicadores del contexto actual*

De acuerdo con el *Diagnóstico de Necesidades Humanitarias* de la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), al cerrar el 2018 se registró que en Colombia hay alrededor de 5,1 millones de personas con necesidades humanitarias debido al impacto del conflicto armado. Lo anterior sin tener en cuenta las 8 millones de víctimas de desplazamiento forzado. Hay al menos 1,9 millones de refugiados y migrantes con necesidades y 374,000 personas afectadas por desastres. Las zonas en donde hay mayor concentración de necesidades humanitarias son el Nororiente en la frontera con Venezuela (La Guajira, Arauca y Norte de Santander), El Sur, en la frontera con Ecuador (Nariño, Cauca y Putumayo) y toda la costa pacífica (Particularmente el Valle del Cauca y Chocó).<sup>4</sup> Otros departamentos como Guainía, Vichada, Santander, Boyacá, Atlántico y Magdalena también han presentado concentraciones menores de venezolanos.

En 2018 OCHA registró 112 eventos masivos y un total de 33,403 personas desplazadas, representando un aumento del 84% con respecto al año anterior. Aunque desde 2015 se acordó un cese al fuego con la guerrilla de las FARC-EP, otros grupos armados ilegales como el ELN y el EPL generaron una ola de violencia por la disputa de los territorios. Únicamente en Catatumbo se generó el desplazamiento de 9,000 personas.

Adicionalmente, resulta preocupante el incremento de las amenazas y los homicidios en personas protegidas, entre ellos, los indígenas y defensores de derechos humanos. Por lo general se desconoce quienes son los actores responsables de estos ataques pero en varios casos se ha identificado a miembros del ELN, EPL, las AGC y disidentes de las FARC-EP como los perpetradores.

Por otro lado, el incremento de las víctimas de minas antipersona, municiones sin explotar aumentó significativamente. Descontamina Colombia registró para 2018 un total de 176 víctimas certificadas de estos artefactos, un aumento del 209% con respecto al 2017.<sup>5</sup> La mayoría de las víctimas son civiles y se ha presentado muchos casos en los que las víctimas son menores de edad. En las nuevas dinámicas del conflicto armado estos indicadores suponen la intención de los actores armados de evitar actividades de erradicación y sustitución de cultivos, y adicionalmente, nueva contaminación. En este escenario resulta fundamental la implementación de medidas de reparación integral en la que se lleven a cabo operaciones de desminado humanitario.

Teniendo en cuenta la delicada situación humanitaria, es fundamental atender las situaciones en las que la discriminación y la xenofobia en contra de la población venezolana es evidente. No son pocos los que atribuyen la comisión de hechos delictivos a los migrantes y perciben la presencia de migrantes como un riesgo para la seguridad. Aunque en términos generales la actitud de los

<sup>3</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Organización Internacional del Trabajo, Unión Parlamentaria. (2015). *Migración Derechos Humanos y Gobernanza, Manual para Parlamentarios* N. 24. Recuperado de [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR\\_and\\_Governance\\_HR\\_PUB\\_15\\_3\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf)

<sup>4</sup> Boletín Humanitario Colombia. Diciembre de 2018. Disponible en: [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/boletin\\_humanitario\\_nuevoformato\\_vf.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/boletin_humanitario_nuevoformato_vf.pdf)

<sup>5</sup> <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/AICMA.aspx>

colombianos se caracteriza por la solidaridad, en algunos municipios se han presentado incidentes aislados de discriminación, particularmente en la forma de agresión verbal y física.<sup>6</sup>

Sobre este punto es sumamente importante señalar que ninguno de los delitos cometidos por venezolanos en el país representa más del 3,7% del total de los delitos cometidos entre 2016 y 2017. Por esta razón no puede establecerse relación alguna entre el aumento de la criminalidad y el impacto del flujo migratorio.<sup>7</sup> Sin embargo, sí ha incrementado la utilización y explotación de menores y de personas en trabajos ilegales y el trabajo sexual, por lo cual puede concluirse que las condiciones de vulnerabilidad en las dinámicas del conflicto armado favorecen a los grupos armados ilegales que tienen el control respecto de algunos territorios. Así las cosas, más que atribuir estos hechos a los migrantes, debe observarse desde la debilidad institucional para afrontar el fenómeno migratorio en el marco de la construcción de paz.

Como puede concluirse, actualmente las necesidades de protección y asistencia en el territorio colombiano obedece tanto a las necesidades que presenta la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos como a los retos del conflicto armado, el desplazamiento interno y los altos índices de pobreza. El aumento en las cifras y en los indicadores de acciones armadas y situaciones de violencia evidencian graves infracciones a los derechos humanos y al DIH. Estas dinámicas no solo ponen en riesgo y amenaza a las poblaciones que se encuentran en los territorios en donde se concreta la violencia, sino que producen la fragilidad de la implementación de los acuerdos de paz y del sistema de justicia transicional.

### *Necesidades humanitarias binacionales*

Los recurrentes enfrentamientos en los territorios son una de las principales causas del desplazamiento y de las violaciones sistemáticas de derechos humanos que sufren las personas del flujo migratorio mixto. En materia de cobertura, es fundamental que todas las acciones que materializan las entidades del Estado o las organizaciones no gubernamentales o internacionales se extiendan a los dos grupos poblacionales (víctimas y migrantes) para evitar la discriminación y la xenofobia. En este marco es fundamental realizar programas de inclusión social y de integración con las comunidades receptoras.

Con la llegada de millones de personas provenientes de Venezuela, las necesidades humanitarias incrementan al igual que los riesgos a los que se exponen las personas en el marco del conflicto armado. Las personas en búsqueda de trabajo u oportunidades recurren al trabajo ilegal o irregular para cubrir sus necesidades básicas. En este orden de ideas, hay más reclutamiento forzado, trabajo infantil y trabajo sexual, entre otros. En Colombia los solicitantes de refugio no pueden trabajar mientras penda la decisión sobre su estatus y condición, lo cual limita sus posibilidades de generar ingresos y los expone a los riesgos de acceder al mercado laboral irregular.<sup>8</sup>

El crecimiento del trabajo sexual y la violencia basada en género generan una serie de riesgos para la vida y la integridad de las mujeres, particularmente cuando el trabajo sexual es controlado por parte de grupos armados ilegales.<sup>9</sup> Además, es importante que resaltar que entre las

<sup>6</sup> CONPES 3950 de 2018

<sup>7</sup> Ídem.

<sup>8</sup> Balén, M., De Zubiría, N. (2018) *Vacíos de protección y delineación de una política migratoria justa: a propósito de la crisis colombo-venezolana*. (Tesis de pregrado). Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

<sup>9</sup> La región Pacífico (Valle del Cauca, Nariño, Chocó y Cauca), Noroccidente (Antioquia, Córdoba, Bolívar) y centro-sur (Caquetá y Tolima) del país, al igual que Norte de Santander, tienen los más altos números de

consecuencias graves del trabajo sexual se encuentran las enfermedades de transmisión sexual, el desarrollo de enfermedades infecciosas, las complicaciones en las intervenciones para abortos irregulares y el inmenso impacto en la salud mental de las mujeres.

Este es un fenómeno particularmente difícil de cubrir dado que en muchos casos las mujeres no denuncian cuando son víctimas de trabajo sexual, bien sea porque se encuentran amenazadas por quienes controlan este mercado o por miedo a ser estigmatizadas. Hay algunos casos en los cuales ni siquiera los miembros del núcleo familiar de estas mujeres saben que ellas prestan servicios sexuales para contribuir al mantenimiento de su hogar.<sup>10</sup> Este tipo de situaciones requieren de especial atención psicosocial.

Es esencial que las Secretarías de Salud de los territorios en donde hay mayor presencia del conflicto armado y mayor concentración de migrantes incrementen las jornadas para el tratamiento y la prevención de enfermedades con especial atención a las enfermedades derivadas del riesgo del trabajo sexual.<sup>11</sup>

La implementación de programas de ayuda psicosocial es fundamental tanto para las víctimas del conflicto colombiano como para los migrantes. Ambos han sufrido todo tipo de violaciones de derechos humanos a través de muchos hechos victimizantes. Particularmente, los niños, niñas y adolescentes son vulnerables a desarrollar traumas físicos y psicológicos ligados a las dificultades económicas y la explotación laboral infantil, entre otras situaciones. La Unidad de Víctimas y el ICBF, entre otras, prestan servicios de atención psicosocial para las víctimas del conflicto armado y una serie de ONG se han encargado de prestar este servicio para las personas provenientes de Venezuela.

Así mismo, alrededor del derecho a la salud, se reitera que garantizarle este derecho a las víctimas hace parte de las medidas de rehabilitación de la reparación integral y es una obligación del Estado garantizarla. Actualmente lo hace mediante las dependencias del Ministerio de Salud y Protección Social en articulación con los demás actores del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas (SNARIV). La ruta de atención integral en salud a las víctimas podrá solicitarse por medio de la demanda espontánea de servicios de consulta externa, atención en urgencias o por la remisión de una entidad especializada para tal fin.

Respecto al derecho a salud de los migrantes la Corte Constitucional, en vista a la crisis migratoria, ha ampliado el alcance de los servicios de salud que se les ofrece. En la Sentencia T-210 de 2018 la Corte Constitucional estableció que la atención en salud debe ir más allá del servicio de urgencias y amplió el concepto de tratamientos preventivos, los cuales resultan fundamentales así los programas que garanticen el derecho se implementen de manera progresiva. En varias ocasiones la Corte ha fallado a favor de accionantes venezolanos que han presentado acción de

---

reportes de delitos contra la libertad y la integridad sexual, entre enero de 2015 y diciembre de 2017, según la UARIV.

<sup>10</sup> Balén, M., De Zubiría, N. (2018) *Vacíos de protección y delineación de una política migratoria justa: a propósito de la crisis colombo-venezolana*. (Tesis de pregrado). Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

<sup>11</sup> Entre 2015 y 2017 las Tendencias Humanitarias elaboradas por OCHA y la UMAIC señalan que se identificaron cerca de 1.665 delitos contra la libertad y la integridad sexual. El mayor impacto de este delito se concentra en mujeres (90%), de las cuales, cerca de la cuarta parte de las víctimas pertenecen a comunidades indígenas y afrocolombianas. Más de 400 menores de 18 años (24%) han sido víctima de este delito según cifras de la UARIV. En contextos de conflicto armado y violencia generalizada, las mujeres menores de edad indígenas y afrocolombianas son especialmente vulnerables frente a las violencias basadas en género, como la violencia y explotación sexual, dado que muchas veces sus comunidades se ven obligadas a convivir con grupos armados.

tutela para salvaguardar sus derechos, tal es el caso de la Sentencia T-705 de 2017 y la Sentencia SU-677 de 2017, la cual se pronuncia sobre el principio de solidaridad, el interés superior del niño y la necesidad de atención para los migrantes irregulares en situación de crisis, sobre todo en el marco de controles prenatales y asistencia en partos.

En el marco del derecho a la educación, para las víctimas del conflicto incluidas en el RUV o reconocidas como tales en proceso de restitución de tierras o de Justicia y Paz (en el marco de la ley 975 de 2005), el ICETEX cuenta con el *Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para Víctimas del Conflicto Armado en Colombia*. Por medio de este programa de crédito, es posible cursar programas de pregrado en distintas modalidades y cubrir el costo de la matrícula y un recurso de sostenimiento y de permanencia.<sup>12</sup> Para la población migrante, el Ministerio de Educación ha trabajado en la garantía de este derecho inclusive para los migrantes con estatus irregular; sin embargo, aún persisten barreras para el acceso así como preguntas sobre cómo distribuir los cupos entre la población colombiana y la población migrante.

Para poder dimensionar y caracterizar el espectro de las necesidades humanitarias, las entidades del gobierno junto con organizaciones como la OIM, ACNUR, PMA, UNICEF, ONU Mujeres y el Comité Internacional de la Cruz Roja han realizado actividades importantes de asistencia humanitaria para ambas poblaciones. A continuación un esquema de las entidades que, entre otras, se han encargado de atender a ambos grupos poblacionales:

Área	Entidad del sector Nacional
Construcción de albergues y alojamientos temporales	UNGRD, OIM, Cruz Roja Colombiana
Salud y atención psicosocial	Ministerio de Salud y la Protección Social, Defensa Civil, Secretarías de Salud, UARIV OPS, Cruz Roja Colombiana
Aguas, saneamiento básico e higiene	UNGRD, UARIV, UNICEF, OPS, OXFAM, Fundación Plan
Seguridad alimentaria y nutrición	UNGRD, UARIV, UNICEF, FAO, PMA, Acción Contra el Hambre
Protección	Defensoría del Pueblo, UARIV, Ministerio del Interior, Ministerio Público, Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, ACNUR, NRC, Aldeas Infantiles, Cruz Roja Colombiana, RET International
Educación en emergencia	Ministerio de Educación, Secretarías de Educación y UNICEF

Ahora bien, aunque la cooperación entre las agencias y las instituciones prestan servicios asistenciales que ayudan a mitigar la crisis, es fundamental que el país cuente con una estructura administrativa efectiva. La búsqueda de soluciones duraderas tiene que ir más allá de la ayuda humanitaria, por esto, la implementación correcta del marco de la justicia transicional y el Acuerdo de Paz debe asegurarse. Adicionalmente, deben buscarse escenarios de negociación con los grupos armados ilegales que han tomado el control de muchos territorios y sus poblaciones para poder lograr la paz.

<sup>12</sup><https://www.icetex.gov.co/dnnpro5/es-co/fondos/programasespeciales/fondoparav%C3%ADctimasdelconflictoarmado.aspx>



## *El contraste entre la reparación de las víctimas y la respuesta al fenómeno migratorio*

A la fecha, según lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022), alrededor del 12% de las víctimas del conflicto han sido reparadas. Teniendo en cuenta que el Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR) lleva en funcionamiento unos pocos años, es fundamental promoverlo y trabajar para que sus mecanismos operen de forma eficiente y se aseguren los derechos de las víctimas.

Como se había señalado, la reparación integral se integra por diversos componentes: la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.<sup>13</sup> Para la implementación de estas medidas se ponen en funcionamiento los mecanismos de instancias judiciales y extrajudiciales. El objetivo de esta sección es mostrar el modelo de reparación para las víctimas y contrastarlo con el contexto del país.

En términos de restitución, componente de la reparación del cual se encarga la Unidad de Tierras y los jueces especializados en estos procesos, puede decirse que si bien se ha instaurado un modelo de restitución de tierras despojadas a favor de las víctimas,<sup>14</sup> los indicadores del país evidencian la persistencia de los desplazamientos masivos y el incremento de las necesidades humanitarias en muchos territorios. Los ataques en contra de comunidades indígenas y la disputa por sus territorios aún continúa.<sup>15</sup>

En el marco de la indemnización, la UARIV en su labor de administración del Fondo para la Reparación de las Víctimas, es quien reconoce la entrega de una indemnización por medio de cartas de dignificación. Ahora bien, son más de 8 millones las víctimas del conflicto armado que se encuentran inscritas en el Registro Único de Víctimas de la UARIV. La indemnización administrativa se entrega a las víctimas de homicidios, desaparición forzada, secuestro, lesiones personales que generaron incapacidad permanente, discapacidad o incapacidad, reclutamiento ilícito, delitos contra la libertad e integridad sexual, tortura y otros tratos crueles y desplazamiento forzado. Ahora bien, esta serie de hechos victimizantes continúan presentándose en muchos territorios en los que residen tanto víctimas como migrantes. Si el número de víctimas sigue incrementando es difícil que el sistema sea sostenible.

Otro componente del modelo de reparación en Colombia es la rehabilitación. Este alude a la reparación de daños físicos o psicológicos que sufrieron las víctimas por la violación de sus derechos. Incluye la prestación de servicios médicos, psicosociales y jurídicos. Por lo general este componente de la reparación está a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, aunque la UARIV ofrezca servicios de atención jurídica y psicosocial. Teniendo en cuenta el incremento en el número de víctimas de minas antipersonales y de otros hechos relacionados con el conflicto ha incrementado la demanda institucional.

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que la población migrante, dada su exposición al riesgo de contraer enfermedades y sus propias necesidades de atención médica y psicosocial expuestas en la sección anterior, también requiere de estos servicios. Actualmente el Ministerio de Salud cuenta con una hoja de ruta para el acceso a los servicios médicos y cuenta con el apoyo de

<sup>13</sup> C-805 de 2002, C-916 de 2002, C-570 de 2003.

<sup>14</sup> Con corte a enero de 2019, en sede judicial hay 7,502 predios con orden de restitución por sentencia. Esta cifra comprende 338,362 hectáreas con sentencia restitutiva y 45,000 beneficiarios. Adicionalmente, hay 120,500 solicitudes de inscripción presentadas por 83,869 titulares correspondientes a 109,614 predios; y en etapa administrativa, 93,522 solicitudes se encuentran en trámite para ser o no aprobadas. 68,732 casos ya finalizaron su trámite administrativo, de los cuales 24,655 fueron inscritos. Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

<sup>15</sup> <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>



varias organizaciones no gubernamentales; sin embargo, también es importante señalar que si las dinámicas del conflicto del país no cesan o disminuyen, el sector salud tendrá tanta demanda que empeorará el estado de cosas inconstitucional.

Por otro lado, la satisfacción como componente de la reparación integral es difícil de contrastar con el fenómeno migratorio. Estas medidas comprenden, por lo general la adopción de medidas simbólicas en las que se investigue, se difunda la verdad de lo ocurrido y se sancione a los responsables. Este componente está dirigido a la reconciliación, a crear conciencia social y a construir un informe de la verdad. Actualmente no hay un listado taxativo de estas medidas, pero entre otras, se destaca el reconocimiento público del carácter de la víctima y el ofrecimiento de excusas públicas, los actos conmemorativos y los homenajes, la construcción de monumentos, el cumplimiento de sanciones por parte de los victimarios y la búsqueda de personas desaparecidas.

Como puede observarse, este componente está fundamentalmente dirigido a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Aunque el fenómeno migratorio comporta gran importancia para la formulación de políticas públicas, este componente del modelo de justicia transicional tiene un carácter nacional, sin perjuicio de que personas no nacionales hayan sido víctimas del conflicto. En este componente actúan principalmente la JEP, la Comisión de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y el Centro de Memoria Histórica.<sup>16</sup> Aunque como ya se señaló, este componente atiende al fenómeno del conflicto armado y sus víctimas, es muy posible que la construcción de un futuro relato de memoria histórica involucre el éxodo venezolano, teniendo en cuenta que actualmente hace parte de las dinámicas del país.

Las medidas de satisfacción cobran alta importancia en tanto muchas de ellas constituyen acciones que benefician a todos los habitantes del país, por ejemplo, el trabajo en sustitución de cultivos, operaciones de desminado humanitario o la construcción de centros de atención médica o educativa, entre otras. Así mismo, las garantías de no repetición en su función de prevenir futuras violaciones de derechos humanos y promover la salvaguarda de los derechos protegen a todas las personas que habitan en Colombia.

Ahora bien, en las actuales dinámicas del conflicto en el país las garantías de repetición están supeditadas a la negociación con los grupos armados ilegales que no se han desmovilizado, a la reparación integral de las víctimas y a la presencia del Estado en los territorios más vulnerables. La difícil situación colombiana, caracterizada por las necesidades de atención humanitaria de la población migrante y los obstáculos en materia de víctimas y conflicto armado, necesita ser atendida desde la garantía de los derechos humanos de ambos grupos poblacionales. Hasta que no permita verse una respuesta efectiva del Estado en torno al conflicto y en la evolución de los procesos de justicia transicional, la crisis migratoria no podrá ser atendida en su totalidad.

*Un modelo de atención a los migrantes basado en el derecho internacional derechos humanos y de los refugiados*

---

<sup>16</sup> De acuerdo a lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022), los avances del Centro Nacional de Memoria Histórica en lograr la legitimidad y apropiación social están sustentados en acciones como la certificación de la contribución a la verdad de 12.508 personas desmovilizadas, la documentación de 155.000 hechos victimizantes, el acopio y difusión de 336.695 documentos de archivo y colecciones documentales de derechos humanos y conflicto, la identificación de 380 iniciativas de memoria y la construcción del Museo Nacional de Memoria

La población venezolana en Colombia se encuentra en diferentes situaciones administrativas ante las autoridades de migración. En el mejor de los casos tienen un estatus regular, lo que implica que cuentan con una visa, cédula de extranjería o un Permiso Especial de Permanencia (PEP) y gozan de ciertos beneficios tales como la posibilidad de trabajar. A noviembre de 2018 Migración Colombia registró un total de 573,502 personas regularizadas. A su vez, se registraron 240,416 venezolanos en proceso de regularización, esto es, por haber hecho parte de Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) o por contar con el PEP u otro permiso de permanencia. Por último, están aquellos que tienen estatus irregular en el territorio Colombiano; aunque Migración Colombia contabilizó 218,098 personas en este grupo, hay que tener en cuenta que no es posible censar a una parte de la población que no ha sido identificada, bien sea porque no se acercan a las autoridades por miedo a ser deportadas o expulsadas, personas cuyos permisos de permanencia ya vencieron y otras que entraron por pasos fronterizos no autorizados.

Ahora bien, otro grupo de venezolanos puede catalogarse como aquel que ha presentado solicitudes para el otorgamiento de condición de refugiado. Son muchas las personas que en medio de las protestas y movimientos políticos contra el régimen de Nicolás Maduro se vieron amenazados, detenidos, perseguidos e inclusive torturados.<sup>17</sup> Por esta razón, las solicitudes de asilo y de estatus de refugiado en Colombia y en otros países han crecido exponencialmente. Aunque para mediados del año 2018 se habían presentado más de 1,500 solicitudes para el otorgamiento del estatus, solamente 277 contaban con la aprobación de Cancillería para dichos efectos.<sup>18</sup>

El marco jurídico Colombiano adopta la misma definición de refugiado que contempla el régimen internacional. En primer lugar, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 cobijó particularmente a las víctimas de la Segunda Guerra Mundial por los acontecimientos ocurridos antes de 1951. La Convención establecía que un refugiado era aquel que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encontrara fuera del país de su nacionalidad y que no pudiera o no quisiera acogerse a la protección de su país o regresar a él.

El Protocolo Adicional sobre el Estatuto amplió su alcance temporal y la Declaración de Cartagena extendió la protección del régimen a las personas afectadas por conflictos internos, violaciones masivas de derechos humanos y circunstancias que hayan alterado gravemente el orden público. El ACNUR ha sido claro al establecer que en virtud de esta Declaración, Colombia le debe reconocer el estatus a las personas provenientes de Venezuela.

Por otro lado, la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles Inhumanos o Degradantes implica que el estatus también debe otorgarse a quien esté en peligro de ser sometido a tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que proceda su expulsión, devolución o incluso su extradición al país de su nacionalidad.

La Corte Constitucional de Colombia por medio de su sentencia T-704 de 2003, señaló que el Estado colombiano al haber suscrito los tratados internacionales referentes a la garantía y protección de derechos humanos, refugio y asilo, tiene la obligación de reconocerle el estatus y la condición de refugiado a las personas que cumplan con los elementos que trae la definición. La Corte precisó que los casos que involucren niños, niñas y adolescentes deben ser evaluados aplicando con mayor atención los principios de unidad familiar, no discriminación y no devolución.

<sup>17</sup> Balén, M., De Zubiría, N. (2018) *Vacíos de protección y delineación de una política migratoria justa: a propósito de la crisis colombo-venezolana*. (Tesis de pregrado). Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

<sup>18</sup> Datos disponibles en [popstats.unhcr.org/en/overview](https://popstats.unhcr.org/en/overview)

Es fundamental tener en cuenta que los refugiados viven una situación en la cual sus propios gobiernos no garantizan ni su seguridad ni sus derechos fundamentales, sino que por el contrario, en ocasiones son los mismos perpetradores de la violación a sus derechos. Como establece Rafaella Puggioni (2016), en el momento en que un refugiado cruza la frontera, la protección nacional se transforma en protección internacional. El país receptor entra a suplir, en la medida de lo posible, la protección que el país de origen debería ofrecer.<sup>19</sup> Ahora bien, las necesidades de los refugiados y los migrantes se cruzan con las que tienen las víctimas del conflicto armado en Colombia, razón por la cual la asistencia de las ONG y otras organizaciones internacionales en coordinación con las instituciones del Estado se torna fundamental.

Para mitigar y contrarrestar los efectos de la migración en el conflicto colombiano, particularmente en las situaciones en las que se realizan labores irregulares o ilegales como en el reclutamiento forzado o el trabajo en cultivos ilícitos, es necesario construir políticas públicas que garanticen estos derechos y las personas puedan contribuir al desarrollo del país en lugar de hacer parte de las dinámicas del conflicto.

Así las cosas, es de reconocer la actitud del Estado colombiano frente a la crisis migratoria al promover la migración ordenada, hacer procesos de regularización de migrantes, crear permisos especiales y brindar asistencia humanitaria. Especialmente, la creación del PEP le abrió la posibilidad a las personas provenientes de Venezuela de regularizar su situación y contar con el permiso para trabajar en el país.

Como bien establece el CONPES 3950 de 2018, *Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela*, los esfuerzos en términos de cobertura en salud, flexibilización de requisitos de documentación para que la población en edad escolar pueda acceder a servicios de educación, expedición de permisos de permanencia y entrega de ayudas humanitarias, estos esfuerzos están dirigidos a atender eventos de corto plazo dado su carácter urgente.

Por otro lado, muchos venezolanos han afirmado que en las zonas de frontera los funcionarios no garantizan un proceso de admisión justo o muchas veces no reciben las solicitudes de asilo presentadas en los puestos migratorios. La corrupción en los pasos fronterizos es evidente en algunos casos y debería existir un recurso efectivo a interponer, así como la imposición de sanciones graves para los funcionarios que no aseguren un debido proceso.<sup>20</sup>

En términos de salud y trabajo, una de las soluciones debe dirigirse a permitir la regularización de migrantes y resolver rápidamente sobre las solicitudes de asilo y refugio para que las personas puedan trabajar y entrar a hacer parte del Sistema General de Seguridad Social como contribuyentes. Adicionalmente, incrementará la capacidad de ahorro, de inversión, de consumo y otras variables del desarrollo económico. En las comunidades de acogida este tipo de medidas tendrán que implementarse en beneficio tanto de la población venezolana como de las personas que residan en el lugar.

Con Corte a septiembre de 2018, existen 35,548 migrantes afiliados al régimen contributivo y 7,589 al régimen subsidiado. Lo anterior implica que solamente el 3% de la población migrante se encuentra asegurada y solamente el 5% de las personas con estatus regular está afiliada al

<sup>19</sup> Puggioni, R. (2016). *Rethinking International Protection: The Sovereign, the State, the Refugee (Migration, Diasporas and Citizenship)*. London: Palgrave Macmillan

<sup>20</sup> Balén, M., De Zubiría, N. (2018) *Vacíos de protección y delineación de una política migratoria justa: a propósito de la crisis colombo-venezolana*. (Tesis de pregrado). Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

sistema de salud.<sup>21</sup> El CONPES 3950 de 2018 estableció dos acciones para atender esta situación, la primera es afiliar a todas las personas que tengan estatus regular, y la otra consiste en generar rutas de atención vía oferta para la población irregular y pendular. El documento señala que es más eficiente la primera opción dado que los riesgos financieros pasan a estar en cabeza de la EPS y, por otro lado, la segunda opción implica contar con un sistema de identificación que permita hacerle seguimiento a la población irregular, que como vimos, es una meta difícil de alcanzar.

En el marco del acceso a la educación de niños, niñas, jóvenes y adolescentes, las recientes circulares del Ministerio de Educación han abierto la posibilidad de que los menores, así no cuenten con un estatus migratorio regular, puedan asistir a instituciones educativas.<sup>22</sup> Es necesario que estas atiendan las situaciones de discriminación y xenofobia y realicen campañas de integración y sensibilización.

Ahora bien, los procesos de validación de títulos siguen siendo difíciles y costosos, por lo cual es fundamental agilizar los procesos de convalidación y homologación de títulos académicos no solo para permitir que los migrantes terminen sus estudios, sino para que puedan acceder al mercado laboral de sus respectivas carreras. Más de la mitad de la población venezolana que fue censada por el RAMV está por encima del nivel de educación secundaria e inclusive del nivel tecnológico; sin embargo, es una realidad que las personas recurren a realizar trabajos informales o ilegales para subsistir.<sup>23</sup>

### *Conclusiones*

Actualmente Colombia se encuentra en medio de la reparación de las víctimas de un conflicto armado que presenta nuevas dinámicas y el éxodo venezolano. Como se evidencia, el modelo de justicia transicional que implementa el país no solo tiene que funcionar de forma rápida y eficiente sino que tiene que mitigar los efectos del conflicto y la participación del flujo migratorio proveniente de Venezuela.

Las necesidades humanitarias de las víctimas y los migrantes son, en la mayoría de los casos, las mismas. Por esta razón, la coordinación institucional para la prestación de estos servicios es fundamental para evitar duplicidad y poder diversificar las acciones que se realizan, con el objetivo de ofrecer asistencia integral. Es necesario que el Estado coordine con las ONG dado que estas no solo prestan servicios que el país no tiene por sí solo la capacidad de cubrir, sino que también denuncian las prácticas contrarias a la normatividad internacional y avisan sobre los esfuerzos gubernamentales para cumplirlas.<sup>24</sup> Es importante recordar, como expone Bobes (2017), que con las ONG se instaura un campo de acción solidario en el cual se interviene en la política para demandar la incorporación de sus valores, y en este sentido se han configurado como actores con capacidad de incidir en las decisiones del Estado en la formulación de una política de atención basada en los derechos humanos.<sup>25</sup>

Por otro lado, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad de ambos grupos y la pugna por el acceso a los derechos, es fundamental realizar campañas de concientización, integración y en contra de la discriminación en las que se propenda por solidarizar a las comunidades de acogida.

<sup>21</sup> CONPES 3950 de 2018

<sup>22</sup> CONPES 3950 de 2018

<sup>23</sup> Informe Final RAMV, Junio de 2018. Disponible en <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b2957524.pdf>

<sup>24</sup> Pastrana, E., & Gehring, H. (2016). La política exterior colombiana de cara al postconflicto. *Editorial Pontificia Universidad Javeriana*, 21, 1-72. Recuperado de <http://www.kas.de/wf/doc/22727-1442-4-30.pdf>

<sup>25</sup> Bobes, V. (2017). ONG de migración como actores de un campo de acción solidaria. *Migración y Desarrollo*, 15(28), 125-146. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/660/66053147005.pdf>

Para esto también es fundamental que la oferta institucional para el acceso al trabajo, a la educación y a la asistencia humanitaria se dirija de forma equitativa en las comunidades receptoras.

Finalmente, aunque se haya establecido un modelo de reparación a las víctimas del conflicto armado en el marco de una justicia transicional, los indicadores evidencian cómo desde 2018 las situaciones humanitarias han empeorado. Hay un preocupante aumento en el número de desplazamientos masivos, situaciones de confinamiento, víctimas de minas antipersonales y acciones armadas de los grupos que, después de la firma del Acuerdo de Paz, han tomado el control de los territorios que controlaban las FARC-EP.

Por esto, dejar debilitar, fragmentar o corromper el modelo de justicia transicional que representa una posibilidad de reparación para las personas después de 50 años es volver a la violencia permanente que ha sufrido el país y darle la espalda a las víctimas. Es necesario un mayor nivel de compromiso con la implementación del sistema de justicia transicional de y los acuerdos de paz.

## BIBLIOGRAFÍA

Balén, M., De Zubiría, N. (2018) *Vacios de protección y delineación de una política migratoria justa: a propósito de la crisis colombo-venezolana*. (Tesis de pregrado). Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

Bobes, V. (2017). ONG de migración como actores de un campo de acción solidaria. *Migración y Desarrollo*, 15(28), 125-146. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/660/66053147005.pdf>

Boletín Humanitario Colombia. Diciembre de 2018. Disponible en: [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/boletin\\_humanitario\\_nuevoformato\\_vf.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/boletin_humanitario_nuevoformato_vf.pdf)

Consejo de Política Económica y Social. Documento CONPES 3950 de 2018: *Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela*. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional de la República de Colombia, Sentencia C-805 de 2002. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealgre Lynett

Corte Constitucional de la República de Colombia, Sentencia C-916 de 2002. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional de la República de Colombia, Sentencia -570 de 2003. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra

Corte Constitucional de la República de Colombia, Sentencia T-704 de 2003. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Organización Internacional del Trabajo, Unión Parlamentaria. (2015). *Migración Derechos Humanos y Gobernanza, Manual para Parlamentarios N. 24*. Recuperado de [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR\\_and\\_Governance\\_HR\\_PUB\\_15\\_3\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf)

Pastrana, E., & Gehring, H. (2016). La política exterior colombiana de cara al postconflicto. *Editorial Pontificia Universidad Javeriana*, 21, 1-72. Recuperado de <http://www.kas.de/wf/doc/22727-1442-4-30.pdf>

Puggioni, R. (2016). *Rethinking International Protection: The Sovereign, the State, the Refugee (Migration, Diasporas and Citizenship)*. London: Palgrave Macmillan

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras. (2019). *Estadísticas de restitución de tierras*. Disponible en <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>