

Conectando Caminos por los Derechos

La situación de seguridad y derechos humanos en centros poblados de la zona de frontera

Aproximación analítica



Secretaría de fronteras y cooperación de la Gobernación de Norte de Santander



TABLA DE CONTENIDO

LISTA DE TABLAS	3
LISTA DE GRÁFICAS.....	3
LISTA DE MAPAS.....	3
SIGLAS	5
INTRODUCCIÓN.....	6
Desarrollo metodológico.	7
LA CONDICIÓN DE FRONTERA DE LOS CENTROS POBLADOS EN LOS MUNICIPIOS FOCALIZADOS. ASPECTOS HISTÓRICOS, CONCEPTUALES Y SITUACIONALES.	9
¿Qué se entiende por frontera?.....	10
La frontera en la política pública nacional	12
La frontera en el ámbito territorial.	13
Los centros poblados de la frontera.....	15
LAS MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD	19
POBLACIÓN PROVENIENTE DE VENEZUELA. EL PROBLEMA MIGRATORIO	29
Las cifras de la migración.	30
¿Quiénes son las Personas Provenientes de Venezuela?	37
LA POBLACIÓN PROVENIENTE DE VENEZUELA COMO PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD Y SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.....	41
Las condiciones de vulnerabilidad desde la perspectiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	41
Los sujetos de especial protección constitucional de acuerdo con la Corte Constitucional.....	46
SITUACIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES PROVENIENTES DE VENEZUELA EN LOS CENTROS POBLADOS DE LA ZONA DE FRONTERA.	49
Amenazas y/o factores generadores de riesgo a los que se han visto expuestas las personas provenientes de Venezuela.....	50
Riesgos que enfrenta la población migrante, retornada o en necesidad de protección internacional.....	51
Riesgos para mujeres, niñas y personas con orientación sexual e identidad de género diversas.	55
EL ESTADO DE LA SEGURIDAD EN LOS CENTROS POBLADOS DE LA FRONTERA DE VILLA DEL ROSARIO, CÚCUTA, PUERTO SANTANDER Y TIBÚ.	57
Grupos violentos no estatales.....	59
Presencia del ELN, EPL, FARC – EP, Rastrojos, Clan del Golfo.	63
Economías ilícitas.....	67
La situación de seguridad y la población proveniente de Venezuela.	70
Situación en los centros poblados de los municipios	72
Villa del Rosario	72
San José de Cúcuta	75
Puerto Santander.....	83



Conectando Caminos por los Derechos

Tibú.....	85
Bibliografía	94

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Fuentes de desgobierno de Molano – Rojas & Zarama	16
Tabla 2. Flujo migratorio de Población Venezolana 2014 – 2021	31
Tabla 3. Mecanismos de regularización de Población Venezolana 2014 – 2019.	32
Tabla 4. Porcentaje de población venezolana, respecto de población local.	33
Tabla 5. Cantidad y Porcentaje de población venezolana Área Metropolitana y Tibú, respecto de Total Nacional y Departamental.....	35
Tabla 6. Hectáreas de cultivos de arbusto de coca en el departamento de Norte de Santander entre el año 2010 y el 2020).....	68
Tabla 7. Tipología de la vulnerabilidad a partir de los pronunciamientos de la Corte IDH	44
Tabla 8. Capturas por otros delitos enero-mayo 2021	82
Tabla 9. Hechos victimizantes cometidos contra nacionales venezolanos enero-mayo 2021.....	82

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1: La seguridad humana.	26
Gráfica 2. Refugiados y migrantes venezolanos en la región. Corte a septiembre de 2021	30
Gráfica 3. Venezolanos en Colombia por departamento. Corte a 31 de agosto de 2021	34
Gráfico 4. Venezolanos en Colombia por municipio. Corte a 31 de enero de 2021	36
Gráfica 5. Población proveniente de Venezuela.....	40
Gráfica 6: Grupos violentos no estatales a los que se encuentra expuesta la población proveniente de Venezuela.....	71
Gráfica 7. Homicidios de nacionales venezolanos registrados en Villa del Rosario 2017 -2021	74
Gráfica 8. Total capturas 01/01/2020 – 30/09/2020	79
Gráfica 9. Porcentaje total capturas 01/01/2020 – 30/09/2020	79
Gráfica 10. Total capturas 01/01/2021 – 31/05/2021.....	80
Gráfica 11. Porcentaje total capturas 01/01/2021 – 31/05/2021	80
Gráfica 12. Variación de capturas enero-mayo / 2020-2021.....	81
Gráfica 13. Homicidios de nacionales venezolanos registrados en Cúcuta 2017 -2021	82
Gráfica 14. Homicidios de nacionales venezolanos registrados en Puerto Santander 2017 -2021 ..	85
Gráfica 15. Homicidios de nacionales venezolanos en Tibú 2017-2021	88

LISTA DE MAPAS

Mapa 1. Presencia de grupos violentos no estatales sobre la zona de frontera	66
Mapa 2. Zonas de ingreso y tránsito en la frontera de Villa del Rosario.	73



Conectando Caminos por los Derechos

Mapa 3. Lugares de tránsito e ingreso en la zona de frontera, urbana y rural del Área Metropolitana.	76
Mapa 4. Lugares de ingreso y tránsito en zona de frontera en el área urbana de Cúcuta y lugares de asentamiento de población proveniente de Venezuela.	78
Mapas 5 y 6. Puerto Santander y cabecera municipal.....	84
Mapa 7. Lugares de ingreso y tránsito en zona de frontera de Tibú y veredas de asentamiento de población proveniente de Venezuela.	87



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

SIGLAS

AEI Artefactos Explosivos Improvisados
AGC Autodefensas Gaitanistas de Colombia
CIDH Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIDIF Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.
CIPRUNNA Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento
Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes
CRDF Comisión Regional para el Desarrollo de las Fronteras
CSH Comisión de Seguridad Humana
DNP Departamento Nacional de Planeación
DOT Delincuencia Organizada Transnacional
EAI Estructuras Armadas Ilegales
ELN Ejército de Liberación Nacional
EPL Ejército Popular de Liberación
ESF Espacio Social Fronterizo
FARC Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GAO Grupos Armados Organizados
GAOR Grupos Armados Organizados Residuales -Disidencias de las extintas
FARC
GDCO Grupos de Delincuencia Común Organizada
GDO Grupos Delincuenciales Organizados
ICBF Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
MAP Minas Antipersonal
MUSE Munición Sin Explotar
NNA Niñas, Niños y Adolescentes
PCM Puesto de Control Migratorio
PDET Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PNV Población / personas de Nacionalidad Venezolana
PPV Población / personas Provenientes de Venezuela
ZEII Zona de Estrategia de Intervención Integral



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative

Freedom House

Internews
Local voices. Global change.

INTRODUCCIÓN

La situación de seguridad en la frontera nortesantandereana gira en torno a una multiplicidad de variables que convergen en la zona. Si bien la dinámica interna colombiana juega un papel relevante en el estado de cosas de la frontera de Norte de Santander, la situación que se presenta en Venezuela junto al estado de las relaciones binacionales inciden en la seguridad de la zona.

Algunas variables son preexistentes a agosto de 2015, momento álgido en las relaciones diplomáticas binacionales, mientras que otras variables surgieron o mutaron como resultado de tales eventos.

Hasta agosto de 2015 aún se presentaba migración de personas colombianas hacia territorio venezolano, contrabando de alimentos y combustibles venezolanos, presencia de grupos armados organizados colombianos en zonas de frontera, así como las economías ilegales vinculadas al narcotráfico y a la minería ilegal incidían en las actuaciones de las autoridades de seguridad venezolanas (Castrillón Riascos & Valencia Gaitán, 2019) (Insigth Crime, 2018); a partir de ese momento, si bien algunas situaciones continuaron, la dinámica cambió con la expulsión masiva de población colombiana de Venezuela y el inicio de flujos migratorios de población venezolana desde Venezuela, pues se agudizó la,

(...) crisis multidimensional que se deriva del quiebre del sistema democrático, el grave deterioro de la capacidad institucional, económica y productiva; la ruptura del monopolio de la fuerza y la pérdida del control territorial, la escases de alimentos y medicinas, el colapso de infraestructuras, y el retroceso de los sistemas educativos y sanitarios. (Aliaga Saez, 2021) (Universidad del Rosario & Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia, 2018)

Aún así, el gobierno venezolano adoptó diferentes medidas, declaró el estado de excepción en los municipios de la frontera, aumentó el pie de fuerza con el supuesto de repeler grupos armados colombianos y perseguir el contrabando, cerrando la frontera, aunque, no actuó o no pudo actuar contra las redes criminales transnacionales y los grupos armados y delincuenciales especializados que actuaban del lado venezolano en la zona de frontera y que estaban vinculados con economías ilícitas (Castrillón Riascos & Valencia Gaitán, 2019).

Para ese momento, el gobierno colombiano se encontraba adelantando el proceso de negociación de paz con la guerrilla de las FARC-EP en la Habana - Cuba, el cual contaba con participación del gobierno venezolano como garante.

En el año 2016, el Gobierno Colombiano suscribió el acuerdo de terminación del conflicto armado con el grupo guerrillero, dando inicio a la implementación de una serie de medidas relacionadas con una reforma rural integral, un proceso de planeación participativa con enfoque territorial en municipios afectados por el conflicto armado, medidas de sustitución de cultivos de uso ilícito, el adelantamiento de procesos de verdad, justicia y reparación, y la reincorporación de excombatientes,. Estas medidas se extendieron a la subregión del Catatumbo, incluido el municipio



Conectando Caminos por los Derechos

de Tibú. Lamentablemente, los espacios dejados por las FARC-EP en la subregión del Catatumbo como sobre la frontera, empezaron a ser copados por otros grupos armados como el ELN, el EPL, los Rastrojos, el Clan del Golfo y grupos vinculados a carteles Mexicanos como Sinaloa y Jalisco Nueva Generación.

En los años siguientes hubo cambios de gobierno nacional en Colombia y de gobiernos departamentales y municipales en todo el país.

Por su parte, en Venezuela, en el año 2018 se celebraron elecciones presidenciales, las cuales fueron duramente cuestionadas por diferentes organismos nacionales venezolanos y organismos internacionales por presuntas irregularidades y obstáculos a la participación de sectores de oposición, pese a ello, se dio por reelegido el presidente en funciones, quien no fue reconocido a nivel internacional. En enero de 2019 para el inicio del nuevo periodo presidencial, el presidente de la Asamblea Nacional teniendo en cuenta la situación existente y de acuerdo con la Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, fue proclamado como presidente interino de Venezuela, siendo reconocido como tal por el Gobierno Colombiano, junto a diferentes organismos internacionales. Esta situación conllevó a la ruptura de las relaciones diplomáticas entre el sector ocupante del poder en Venezuela con el Gobierno de Colombia y el cierre permanente de la frontera.

En este contexto y a pesar de las medidas de cierre de la infraestructura de integración fronteriza, puentes internacionales y los corredores viales en el circuito Cúcuta, Ureña, San Antonio, Villa del Rosario, el flujo migratorio de población proveniente de Venezuela hacia territorio colombiano, fuera de carácter pendular, en tránsito, o con fines de permanencia, no se detuvo, continuó a través de sinnúmero de pasos irregulares a lo largo del límite fronterizo.

Si bien todo lo anterior hace parte de las variables que están presentes e inciden sobre el estado de cosas existente en materia de seguridad y derechos humanos en los centros poblados de la frontera, el informe se orientará a dar cuenta de tres dimensiones que convergen y se traslapan. En primer lugar, la condición de frontera de los municipios focalizados y las medidas de política pública que se derivan de tal condición; este aparte, servirá a su vez para registrar aspectos históricos y mínimos conceptuales y normativos que contribuyan a la comprensión del estado de cosas existente. En segundo lugar una caracterización de la población proveniente de Venezuela y las situaciones que se han identificado como problema. Finalmente, en tercer lugar, el análisis del problema desde la perspectiva de la seguridad y los derechos humanos.

Como se podrá concluir, estas tres dimensiones se entrelazan configurando un escenario complejo de desprotección para las personas provenientes de Venezuela, particularmente para las personas que presentan condiciones preexistentes de vulnerabilidad.

Desarrollo metodológico.

Con apoyo en técnicas de la investigación cualitativa, se buscó hacer una aproximación al problema de seguridad y de derechos humanos en los centros poblados de la frontera partiendo del conocimiento, análisis, registros de datos, e interpretaciones que realizan personas vinculadas a



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

comunidades e instituciones que trabajan o tienen relación con el problema migratorio, la población proveniente de Venezuela y con situaciones relacionadas con la presencia y/o el tránsito de esta población por la zona de frontera y el territorio de los municipios focalizados.

Para ello se conformaron 5 grupos focales, se realizaron 10 entrevistas semiestructuradas, así como se adelantó revisión de prensa, de informes especializados de agencias y organizaciones multilaterales, de organizaciones de la sociedad civil, junto a informes públicos y de registro institucional. Se trabajó con técnicas de cartografía social, indagando sobre:

- (i) La frontera, características, controles existentes, las poblaciones que habitan la frontera y dinámicas sociales;
- (ii) El estado de los derechos de quienes habitan y/o circulan en la frontera, teniendo en cuenta:
 - a) El estado de su ejercicio, protección y garantías de protección;
 - b) Los factores de riesgo en la frontera, amenazas y situaciones de vulnerabilidad;
 - c) Los factores de protección: políticas públicas, instituciones, condiciones de la población;
- (iii) Flujos migratorios, ingresos, asentamientos, impactos, relaciones y conflictos sociales, considerando:
 - a) Situación de la población proveniente de Venezuela: estado de sus derechos, condiciones sociales, reconocimiento de las autoridades y las comunidades.
 - b) Los presuntos delitos que involucran a la población proveniente de Venezuela: tipos de delitos, conocimiento de las autoridades, política criminal, percepción ciudadana, análisis criminológicos;
 - c) Las violaciones a los derechos humanos de la población venezolana: tipos de violaciones, poblaciones afectadas, medidas de política pública;
- (iv) Percepción ciudadana sobre la migración:
 - a) Opinión pública sobre la población migrante, la población retornada, valoraciones y calificaciones; y
 - b) Rol de los medios de comunicación: información y divulgación de noticias, fuentes, efectos, aportes y contribuciones a la opinión pública.

Si bien se presentan algunas diferencias conceptuales en la interpretación de los hechos, así como limitada disposición para compartir la información, se reconoce la seriedad y la responsabilidad con la que cada uno de las personas y los espacios consultados asume el registro, el análisis de la información y la adopción de medidas que de acuerdo con la competencia deben adoptar.

Por otra parte, se tuvieron en cuenta fuentes secundarias, documentos técnicos y conceptuales e investigaciones académicas relacionados con la frontera, la seguridad y los derechos de los migrantes. Si bien es un tema que ha tenido un amplio desarrollo y manejo desde la perspectiva humanitaria y migratoria de protección, se advierte la necesidad de ampliar los debates y análisis sobre la integración fronteriza, Espacios Regionales de Integración, o planificación y desarrollo de fronteras, dado que se pueden encontrar relevantes instrumentos y propuestas de trabajo para el manejo de la crisis que se ha estado presentando.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



LA CONDICIÓN DE FRONTERA DE LOS CENTROS POBLADOS EN LOS MUNICIPIOS FOCALIZADOS. ASPECTOS HISTÓRICOS, CONCEPTUALES Y SITUACIONALES.

Históricamente, las comunidades de la zona de frontera de Norte de Santander y el Táchira, incluso las del Zulia comparten relaciones familiares, sociales, económicas y culturales. Desde la época de la conquista estos territorios hicieron parte de caminos obligados, luego lo fueron “tanto para el paso de las huestes libertadoras como para el intercambio comercial con Europa y el mundo.” (Albornoz Arias, Mazuera Arias, Ramírez Martínez, & Morffe Peraza, 2017), compartieron dinámicas comunes.

La ubicación geográfica marcada por la Serranía del Perijá y su conexión con la cuenca del Lago de Maracaibo facilitó la conformación del “circuito agroexportador marabino” desde antes del Siglo XVIII, integrando a las comunidades de Pamplona, Ocaña, San José de Cúcuta, San Cristóbal, La Grita, Mérida y Gibraltar (Bustamante, 2004). Esta comunidad se mantuvo después de la Independencia de España, de la desintegración de la Gran Colombia en 1.830 y de los diferentes sucesos de cada nación durante los siglos XIX y XX.

Desde 1881 y hasta el 2014, Colombia y Venezuela habrían suscrito 67 Tratados bilaterales. El primero de 1881, habría fijado los límites fronterizos. 45 tratados se encontrarían vigentes. Cerca de la mitad de los Tratados habrían sido firmados entre 1990 y 2014 (González Verjel & Maldonado Lancheros, 2015). Siendo particularmente relevantes:

- El Estatuto de Régimen Fronterizo, suscrito en 1942, mediante el cual se estableció una política fronteriza bilateral, se reglamentó la residencia, la cooperación entre organismos fronterizos, permisos especiales de reingreso, tránsito de automotores y garantías para los trabajadores, retomando el enfoque integracionista, “bajo esquemas de cooperación para cumplimiento de ciertos intereses y objetivos comunes.” (González Verjel & Maldonado Lancheros, 2015)
- El Tratado de Toncholá del 6 de noviembre de 1959 (Tratado de Toncholá, 1959) y
- La conformación de la Zona de Integración Fronteriza en el año 2005 con base en la Decisión 501 de la Comunidad Andina de Naciones – CAN, que integraba a 12 municipios de Norte de Santander y 15 del Estado de Táchira (Blanco La Cruz, 2008).

Estos Acuerdos reflejan los procesos de integración fronteriza impulsados entre los años 30 y 60, así como durante los años 80 (Linares, 2005) (Mora Ramírez, 2008). Durante estos periodos se presentaron flujos migratorios desde territorio colombiano hacia el venezolano.

Igualmente, hay tratados sobre medidas de prevención, control y represión del tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas; la formulación de un plan de conservación y aprovechamiento de la cuenca del río Catatumbo; y atención de temas de niñez, entre otros. (González Verjel & Maldonado Lancheros, 2015)

Es decir, pese a que estas comunidades mantuvieron sus dinámicas relacionales y siguiendo los lineamientos de los gobiernos centrales, buscaron incidir en la suscripción de Tratados y Acuerdos Binacionales, así como en el trazado y la construcción de la malla vial binacional, iniciada en las primeras décadas del S. XX con la construcción del Puente Internacional Simón Bolívar, luego en los 70 con la construcción del Puente Internacional Francisco de Paula Santander, y terminando con la



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

promoción del truncado proyecto de Zona de Integración Fronteriza – ZIF desde finales de los 80 y casi realizado a finales del 2006.

Quizás, por esta razón, las comunidades de Norte de Santander - Táchira llegaron a ser vistas como una expresión de *subnacionalismo*, comunidades “que pudieran considerarse indicios o bases para construir ideas de autonomía o “regionalismo”, a pesar de que el Estado ha mantenido su poder de cohesión y de integración territorial” (Bustamante, 2004).

¿Qué se entiende por frontera?

Esta brevísima mención histórica nos permite aproximarnos al contexto y la idea que sobre la Frontera estaría imperando. De acuerdo con Iturriza (1986), podemos entender a la frontera desde perspectivas jurídicas y de política económica, como el

(...) límite que separa dos o más jurisdicciones políticas, en cada una de las cuales tienen vigencia leyes, normas y hasta usos e idiomas que son propios de los países que entran en contacto en ese punto. Las políticas económicas aplicadas a cada lado de la frontera, los recursos disponibles y esos aspectos diferenciadores señalados, conforman los componentes de las fuerzas impulsoras de aquel relacionamiento y, a la vez, marcan las cotas circunstanciales de su potencial intensidad. (Iturriza, 1986)

Esta definición nos refiere dos componentes centrales del Estado Nación, el de la identidad y el de la soberanía sobre el territorio dentro de unos límites, resaltando el sentido de *linealidad*,

(...) es decir, el conocimiento preciso de los límites de esa porción de territorio dentro de los cuales el Estado ejerce su jurisdicción. Por esa razón, la noción de linealidad o de línea limítrofe tiene una connotación fundamentalmente jurídica que se hace perfectamente tangible con la suscripción de los tratados internacionales de límites y su consecuente ejecución. (Oliveros, 2002)

Estos conceptos nos hablan de Estados Nación vecinos, que se encuentran en contacto y se diferencian unos de otros; se sustentan en la soberanía nacional para determinar y acordar las medidas de política que van a regular la relación entre los dos Estados y entre los nacionales de dichos Estados, aunque, esta dimensión contiene una tensión interna derivada de la relación centro – periferia, que no necesariamente da cuenta de las relaciones sociales y culturales compartidas en los territorios limítrofes.

En el caso de Norte de Santander – Táchira podemos advertir este fenómeno, pues a pesar de todas las restricciones, declaraciones y medidas de cierre adoptadas, miles de personas transitan a diario la frontera de manera pendular, sea para aprovisionamiento de bienes, atención en salud o visitas familiares, además de los cientos de miles de personas que han cruzado el límite fronterizo desde territorio venezolano, sea con vocación de permanencia, o en tránsito hacia otros Estado.

En principio, esta realidad habla de una idea diferente de frontera, la cual estaría siendo determinada por las comunidades que la habitan, tanto de un lado, como del otro. A esta condición,



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative

Freedom House

Internews
Local voices. Global change.

Conectando Caminos por los Derechos

Oliveros (2002) la denomina **zonalidad**, señalando que el concepto de frontera tendría una definición social y económica,

(...) en el sentido de constituir la manifestación, en una porción de territorio situado en los confines de un Estado, de fuerzas organizadas que actúan de un lado al otro del límite y cuyos vectores son la población y los acondicionamientos de todo tipo (por ejemplo, senderos, carreteras u otras vías de comunicación; líneas de transmisión de energía eléctrica; explotaciones agrícolas o pecuarias; implantaciones industriales; centros educativos o de salud; etc.), todo lo cual estimula un movimiento e intercambio de personas, bienes y servicios, procesos con base a los cuales se construyen en el tiempo solidaridades e intereses comunes que van perfilando, dentro de ciertos ámbitos espaciales, "lo fronterizo". (Oliveros, 2002)

Es decir, jurídicamente se está frente a la frontera como límite, mientras que social e históricamente se está frente a una **zona de frontera**, esto es, "una región binacional geográficamente delimitada por la extensión empírica de los procesos de interacción entre las personas que viven a ambos lados de la frontera" (Alegría, 2009) citado en (Rodríguez Ortíz, 2014). Así, la concepción de frontera, se soportaría en tres ideas,

"a) la región fronteriza es binacional, b) tal región tiene una estructura social a través de la frontera, c) ambos lados de la frontera tienen procesos económicos y sociales similares." (Alegría, 2009) citado en (Rodríguez Ortíz, 2014)

Esta definición se complementarían con la de *Espacio Social Fronterizo - ESF* del sociólogo Machado (2020), para quien el ESF es,

(...) un espacio geográfico concertado de contacto social compartido entre dos o más Estados, que se define a partir del establecimiento de un límite territorial aceptado internacionalmente, en el que se efectúan interacciones sociales múltiples e intensas, que comprende formas varias de manifestación cultural, religiosa, económica, política y social.

El espacio social fronterizo es habitado por una comunidad humana perteneciente a dos nacionalidades asumidas jurídicamente, que se encuentran de cara a realidades objetivas compartidas generándose un subsistema híbrido de sociedades concurrentes. Un espacio social definido históricamente, en el que converge lo nacional y lo local, presenta cierta continuidad y homogeneidad histórica en las interacciones sociales, los procesos económicos, políticos, culturales y simbólicos que lo configura identitariamente. (Machado M., 2020)

Así, la frontera de Colombia y Venezuela en el límite del departamento de Norte de Santander con el Estado de Táchira es, simultáneamente, lugar en el que los Estados ejercen soberanía nacional y espacio de las poblaciones que históricamente han compartido actividades sociales y económicas, alcanzando importantes niveles de desarrollo, especialmente en el circuito Cúcuta, Villa del Rosario, San Antonio, San Cristóbal, a tal punto que en momentos de crisis, ya de un lado, ora del otro, sus comunidades se han apoyado con sus familiares y conocidos en el otro país.



La frontera en la política pública nacional

Colombia cuenta con una Ley de fronteras desde 1995 (Ley 191). Esta Ley establece que la acción Estatal debe orientarse a conseguir prioritariamente entre otros objetivos, los de protección de los derechos humanos, la calidad de vida y satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades de la frontera; el fortalecimiento de los procesos de integración que se adelantan y remoción de obstáculos para facilitar la interacción de las comunidades; fortalecimiento de las instituciones territoriales y nacionales que están en frontera; así como buscar cooperación con autoridades de los países vecinos para combatir la delincuencia transfronteriza. Igualmente definió zona de frontera, unidades especiales de desarrollo fronterizo y zonas de integración fronteriza.

Casi 20 años después y sin que hubiese tenido mayor desarrollo y aplicación, en el año 2014 se formuló el Documento CONPES 3805 como Política Pública para las fronteras, fijándole como finalidad atender al problema central del rezago en desarrollo y las brechas socioeconómicas de los territorios, señalando que las fronteras “(...) son nodos de interconexión de procesos de intercambios económicos, sociales y culturales con los países vecinos. (DNP, 2014), estableciendo como objetivo el de sentar las bases para una política pública de fronteras que fomente su desarrollo, “(...) con base en el pleno aprovechamiento de sus potencialidades endógenas.” Señala, igualmente, que se deben tener en cuenta los enfoques “diferencial, territorial, étnico y cultural”, (DNP, 2014) propendiendo por la participación del territorio en las decisiones binacionales que les afecten.

Recientemente se promulgó la Ley 2135 de 2021¹, con el propósito de fomentar el desarrollo integral y diferenciado de los territorios fronterizos, con participación y articulación de todas las entidades competentes, con aprovechamiento de potencialidades endógenas para la integración con el interior del país y con las zonas fronterizas de los países vecinos, buscando el mejoramiento de la calidad de vida de quienes viven en la frontera, promover la integración y garantizar la soberanía nacional.

En el 2016, para atender la finalidad de “(...) impulsar el desarrollo social y económico de las zonas de frontera a nivel nacional”, se creó la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza – DIDIF en el Ministerio de Relaciones Exteriores² (Cancillería, 2021).

Igualmente, fue conformada la Coordinación de Integración Fronteriza de la misma Dirección como instancia encargada de “Promover los procesos de integración con los países vecinos, a través de los planes binacionales, las comisiones de vecindad y todos aquellos que puedan crearse para tal fin”, encontrándose vigentes a la fecha los siguientes:

- Plan Binacional de Integración Fronteriza y Fondo de Desarrollo Fronterizo Ecuador – Colombia

¹ “Por medio de la cual se establece un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9, 289 y 337 de la Constitución Política”

² Creada mediante Decreto 869 de 2016, cuenta con las Coordinaciones, Grupo Interno de Trabajo de Desarrollo / Plan Fronteras y Grupo Interno de Trabajo de Integración Fronteriza, establecidos mediante Decreto 9709 de 2017.



Conectando Caminos por los Derechos

- Plan Binacional de Integración Fronteriza Colombia – Perú
- Comisión de Vecindad e Integración Colombia - Brasil
- Comisión de Vecindad e Integración Colombia – Panamá (Cancillería, 2021).

Por otra parte, en el Sector Defensa, en el marco de la Política de Defensa y Seguridad se establece que,

Hay que cerrar las fronteras al delito y a los delincuentes. La seguridad fronteriza, amenazada por el crimen transnacional y por organizaciones ilegales de diferente índole que afectan a Colombia y a sus países vecinos, requiere una respuesta coordinada, conjunta, combinada y transnacional.

Los Planes Binacionales de Seguridad Fronteriza suscritos con Panamá, Ecuador, Perú y Brasil (2011) se fortalecerán, al tiempo que se les dará prevalencia a los demás acuerdos gubernamentales del sector de seguridad y defensa que contribuyan a la vigencia de la legalidad en las fronteras. Las Comisiones Binacionales Fronterizas (COMBIFRON), se articularán con dichos planes y con los Planes Operativos Anuales Binacionales (POAB). (Mindefensa, 2019)

Como es evidente, actualmente no se cuenta con planes binacionales con la República Bolivariana de Venezuela, ni de integración fronteriza, ni de defensa y seguridad ante las diferentes amenazas transnacionales de alcance binacional que se pueden estar presentando en la frontera.

Sin la menor duda, las decisiones adoptadas por las autoridades venezolanas en los últimos años catapultaron las ideas de linealidad, de límite fronterizo, confrontación y discordia, aunque han pasado más de 20 años desde que se dio la última reunión del mecanismo COMBIFRON entre el 2 y el 3 de mayo de 2001 (Cancillería, 2021).

La ausencia de relaciones binacionales, así como el debilitamiento de los tratados y acuerdos de cooperación en materia de seguridad, contribuye al incremento y fortalecimiento de amenazas transfronterizas. Esta situación, para el caso colombiano, afecta sensiblemente la capacidad de prevención y respuesta frente a problemas transnacionales, por lo que se deben adoptar medidas y planes especiales de carácter unilateral, como es apenas natural.

No se puede perder de vista que con el cierre de la frontera, o mejor de los puentes internacionales donde se ubican las autoridades encargadas del control migratorio, la población proveniente de Venezuela que está abandonando su país y no encuentra alternativa distinta a ingresar al territorio colombiano, lo ha tenido que hacer por los lugares que están a su alcance, o a través de los pasos que los grupos o bandas que controlan la frontera les indican o les autorizan.

La frontera en el ámbito territorial.

Para el Departamento de Norte de Santander, la crisis de la relación binacional, la compleja situación social, económica y política de Venezuela, así como las medidas adoptadas por el gobierno venezolano en la zona de frontera, han tenido un impacto negativo para el departamento. El desarrollo socio – económico de las subregiones que hacen parte de la frontera se ha visto afectado



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

negativamente, pues se ha reducido la inversión en la zona, se ha debilitado el aparato productivo, se presenta evasión de impuestos por el contrabando,

“(…) y otras acciones ilegales en pasos de frontera, programas y proyectos del orden transfronterizos productivos poco articulados a la dinámica y necesidades de la región y a la informalidad económica de actores productivos y habitantes de frontera.” (Gobernación de Norte de Santander, 2020)

Igualmente, señala que se están presentando migraciones masivas, desplazamientos internos de población binacional “y otros fenómenos que afectan los derechos humanos como lo son la trata de personas la afectación de población vulnerable como lo son los niños, niñas y adolescentes o las mujeres.”

Esta situación ha traído como consecuencia el aumento de la pobreza en los municipios de frontera, sin que el departamento pueda abordar las problemáticas de manera eficiente por el aumento de población migrante en el departamento, se ha incrementado la demanda de servicios en salud y educación, desbordando “la planeación financiera disponible en el ámbito de la región”, así como se ha visto “(…)el incremento de las madres adolescentes, la muerte neonatal, muerte fetal, parto prematuro. Niños y niñas con bajo peso al nacer y aumento de la población infantil de 0-5 años” (Gobernación de Norte de Santander, 2020).

Se considera, igualmente, que las inversiones y acciones estratégicas binacionales han sido insuficientes para el desarrollo y la integración fronteriza, no ha habido articulación entre las autoridades de ambos lados, se ha afectado el comercio binacional, se ha causado más pobreza, ha aumentado del desempleo y la desigualdad social, con baja realización de proyectos de investigación sobre el desarrollo fronterizo binacional.

Para la Gobernación de Norte de Santander³, los cierres de frontera ordenados por el Gobierno Venezolano desde el año 2012,

(…) hasta lo que llevamos en el año 2020 han ido transformando las dinámicas comerciales y económicas de nuestro departamento. Por años, el gobierno venezolano ha decidido cerrar el paso fronterizo y con él se han generado infinidad de problemas, siendo el de mayor impacto, el sucedido a partir del 18 de agosto de 2015, cuando el Presidente Nicolás Maduro Moros ordenó el cierre total de la frontera desde el lado venezolano, y hasta agosto del 2016 el dicho gobierno reabrió luego de algunas concertaciones mínimas con el gobierno de turno colombiano los pasos fronterizos pero solo para peatones, de igual manera los controles fronterizos desde el lado venezolano se han ido incrementando al igual que el flujo de migrantes y retornados en busca de alimentos y oportunidades laborales así como para pernoctar en nuestro territorio. (Gobernación de Norte de Santander, 2020)

Al respecto, es importante señalar que la frontera en el Área Metropolitana – Cúcuta, Villa del Rosario y Puerto Santander – está integrada por áreas urbanas, suburbanas y rurales, mientras que la frontera en jurisdicción de Tibú es completamente rural. En total, son más de 230 kilómetros de

³ Plan de Desarrollo Departamental 2020 - 2023 “Más oportunidades para todos”



Conectando Caminos por los Derechos

frontera desde Villa del Rosario hasta donde termina la jurisdicción de Tibú. La frontera no es la misma en los lugares de control migratorio y de conexión institucional de los dos Estados, respecto de la frontera en zonas rurales y de ubicación de comunidades indígenas, donde la frontera es un dato político y militar externo a las dinámicas locales.

El límite fronterizo en la zona urbana es evidente y plenamente identificable; en tanto que en la zona rural es conocido por quienes habitan el territorio, lo ocupan, son poseedores y en no pocos casos tienen derechos de propiedad que se extienden a ambos lados del límite fronterizo.

El territorio se encuentra habitado y signado por usos, símbolos y ocupaciones dependiendo de quien lo habita, cómo lo habita, si es urbano, suburbano y rural, según el ordenamiento territorial, el desarrollo social y económico de la zona, o quien ejerce el control.

En el área rural de los municipios del Área Metropolitana y de Tibú que hacen parte de la frontera se encuentran numerosos centros poblados, en especial en la zona rural de Cúcuta y en el municipio de Tibú, el cual tiene al menos 40 veredas en la zona de frontera.

Los centros poblados de la frontera

Los centros poblados son organizados por las comunidades que tienen posesiones y propiedades territoriales cerca de la frontera, en cualquiera de los dos lados de la frontera. Estos centros poblados los organizan para establecer servicios comunes necesarios para sus habitantes, como pequeños comercios de alimentos, de medicamentos, de herramientas, organización de centros escolares, puestos de salud, centros religiosos, entre otras actividades. Con la situación de Venezuela, estos centros poblados también contribuyen al aprovisionamiento para las comunidades de Venezuela. Dependiendo de la oferta y cantidad de servicios que se encuentren en estos centros poblados, el flujo poblacional pendular será mayor o menor.

Según el nivel de desarrollo social y urbano, habrá mayor o menor presencia y control de las autoridades, junto a diversidad de instituciones. Generalmente, las personas de los centros poblados más pequeños y/o aislados deben trasladarse a centros poblados o centros urbanos en los que haya presencia de autoridades para el trámite de asuntos de interés particular ante el Estado.

En los centros poblados con pocos habitantes y aislados de los centros urbanos, la presencia de las autoridades es menor o esporádica y la diversidad de instituciones será limitada o especializada dependiendo de la situación. Este vacío de instituciones, está siendo cubierto por actores armados y grupos delincuenciales.

Donde hay presencia de grupos armados al margen de la ley, su visibilidad dependerá del número de integrantes, del control que estén ejerciendo o de la proximidad de la Fuerza Pública. Los grupos armados al margen de la ley y organizaciones delincuenciales que se han asentado y operan en la zona de frontera, son quienes controlan y determinan los lugares y condiciones para el tránsito fronterizo de acuerdo a sus intereses.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

Así, en el paso de la zona de concentración urbana, a los centros poblados y zonas despobladas en la frontera, la presencia de las instituciones disminuye vertiginosamente, hasta llegar a ser sustituida la institucionalidad por prácticas de control fáctico delincencial.

(...) los vacíos de poder suelen ser realmente infrecuentes, y no resulta extraño que allí donde el Estado no lo ejerce, alguien llegue a ejercerlo, lo cual en el largo plazo pone en riesgo la viabilidad del propio Estado, su legitimidad, y su capacidad para imponerse como instancia representativa y articuladora del bien común. (Molano - Rojas & Zarama Salazar, 2016)

Situación que, como se desarrollará más adelante, se presenta en las zonas rurales de Cúcuta, en el territorio de Puerto Santander y con mayor contundencia en la frontera de Tibú, donde se encuentran y operan Grupos Armados Organizados – GAO como el ELN, EPL, disidencias de las extintas FARC; Grupos Delincuenciales Organizados – GDO, los Rastrojos y el Clan del Golfo; y Delincuencia Organizada Transnacional – DOT, los Carteles de Sinaloa, Jalisco Nueva Generación y la banda Tren de Aragua.

Esta situación podría corresponder a la que Molano – Rojas & Zarama (2016) han identificado como *territorios desgobernados* a partir del trabajo de (Rabasa & Peters, 2007), en tanto que dicha condición se derivaría de

(...) una relación disfuncional o anómala entre dos variables: el espacio físico (territorio) y el grado de control que sobre él ejerce el Estado (en términos de ejercicio de dominación, cumplimiento de funciones básicas gubernamentales y consolidación de identidad)”. Dicho en otras palabras, los “territorios desgobernados” reflejan hoy el viejo problema de la soberanía territorial efectiva, pero en el entendido de que ella está íntimamente vinculada no sólo al control espacial ni al dominio de las poblaciones sino a la calidad y la eficacia del funcionamiento de las instituciones, ampliamente entendidas como mecanismos regulatorios y sancionatorios (en el sentido de generadores de consecuencias socialmente reconocidas y validadas) de la vida social. (Molano - Rojas & Zarama Salazar, 2016)

Tal condición se podría identificar en los territorios que presenten situaciones vinculadas a cuatro indicadores:

- 1) Deficiente penetración de las instituciones estatales en la sociedad;
 - 2) Deficiente gestión del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado;
 - 3) Deficiente control de los flujos transfronterizos; y
 - 4) La vulnerabilidad a interferencias externas. (Molano - Rojas & Zarama Salazar, 2016)
- (Molano - Rojas & Zarama Salazar, 2016)

Estos indicadores se confirmarían a partir de listados de situaciones que los autores denominan *fuentes de desgoberno*:

Tabla 1. Fuentes de desgoberno de Molano – Rojas & Zarama

Territorios desgobernados – Fuentes de desgoberno	
Deficiente penetración de las instituciones estatales en la sociedad	<ul style="list-style-type: none">• Cobertura + impacto + percepción• Infraestructura



Conectando Caminos por los Derechos

	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción • Informalidad económica • Resistencia social y cultural frente a la penetración del Estado • Desarticulación entre los distintos niveles administrativos del Estado
Deficiente gestión del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia de grupos armados irregulares • Presencia de crimen organizado • Acceso fluido de la población a armas pequeñas y ligeras
Deficiente control de los flujos transfronterizos	<ul style="list-style-type: none"> • Tráfico de migrantes • Contrabando • Infraestructura de control y contención
Vulnerabilidad a interferencias externas	<ul style="list-style-type: none"> • Erosión de las capacidades del Estado como consecuencia de injerencias externas: <ul style="list-style-type: none"> • De actores estatales • De actores no estatales • De fenómenos naturales • De decisiones de política de los vecinos • De coyunturas económicas

Fuente: (Molano - Rojas & Zarama Salazar, 2016)

Como resultado de este análisis, Molano – Rojas & Zarama señalan que Rabasa & Peters diferencian tres tipos de territorios desgobernados, al primero lo denominan *de gobierno disputado*, el segundo *de gobierno incompleto* y el último *de gobierno abdicado o abandonado*.

Los *Territorios de Gobierno Disputado*, corresponden a aquellos donde grupos disputan el control del territorio con el gobierno establecido, para imponer su modelo “*estatal, pseudo-estatal o para-estatal*”, con fines de lucro con actividades ilícitas sin interferencia de las autoridades Estatales.

Los *Territorios de Gobierno Incompleto*, serían aquellos donde el Estado no cuenta con recursos y capacidades para mantener presencia cualificada y competente que contribuya y garantice el ejercicio del poder Estatal frente a otros actores que despliegan aparatos de poder en los territorios y las comunidades, como en el caso de los funcionarios locales que carecen de capacidad de ejercicio para sus competencia, no cuentan con capacidades materiales o no tienen recursos disponibles suficientes, o están al servicio de actores privados legales o ilegales.

Los *Territorios de abdicado o abandonado*, serían aquellos donde el gobierno central ha

(...) decidido renunciar a la provisión de bienes públicos pues considera que no hay ninguna intervención efectiva posible ni rentable o porque tiene poca o ninguna afinidad con las comunidades que predominan en el territorio. Muchas veces, el abandono de los territorios se articula en una paradójica estrategia de dominación: el territorio es abandonado para provocar su vaciamiento, una vez producido el cual es ocupado y reincorporado al orden de dominación estatal. (Molano - Rojas & Zarama Salazar, 2016)



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

Varias de estas situaciones se podrían identificar en el territorio de la frontera rural de Cúcuta y Tibú, pues se encuentra presencia de GAO, GDO, DOT, que desarrollan actividades ilícitas sobre el territorio, disputan el control del territorio y de las comunidades con las autoridades estatales, incluso controlan a funcionarios locales y se disputan entre los mismos grupos el control de las economías ilícitas que han estructurado.

Ahora bien, resulta altamente compleja la situación que se presenta en el territorio urbano fronterizo del Área Metropolitana, pues a pesar de la presencia de Entidades y funcionarios del nivel nacional y de los niveles departamental y municipal, hay presencia de Grupos de Delincuencia Común Organizada – GDCO, estructuras urbanas de los GAO y GDO, que operan y actúan en la zona de frontera, estableciendo las condiciones y los medios para el tránsito de personas y bienes por los pasos no autorizados de la frontera.

En seguida, se hará una aproximación a los diferentes grupos de personas que conforman la población proveniente de Venezuela, así como se abordarán los problemas de seguridad y de derechos humanos en los centros poblados, a fin de verificar si se presentan algunas de las condiciones mencionadas.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



LAS MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD

La seguridad en las fronteras es asunto del interés estratégico de los Estados. Las políticas de defensa y seguridad incorporan programas, medidas, operaciones, recursos humanos y técnicos para proteger y mantener la integridad territorial, la soberanía nacional, las instituciones de gobierno y la población. En el caso colombiano, el Estado ha tenido que desplegar una diversidad de mecanismos para responder a las múltiples situaciones, actores y amenazas que se presentan, varias de las cuales se han estado considerando en este texto.

La política de defensa y seguridad del Estado Colombiano, **“Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad”, 2018- 2022**, señala que la transformación de Colombia se da a partir de la capacidad del Estado para garantizar la seguridad y la convivencia dentro de las fronteras, como condición indispensable “para la eficacia de la Ley, el orden democrático y los derechos de los colombianos, así como para la generación de riqueza y el crecimiento económico con beneficios sociales para todos”. (Mindefensa, 2019)

Se considera que la política responde a una visión multidimensional de la seguridad, al integrar a la sociedad y al conjunto de instituciones estatales relacionadas con los derechos civiles, económicos, sociales y culturales, con los componentes militar y policial, para hacerle frente a las amenazas contra el Estado y contra la población en cuanto “fenómenos articulados que tienen incidencia en los campos económico, político, social y medioambiental”. (Mindefensa, 2019)

Frente a los espacios geográficos con vacíos de institucionalidad, institucionalidad precaria, déficit de Estado Social de Derecho, extensión de cultivos ilícitos, minería ilegal, presencia de GAO y GDO, se definió como objetivo que se debe pasar del control militar del territorio, al control articulado con presencia institucional civil, a través de tres escenarios y fases de intervención.

La primera fase corresponde a la acción realizada sobre las **Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII)**, categoría dentro la que incluyen zonas con múltiples factores de inestabilidad como altos índices de criminalidad e inseguridad, presencia de GAO, GDO, necesidades básicas insatisfechas, pobreza extrema, población víctima de la violencia, homicidios de líderes sociales, defensores de derechos humanos, vacío o precariedad institucional, riqueza hídrica, biodiversidad, medio ambiente en alto riesgo, economías ilícitas ligadas al narcotráfico, extracción ilícita de minerales, contrabando o *franja de frontera*. Se entiende como precariedad o vacío institucional la relacionada con la autoridad civil, los servicios sociales y la justicia, no sólo por ausencia, también por deficiencia, debilidad, cooptación o influencia del sistema criminal.

La ZEII tiene como objetivo quitarles el control territorial a los sistemas criminales, reducir su capacidad delictiva, crear condiciones para restablecer la legalidad, proteger a la población, defender los cuerpos de agua, biodiversidad y medio ambiente. La ZEII tiene una sola estrategia Inter agencial bajo coordinación de la Presidencia de la República. Las Fuerzas Militares se encargan de prestar servicios esenciales de emergencia, hasta que las entidades civiles se encarguen con programas de asistencia humanitaria y de emergencia.

Otro aspecto relevante de la fase de ZEII es su articulación con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, que en el caso del Catatumbo es una de las zonas focalizadas para su implementación.



Conectando Caminos por los Derechos

La segunda fase corresponde a las **Zonas de Construcción de Legalidad**, territorios que cuentan con condiciones de seguridad mínima y el control militar puede pasar al control civil con acciones articuladas de instituciones públicas, privadas e internacionales. La Fuerza Pública se encarga de garantizar las condiciones de seguridad y posibilitar la acción unificada del Estado. La Policía asume progresivamente el control de la seguridad por su carácter civil. Se fortalece el sistema judicial, los servicios de educación y salud contribuyendo a superar el déficit de presencia estatal, igualmente, se apoyan a las autoridades locales, las comunidades y espacios de participación democrática. Esta Fase tiene como objetivo consolidar la seguridad y posibilitar el control institucional del territorio, mediante su transformación económica y social, el imperio de la ley, el orden democrático y la justicia.

La tercera fase corresponde a las **Zonas de Legalidad, Emprendimiento y Equidad**, donde las amenazas provienen de la delincuencia común, microtráfico, extorsión, problemas de convivencia ciudadana y la seguridad está a cargo de la Policía Nacional. Aunque se pueden presentar riesgos derivados de los GAO, GDO, reclutamiento ilegal, acciones terroristas y lavado de activos. El objetivo de esta fase es el de mantener y mejorar las condiciones de seguridad en la ciudad y el campo, contrarrestando el hurto, delitos contra la libertad sexual, extorsión, tráfico de estupefacientes, secuestro, ciberdelitos y conductas contra la convivencia y seguridad ciudadana, entre otros, con el fin de promover el emprendimiento, generar riqueza y equidad social.

En el caso de las **zonas de frontera** se señalan como amenazas el crimen transnacional y las organizaciones ilegales que afectan a Colombia y los países vecinos, frente a lo cual se plantea multiplicar la capacidad de control de las Fuerzas Militares y de Policía, el robustecimiento de las instituciones estatales, el incremento de recursos disponibles, la información compartida y el desarrollo de operaciones militares y policiales coordinadas contra los aparatos delincuenciales transnacionales.

Dentro de la caracterización de las amenazas en zona de frontera se señalan "(...) los regímenes no democráticos, las crisis humanitarias y la migración masiva irregular(...)", así como que las organizaciones delictivas,

"(...) aprovechan la extensión y porosidad de las fronteras y, en algunos casos, la tolerancia, complicidad o apoyo que reciben desde el exterior para contar con santuarios de protección desde donde dirigen ataques en contra de la población en territorio colombiano y el tráfico de cocaína." (Mindefensa, 2019)

Igualmente, la política de defensa y seguridad se propone **liderar la lucha transnacional contra los delitos transnacionales** de trata de personas, tráfico de drogas, armas, migrantes, minerales y recursos naturales en los dominios terrestre, marítimo, fluvial, aéreo y cibernético, intensificando la cooperación internacional y el impulso de una Fuerza de Tarea Combinada regional para controlar áreas empleadas por la delincuencia transnacional y aumentar la eficacia en la lucha contra esos delitos.

También, señala como **nuevo objetivo de alto valor** perseguir las sustancias químicas que se emplean en el procesamiento de la hoja de coca y la producción de cocaína, buscando impedir su acceso a las zonas de producción, acudiendo para ello, en zona de fronteras a la cooperación



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

internacional, reactivando los planes binacionales de seguridad fronteriza, mejorando la interoperabilidad bilateral y multilateral, así como el uso de tecnología para el monitoreo desde un centro de control nacional. (Mindefensa, 2019)

Ahora bien, dado que toda la zona de frontera analizada es zona de ingreso y tránsito de población proveniente de Venezuela, tanto las políticas de relaciones exteriores, como el Plan Nacional de Desarrollo y la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana dan cuenta de esta situación.

En la **política de relaciones exteriores** 2018 – 2022, se llama la atención sobre la criminalidad organizada y las economías ilegales en las fronteras, calificándolas como amenaza para la institucionalidad y el desarrollo, por lo que se establece que el Gobierno Nacional debe promover con los demás países de la OEA el principio de responsabilidad compartida, bajo un enfoque multidimensional para enfrentar el narcotráfico, así como frente a las nuevas dinámicas migratorias que enfrenta Colombia, se debe desarrollar una política migratoria integral, junto a una nueva política de fronteras que fomente el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, fortaleciendo los planes binacionales fronterizos y coordinando la cooperación internacional direccionándola hacia los territorios. (Cancillería, 2018)

En el **Plan Nacional de Desarrollo** se abordó el flujo migratorio reconociendo el impacto que ha tenido sobre las capacidades de las autoridades para atenderlo, así como el efecto sobre los medios de comunicación y la percepción ciudadana, en los que se asocia la migración a problemas de seguridad, sin que se analicen en detalle los datos sobre criminalidad, participación de los migrantes e incremento de la migración en el país. Señalando que si bien ha aumentado la participación de la población migrante en la comisión de delitos, ésta no supera el 3,7% del total de delitos registrados, advirtiendo que es “(...)fundamental recalcar que, de ninguna manera, a la fecha se puede establecer ningún tipo de relación de causalidad entre el aumento de la criminalidad y el fenómeno migratorio proveniente de Venezuela” (DNP, 2018)

La **Política marco de Seguridad y Convivencia Ciudadana trazada por el Gobierno Nacional**, señala que la migración impacta la convivencia ciudadana, requiriendo de una política de integración, de convivencia en armonía y de respeto por la multiculturalidad, al tiempo que la migración irregular conlleva nuevas vulnerabilidades para la seguridad, reflejados en la “(...) participación de extranjeros en el delito de hurtos es del 9%, mientras que en el homicidio asciende a 3%, cuando se consideran las capturas.” (Mininterior, 2019), así como

(...) se han presentado incrementos en la utilización y explotación de los migrantes en economías ilegales, tales como la extracción de yacimientos mineros ilícitos, contrabando y narcomenudeo, y se ha identificado un aumento en los casos de explotación sexual, trata de personas y explotación sexual infantil. (...) En relación con la trata de personas, el Ministerio del Interior reporta que ha encontrado que en el último año esta situación se ha recrudecido: entre 2017 y lo corrido de 2018 se triplicaron los casos de explotación sexual de mujeres registrados por esta entidad y aumentaron los casos de explotación sexual de menores y de explotación en la modalidad de trabajos forzosos. (Mininterior, 2019)

Para las autoridades departamentales, la situación de la zona de frontera en el área Metropolitana queda reflejada en el **Plan Departamental de Desarrollo de Norte de Santander**, donde se



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

menciona que hay presencia y acciones de los Grupos de Delincuencia Organizada – GDO, Grupos Armados Organizados – GAO y Grupos de Delincuencia Común Organizada – GDCO, como,

“(…) AGC o Clan del Golfo, Los Rastrojos, Banda la Frontera, los EVENDER, Botas de Caucho, la Línea, Tren de Aragua, el Cartel de Sinaloa, Jalisco Nueva Generación, mientras que del ELN y el EPL han incrementado su accionar en esta zona del territorio lo que genera todo tipo hechos victimizantes”.

Es decir, desde la perspectiva de la Política de Defensa y Seguridad, los centros poblados de la zona de frontera que presentan múltiples factores de inestabilidad, vacíos institucionales o situaciones de precariedad institucional, corresponden a las Zonas Estratégicas de Intervención Integral ZEII, dentro de las que se podría mencionar a las ubicadas en la zona del Catatumbo y parte de la zona rural de Cúcuta; en cuanto a Puerto Santander y algunas zonas semiurbanas del Área Metropolitana por sus condiciones de seguridad mínima y control militar alcanzado, harían parte de la Zona de Construcción de Legalidad; mientras que las zonas de frontera urbana de Cúcuta y Villa del Rosario, por su desarrollo institucional, aunque presenten problemas de delincuencia común e incluso presencia de Grupos Armados Organizados, hacen parte de la zona de Legalidad, Emprendimiento y Equidad.

No obstante, en la zona de frontera y sobre las comunidades nacionales y no nacionales, tienen competencia y responsabilidad otras políticas públicas y otras estructuras estatales, tanto del nivel nacional, como departamental y municipales, además de las relacionadas con la adopción e implementación de las medidas duras de seguridad, pues el reconocimiento de la población civil y de la ciudadanía como sujetos de derecho, son parte de las obligaciones de protección que deben ser observadas por todas las autoridades, de acuerdo con el mandato Constitucional, así como de las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Es decir, que las medidas de política pública de seguridad y defensa, así como las de seguridad y convivencia ciudadana no riñen con las medidas de protección poblacional, sino que por el contrario, se complementan y son interdependientes, en tanto que la adopción de unas medidas, inciden favorablemente o necesitan de las otras para su pleno ejercicio y eficacia, como por ejemplo, la vida en condiciones dignas depende de la existencia de medidas de seguridad, tanto como de condiciones materiales de vida, junto a medidas de carácter focalizado como las establecidas para la niñez y/o las mujeres.

En el caso de las personas provenientes de Venezuela que ingresan irregularmente y quedan en zonas de control de grupos violentos no estatales, se encuentran bajo las políticas integral migratoria, la de lucha contra la trata de personas, eventualmente las de protección internacional, la de prevención de violaciones a los Derechos Humanos y de infracciones al Derecho Internacional Humanitario, entre otras.

Dado que en la zona de frontera y por las condiciones de quienes la transitan y la habitan, se pueden mencionar los siguientes campos de política, junto a las autoridades y coordinaciones interinstitucionales responsables:

Tabla 2: Campos de política y autoridades con responsabilidad en zona de frontera en materia de



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

prevención y protección de Derechos Humanos.

CAMPOS DE POLÍTICA PÚBLICA CON INCIDENCIA EN LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ZONA DE FRONTERA	AUTORIDADES CON RESPONSABILIDAD EN LA ZONA DE FRONTERA Y LA SITUACIÓN DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS
Política Integral Migratoria	Comisión Nacional intersectorial de migración Ministerio de Relaciones Exteriores Migración Colombia
Estrategia Nacional contra el Tráfico de Migrantes	Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes Secretaría de Fronteras y Cooperación Internacional Fiscalía General de la Nación
Estrategia nacional para la lucha contra la trata de personas.	Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas Secretaría de Fronteras y Cooperación Internacional Fiscalía General de la Nación
Medidas de política de protección internacional (asilo y refugio)	Ministerio de Relaciones Exteriores Comisión Nacional de Refugiados Defensoría del Pueblo Migración Colombia
Política de prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario	Comité Departamental de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario Consejo Departamental de Seguridad y Comité de Orden Público Secretarías de Gobierno del Departamento y Municipios de Frontera Secretaría de Fronteras y Cooperación Internacional Fiscalía General de la Nación
Medidas para la prevención de la violencia sexual y atención integral a los NNA víctimas de violencia sexual	Mecanismo articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las mujeres, niños, niñas y adolescentes Comité interinstitucional consultivo para la prevención de la violencia sexual y atención integral a los NNA víctimas de violencia sexual Instituto Departamental de Salud ICBF Secretaría de Fronteras y Cooperación Internacional Fiscalía General de la Nación
Programas de prevención de reclutamiento forzado, uso y utilización en actividades ilícitas de niñas, niños y adolescentes.	Comité Departamental del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Norte de Santander.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

	Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes Secretaría de Fronteras y Cooperación Internacional Fiscalía General de la Nación
Zona de Estrategia de Intervención Integral ZEII – Zona Futuro del Catatumbo Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	Consejo de Seguridad Nacional Ejército Nacional Policía Nacional
Políticas de desarrollo departamentales y municipales en componentes de integración social, generación de ingresos, educación, salud y vivienda.	Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza – CIDIF. Comisión Regional para el Desarrollo de las Fronteras – CRDF Secretarías de Gobierno del Departamento y Municipios de Frontera.
Política de control de estupefacientes	Consejo Seccional de Estupefacientes Comités Departamentales de Reducción del Consumo de Substancias Psicoactivas y de control a la oferta ilícita de drogas del Departamento de Norte de Santander Comité Departamental del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Norte de Santander. Fiscalía General de la Nación

Fuente: Elaboración propia.

La integralidad de las medidas es considerada en la Política de Defensa y Seguridad – PDS cuando se alude al enfoque multidimensional, pues, se señala que

(...) la seguridad se debe asumir integralmente como una tarea de la sociedad y del conjunto de instituciones estatales, especialmente, las más relevantes para garantizar los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y los ligados al medio ambiente que tienen todos los colombianos. (Mindefensa, 2019)

La integralidad se puede entender de mejor manera con base en el **enfoque de Seguridad Humana** adoptado por la Comisión de Seguridad Humana – CSH y reiterado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2005, pues,

(...) todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano” (Asamblea General, 2005)

En tanto que el fin último de la seguridad sería la protección de la *esencia vital* de todas las vidas humanas, ya que la seguridad humana,



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

(...) significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, en su conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad. (PNUD, 2011)

De acuerdo con lo registrado a lo largo del informe, las situaciones que se estarían presentando serían *críticas, graves, omnipresentes y generalizadas*, pues afectan vidas humanas, se están presentando a gran escala y serían recurrentes (PNUD, 2011).

La *esencia vital*, de acuerdo con el informe referido, corresponde al conjunto de derechos humanos relacionados con la *supervivencia, los medios de vida y la dignidad*. De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH, estos derechos hacen parte de los vinculados al proyecto de vida, a través de los derechos de libertad, esto es, “el derecho de cada persona a elegir su destino”⁴.

Como garantía para la protección de dicha libertad, los Estados deben adoptar “(...)medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria.”⁵ En síntesis, la seguridad humana consiste en,

- La libertad para vivir sin miedo o temor (freedom from fear).
- La libertad para vivir sin miseria o necesidad (freedom from want).
- La libertad para vivir en dignidad. (PNUD, 2011)

Con la idea de la seguridad humana, las personas quedan al centro de los análisis, siendo esta la mejor manera para “comprender, diagnosticar, planificar, implementar y evaluar las políticas, los programas y los proyectos.” (PNUD, 2011). La seguridad humana se guía por los principios de:

- (i) **Centrada en la persona**, dado que tiene en cuenta las condiciones de supervivencia, los medios de vida y la vida digna de las personas.
- (ii) **Multisectorial**, por orientarse, además de la seguridad nacional, a la economía, la alimentación, la salud, el medio ambiente, la seguridad personal, la seguridad comunitaria y la seguridad política. Las amenazas contra estos componentes interconectan a los demás componentes, así como las respuestas que se adopten inciden sobre los demás.
- (iii) **Integralidad**, dado que las respuestas implican a diversos sectores, tal cual como las amenazas, quedando implicados aspectos de desarrollo y de derechos humanos en la seguridad.

4 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999 (Fondo) Citado en (PNUD, 2011)

5 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones, Costas). Citado en (PNUD, 2011)



Conectando Caminos por los Derechos

- (iv) **Contextualización**, pues su comprensión y/o intervención depende del lugar, la comunidad, los actores y cada situación en particular.
- (v) **Prevención**, al orientarse a responder a las causas y manifestaciones de las amenazas, desarrolla estrategias de protección y empoderamiento de las comunidades.

La protección y el empoderamiento son estrategias de la seguridad humana. La protección corresponde a las medidas adoptadas de “arriba hacia abajo”, para hacer frente a amenazas que las personas por sí mismas no pueden confrontar. Con el empoderamiento, se adoptan medidas desde las comunidades y las personas hacia arriba, mediante la generación y desarrollo de capacidades para participar en el diseño e implementación de soluciones.

Recuerda el documento del PNUD (2011), que en el Informe de Desarrollo Humano de 1994, con base en el concepto de Seguridad Humana se podría promover que las personas estén en “(...) condiciones de cuidarse por sí misma: todos deben tener oportunidad de satisfacer sus necesidades más esenciales y de ganarse la vida”. (PNUD, 2011), así como,

Para hacer frente a las amenazas a la seguridad también se precisan sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales sólidos que juntos disminuyan las probabilidades de conflictos, ayuden a superar los obstáculos que se oponen al desarrollo y promuevan las libertades humanas para todos. (Asamblea General, 2010)

Para el Secretario General de Naciones Unidas (2010),

(...) ningún país puede tener desarrollo sin seguridad ni seguridad sin desarrollo, y no tendrá seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Esa relación triangular aumenta el reconocimiento de que la pobreza, los conflictos y la insatisfacción de la sociedad pueden fomentarse entre sí en un círculo vicioso. En consecuencia, ya no basta el poderío militar para salvaguardar la seguridad nacional. (Asamblea General, 2010)

Gráfica 1: La seguridad humana.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative





Fuente: Con base en: Mostafavi, Mehrnaz, Human Security Unit, OCHA at the CMC Finland organized Human Security Training on 21 April, 2009, Tuusula, Finland. Citado en (IIDH & PNUD, 2010)

En síntesis, en la seguridad humana hay un vínculo entre la seguridad, con el desarrollo humano y los derechos humanos.

Ahora bien, de manera específica, se puede invocar el concepto de **seguridad ciudadana** en tanto concepto que vincula la seguridad física de las personas, con su desarrollo social y la protección de sus derechos, mediante la coordinación interinstitucional, conectando la prevención, a la reacción de la Fuerza Pública, con proyección de mediano y largo plazo, trascendiendo los programas de gobierno; así como considerando problemas de sanidad, medio ambiente, urbanismo, educación, participación e igualdad. (Gómez Rojas, 2008).

Es decir, que la seguridad ciudadana tiene que ver con el orden social o político, con incidencia sobre las personas, las comunidades y las mismas instituciones, en tanto que el nivel individual tiene que ver con los riesgos y amenazas de violencia física y emocional; el nivel comunitario con la cohesión social y las relaciones sociales de confianza, afecto, respeto y tejido social; finalmente, el nivel institucional que tiene que ver con el respeto a las normas y las instituciones, representadas por las autoridades y que se materializan en la relación con las personas y las comunidades. (Idler, 2021)

Desde esta perspectiva, las políticas de seguridad ciudadana se basan en indicadores de gestión, cuenta con protocolos de actuación coordinada entre las instituciones, no sólo de agencias de seguridad, defensa, inteligencia y justicia, sin que se oriente exclusivamente a mirar problemas de criminalidad, pues, también se orienta a trabajar en “la modificación consciente, socialmente visible y aceptada, de hábitos y creencias colectivas” que influyen negativamente en la convivencia y la seguridad ciudadana de una comunidad. (Mockus, 1999) citado en (Gómez Rojas, 2008)



Conectando Caminos por los Derechos

Gómez Rojas (2008) propone que se consideren como elementos para el diseño de políticas de seguridad ciudadana, el (i) **generar valor público**, mediante la construcción participativa de tales medidas, teniendo en cuenta necesidades y expectativas de la comunidad; (ii) lograr **coordinación interinstitucional**, para garantizar uso adecuado de recursos, sostenibilidad de acciones, coordinación regular y adecuada de instituciones que permiten trabajo en equipo y articulación de funciones; (iii) **articulación de políticas de seguridad con otras políticas públicas**, así como articulación entre el nivel nacional y el territorial, logrando complementariedad, subsidiariedad y concurrencia; (iv) **Integralidad de las políticas de seguridad**, al articular medidas de prevención, disuasión y reacción, así atención a víctimas y judicialización de responsables, así como protección y reacción frente a riesgos para individuos / familias, comunidades e instituciones; (v) la seguridad ciudadana depende de las **condiciones contextuales y de las autoridades territoriales**, hay que considerar al territorio y responsabilidades de las autoridades locales, en la adopción de las medidas de seguridad. (Gómez Rojas, 2008)



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative

Freedom House

Internews
Local voices. Global change.

POBLACIÓN PROVENIENTE DE VENEZUELA. EL PROBLEMA MIGRATORIO

El flujo migratorio de población proveniente de Venezuela ha tenido diversos momentos desde inicios del S. XXI. De acuerdo con el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, se han presentado cuatro olas migratorias:

1ª ola de emigración: se dio por motivaciones eminentemente políticas. Va del año 1999 al 2002, abarcando el periodo de adopción de la Constitución de 1999 y la crisis política del año 2002, en la cual, sectores dirigentes de Venezuela tuvieron que abandonar el país

2ª ola de emigración: causada por persecución política y socioeconómica. Cubre el periodo entre los años 2003 y 2009, en el que diferentes sectores vinculados a la economía, el empresariado y de la burocracia Estatal, incluidas personas que hacían parte de los partidos de oposición al Gobierno, que resultaron duramente golpeados con las diferentes medidas de carácter social y económico adoptadas por el Gobierno Venezolano, optaron por abandonar el país. Señala el Observatorio que,

(...) tras los despidos masivos en Petróleos de Venezuela (PDVSA), expertos del petróleo y grandes empresarios de diversos sectores llegaron a Colombia, atraídos por un ambiente propicio para la inversión extranjera directa y la protección de su capital financiero y patrimonial. (Universidad del Rosario & Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia, 2018)

3ª ola de emigración: El Observatorio la caracteriza como de la emigración de élites y sectores medios profesionales. Se presentó entre los años 2010 al 2014,

(...) se extendió hacia un gran número de profesionales de diversas disciplinas y estudiantes universitarios de clases medias, que se asentaron en Colombia con el fin de garantizar su desarrollo personal y proteger su capital humano. (Universidad del Rosario & Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia, 2018)

4ª ola de emigración: Identificada como de la *crisis humanitaria*, la cual comenzó en el año 2015 y aún continúa. En este nuevo ciclo migratorio, los sectores en condiciones de vulnerabilidad y beneficiarios de programas estatales empezaron a abandonar Venezuela. La Universidad del Rosario, señala que dentro del grupo de migrantes se encontraron,

(...) cuadros altos de desnutrición y, en algunos casos, enfermedades crónicas o infectocontagiosas, como sarampión, difteria, malaria, tuberculosis, escabiosis y VIH. (...) cientos de miles de personas que escapan del difícil contexto socioeconómico venezolano en donde las cifras son cada vez más preocupantes y hacen insostenible el proyecto de vida de la gente en condiciones dignas. (Universidad del Rosario & Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia, 2018)

De acuerdo con la Plataforma de Coordinación Inter agencial para Refugiados y Migrantes Venezolanos – R4V, a septiembre de 2021, 5.667.921 Refugiados y Migrantes Venezolanos se encontrarían en el mundo, de los cuales 1.742.927 personas se encontrarían en territorio colombiano. (R4V, 2021).



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Gráfica 2. Refugiados y migrantes venezolanos en la región. Corte a septiembre de 2021



Fuente: R4V <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-1>.

Así, es con la cuarta ola migratoria que Colombia empezó a vivir el drama del problema migratorio venezolano. Hasta ese momento, las poblaciones Nortesantandereana y Tachirense estuvieron circulando entre los dos países como les había sido tradicional.

Las cifras de la migración.

Con el cierre de la frontera y el estado de excepción del gobierno Venezolano, junto a la expulsión de más de 20.000 colombianos, el ingreso de población colombiana a Venezuela se detuvo, mientras que la población venezolana continuó circulando en la frontera.

Migración Colombia reporta que al 20 de agosto de 2015, fecha de inicio del cierre de la frontera, 183.292 personas de nacionalidad venezolana – PNV habían registrado su ingreso a territorio



Conectando Caminos por los Derechos

colombiano. Entre esa fecha y el 31 de diciembre de 2015, un poco más de 135.000 PNV registraron su ingreso, alcanzándose un total de 329.478 personas registradas para el año 2015.

A finales de año, se acordó un corredor humanitario para el tránsito de estudiantes, personas con enfermedades y algunos casos excepcionales.

La frontera permaneció cerrada hasta julio de 2016, aun así, Migración Colombia reporta que 137.939 personas de nacionalidad venezolana registraron su ingreso al país.

A partir de agosto de 2016 el Gobierno Venezolano autorizó la reapertura de la frontera. Entre agosto y diciembre de 2016, cerca de 50.000 PNV ingresaron diariamente a territorio colombiano, estimándose que hubo un registro cercano a los 16 millones de entradas y salidas.

La autorización del gobierno venezolano tuvo como propósito facilitar el aprovisionamiento de los habitantes de la frontera, a quienes autorizó el tránsito por los Puestos de Control Migratorio entre las 5 am y las 8 pm. Por su parte, el Gobierno Colombiano adoptó la Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo, que posteriormente será la Tarjeta de Movilidad Fronteriza – TMF, así como abrió dos nuevos Puestos de Control Migratorio, el del Puente “Francisco de Paula Santander” en Cúcuta y el del Puente la Unión del municipio de Puerto Santander.

Igualmente, en el año 2016 se registraron las primeras salidas de población venezolana hacia el sur del Continente.

A partir del año 2017, Migración Colombia da cuenta del aumento del ingreso y permanencia irregular de población venezolana, frente a lo cual, el Gobierno Nacional, emprende la adopción de mecanismos para la regularización de población venezolana que estaba llegando con vocación de permanencia y que no alcanzaba a reunir los requisitos para acceder a una visa.

Tabla 3. Flujo migratorio de Población Venezolana 2014 – 2021 a Agosto.

Año	Población venezolana que registra su ingreso	Población venezolana que salió por Rumichaca	Nacionales Venezolanos en condición migratoria regular	Nacionales Venezolanos en condición migratoria irregular	Población venezolana que vive en Norte de Santander	Población venezolana que vive en Colombia
2014	291.539				Flujo pendular	23.573
2015	329.478				Flujo pendular	31.471
2016	378.965	32.811			Flujo pendular	53.747
2017	796.234	232.017	263.331	153.000	23.480 ⁶	403.702
2018	1.359.815	710.404	695.496	479.247	151.803	1.174.743

⁶ Norte de Santander, Atlántico y Bogotá, regiones con mayor representatividad de migrantes de Venezuela. Periódico Nova Et Vetera. Universidad del Rosario. <https://www.urosario.edu.co/Periodico-Nova-Et-Vetera/Actualidad-Rosarista/Norte-de-Santander-Atlantico-y-Bogota-regiones-c/>



Conectando Caminos por los Derechos

2019	860.326	455.642	754.085	1.017.152	183.215	1.771.237
2020			762.823	966.714	191.484	1.729.537
2021			344.688	315.643	164.229	1.842.390

Fuente: Construcción propia con base en la información de Migración Colombia.

Como se puede ver en la tabla 2, el flujo migratorio continuó incrementándose año a año, así como el número de personas que ingresaron o permanecieron en condición migratorio irregular aumentó exponencialmente, superando el número de quienes ingresaron y/o permanecen regularmente en el territorio.

Para agosto de 2021, la tendencia en las cifras de población migrante en condición migratoria regular e irregular cambió vertiginosamente por la implementación del Estatuto Temporal de Protección. (Migración Colombia, 2021)

En el Departamento de Norte de Santander, particularmente en el Área Metropolitana se recibió a los colombianos expulsados, así como a los colombianos en condiciones de vulnerabilidad que comenzaron a retornar de Venezuela. Se organizaron campamentos para darles atención humanitaria y acompañarlos en su proceso de retorno a sus lugares de origen.

Los migrantes venezolanos, en un primer momento, tuvieron al departamento de Norte de Santander como lugar de tránsito o no se hicieron visibles, pero ya en el año 2017 se tienen los primeros registros de asentamientos de población migrante venezolana en el Departamento, lo que no significa que no hubiese desde antes población venezolana en Norte de Santander. De acuerdo con la Universidad del Rosario, más de 26.000 personas de nacionalidad venezolana llevarían más de dos años viviendo en el Departamento de Norte de Santander, dada "(...) su cercanía geográfica de frontera con Venezuela" (Universidad del Rosario, 2017).

En la tabla 3 se registra información sobre algunas de las medidas adoptadas por el Gobierno Colombiano desde el año 2017 para regularizar a la población venezolana, así como el número de personas que habrían accedido a tales mecanismos.

Tabla 4. Mecanismos de regularización de Población Venezolana 2014 – 2019.

Año	Personas con Permiso de Tránsito Temporal	Personas con TMF	Personas con PEP - I	Personas registradas en el RAMV	Personas con PEP - RAMV	Personas con PEP - IV	Personas con PEP - MILITARES	Personas que renovar con PEP	Personas que cuentan con PEP
2017		632.673	68.875						68.875
2018	1.494	1.608.501	112.662	442.462	281.803	133.623			528.088



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative

Freedom House

Internews
Local voices. Global change.

Conectando Caminos por los Derechos

2019	346.453	4.315.103					793	38.432	597.767
2020									597.767
2021									737.378

Fuente: Construcción propia con base en la información de Migración Colombia.

Según el último informe de Migración Colombia, con corte a Agosto 31 de 2021, en el marco de la implementación del Estatuto Temporal de Protección, UN MILLÓN CIENTO OCHENTA Y DOS MIL CINCUENTA Y NUEVE (1'182.059) personas provenientes y de nacionalidad venezolana, se encontrarían adelantando los trámites del Permiso Temporal de Protección, con arreglo al Estatuto Temporal de Protección. (Migración Colombia, 2021)

Con la pandemia, la población proveniente de Venezuela se concentró en la zona de frontera, particularmente en la zona del Área Metropolitana. De acuerdo con Migración Colombia, a enero 31 de 2021 el departamento de Norte de Santander ocupaba el 2º lugar en asentamiento de población Venezolana, después de Bogotá y por encima de La Guajira y Arauca. Luego del 31 de agosto de 2021, el departamento de Norte de Santander ocupa el 3º lugar después de Bogotá y Antioquia.

A enero 31 de 2021, si bien la región Caribe concentraba el 32,97% del total de la población venezolana asentada en el país, el departamento de Norte de Santander, le daba acogida al 10,74% de las personas provenientes de Venezuela, alcanzando un índice de asentamiento de población venezolana 2 veces más que la Región Caribe, en un territorio 6 veces de menor extensión⁷, y cerca de 3 veces más que el índice de asentamiento en Bogotá, con un ingreso per cápita 3,5 veces menor⁸ que el Distrito Capital. Con respecto a Antioquia, Norte de Santander concentra un mayor número de migrantes en términos absolutos, así como una mayor presión por densidad poblacional.

Tabla 5. Porcentaje de población venezolana, respecto de población local. Enero 31 de 2021.

Lugar de asentamiento	Población local	Población Venezolana	Población Total	Porcentaje de PV Vs Local
Región Caribe	10.301.982	574.818	10.876.799	5,28%
Bogotá	8.848.588	340.711	9.189.299	3,71%
Antioquia	6.677.930	157.949	6.835.879	2,31%
Norte de Santander	1.620.318	187.121	1.807.439	10,35%

⁷ La región Caribe tiene una extensión de 132.288 km², mientras que el Departamento de Norte de Santander cuenta con 21.648 km²

⁸ De acuerdo con datos de la Oficina de Estudios Económicos del Mincomercio a septiembre 2021. <https://www.mincit.gov.co/getattachment/d3043afa-21d0-4f36-8179-7fbceef255d2/Bogota.aspx>
<https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=343b884d-95de-4e64-8f0f-f76334a7dd74>



Conectando Caminos por los Derechos

Fuente: Construcción propia con base en la información de Migración Colombia.

Con el levantamiento de las medidas sanitarias adoptadas por la pandemia de la COVID-19, se advierte que los flujos migratorios continuaron hacia grandes centros urbanos o zonas con mayor desarrollo social y económico en el país, saliendo de las zonas de frontera y asentamiento transitorio en la región Caribe y en Norte de Santander, hacia Bogotá y Antioquia.

Tabla 6. Porcentaje de población venezolana, respecto de población local. Corte 31 de agosto 2021.

Lugar de asentamiento	Población local	Población Venezolana	Población Total	Porcentaje de PV Vs Local
Región Caribe	10.301.982	453.673	10.876.799	4,17%
Bogotá	8.848.588	393.716	9.189.299	4,28%
Antioquia	6.677.930	264.148	6.942.078	3,81%
Norte de Santander	1.620.318	164.229	1.784.547	9,09%

Fuente: Construcción propia con base en la información de Migración Colombia.

El asentamiento de población proveniente en Venezuela también varió en la zona del Área Metropolitana, incluyendo al municipio de Tibú. De acuerdo con la información reportada por Migración Colombia a enero 31 de 2021, la población migrante venezolana asentada en la zona, representaba el 8,8% del total registrado a nivel nacional, así como el 81,8% del total informado para el Departamento.

Gráfica 3. Venezolanos en Colombia por departamento. Corte a 31 de agosto de 2021

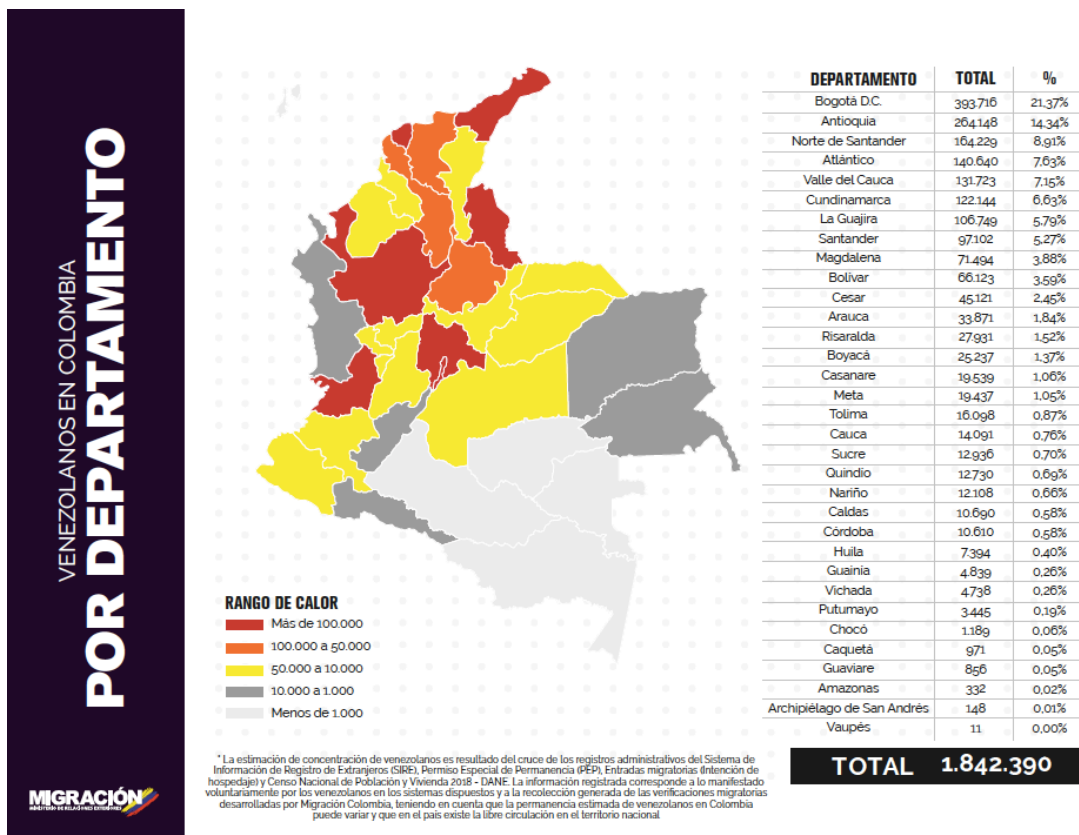


USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative





Fuente: Migración Colombia.

Para enero 31, 153.586 personas provenientes de Venezuela se encontraban asentadas en el Área Metropolitana, junto a Tibú. Este grupo correspondería al mayor asentamiento de población migrante del país de acuerdo con la densidad poblacional.

Mientras que para agosto 31, 139.550 personas se encontraban asentadas en la misma zona. A pesar de la disminución de población venezolana, la concentración siguió siendo alta, así como se incrementó el porcentaje poblacional respecto del total departamental, con un incremento del 4% sobre la ciudad de Cúcuta.

Tabla 7. Cantidad y Porcentaje de población venezolana Área Metropolitana y Tibú, respecto de Total Nacional y Departamental

Corte a 31 de enero de 2021		Corte a 31 de agosto de 2021	
MUNICIPIO	POBLACIÓN VENEZOLANA	MUNICIPIO	POBLACIÓN VENEZOLANA
Cúcuta	94.847	Cúcuta	98.680
Villa del Rosario	36.512	Villa del Rosario	21.970
Los Patios	7.262	Los Patios	7.215
El Zulia	3.611	El Zulia	2.878
Puerto Santander	2.186	Puerto Santander	1.704



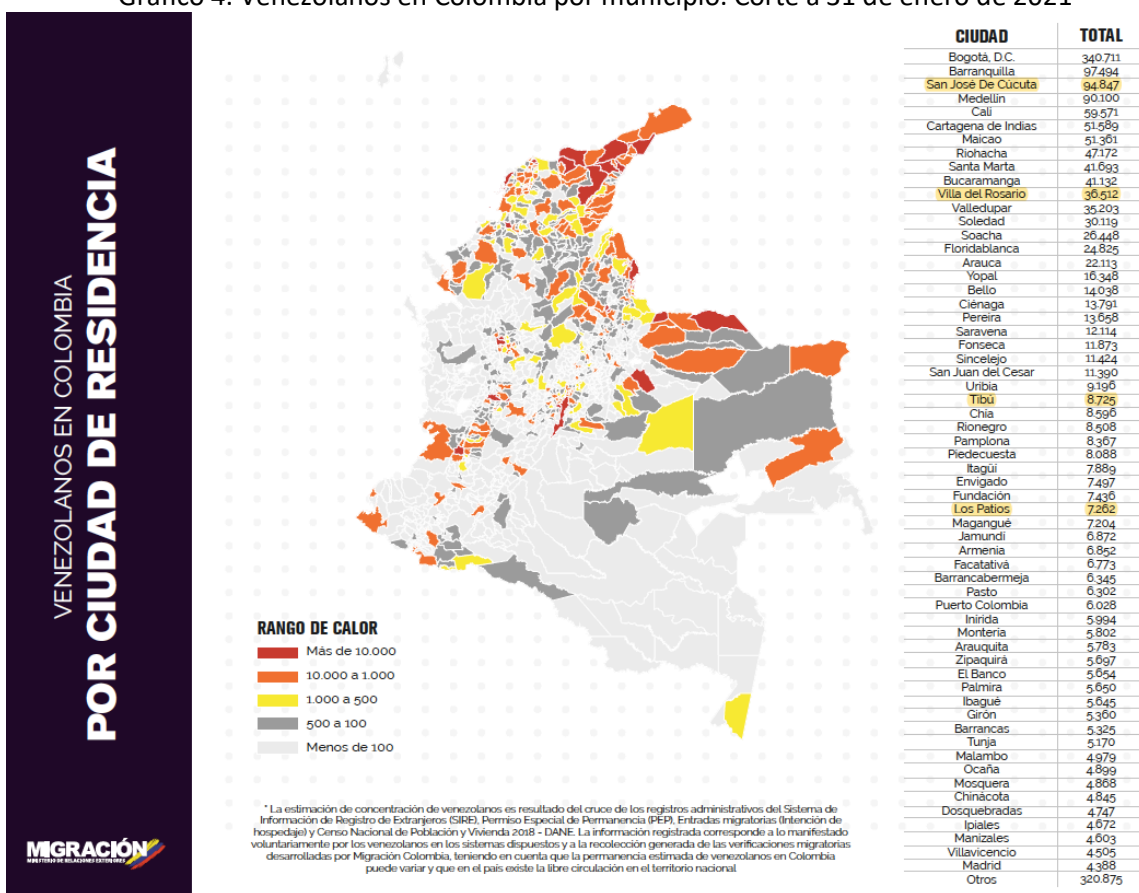
Conectando Caminos por los Derechos

San Cayetano	443
Tibú	8.725
TOTAL AM + TIBÚ	153.586
TOTAL NACIONAL	1.742.927
Porcentaje Nacional	8,80%
TOTAL DEPARTAMENTAL	187.721
Porcentaje Departamental	81,80%

San Cayetano	623
Tibú	6.480
TOTAL AM + TIBÚ	139.550
TOTAL NACIONAL	1.842.390
Porcentaje Nacional	7,57%
TOTAL DEPARTAMENTAL	164.229
Porcentaje Departamental	84,97%

Fuente: Construcción propia con base en la información de Migración Colombia.

Gráfico 4. Venezolanos en Colombia por municipio. Corte a 31 de enero de 2021



Fuente: Migración Colombia.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

¿Quiénes son las Personas Provenientes de Venezuela?

Hasta el momento, hemos acudido a la expresión genérica de venezolanos, personas nacidas en Venezuela, o Personas Provenientes de Venezuela, como si todas las personas pudieran subsumirse bajo una misma categoría, pero ello no es así. Se pueden hacer diferentes aproximaciones, aunque en este informe solo se considerarán algunas para efectos de análisis de la situación. Se toma como base para su caracterización el ámbito de relacionamiento de este grupo poblacional con el Estado Colombiano, teniendo en cuenta el impacto sobre la protección de los derechos vida, libertad, integridad y seguridad personales.

Las personas provenientes de Venezuela no se encuentran en la misma condición dentro de la relación jurídica con el Estado Colombiano. Son diferentes las situaciones, características y condiciones que puede presentar cada persona, dependiendo de una diversidad de factores y de interseccionalidades (DANE, 2020) (Mujer y políticas sociales, 2020). Reconocer las diferencias facilita la identificación de capacidades, vulnerabilidades, riesgos, medidas que se deben y pueden adoptar desde el Estado, derechos a los que cada persona puede acceder, etc..

Con respecto al Estado Colombiano, no todas las personas provenientes de Venezuela pueden ser comprendidas dentro del adjetivo “extranjero”. Además de la nacionalidad de origen, hay otras categorías que deben ser integradas empezando por la condición de persona. Desde esta dimensión y en procura de adoptar medidas de protección, es importante que se tengan en cuenta otras características como:

- Edad
- Sexo
- Orientación Sexual
- Género
- Etnia
- Capacidad diversa
- Condiciones sociales y económicas

Pues, dependiendo de las circunstancias se deberán adoptar medidas como las relacionadas con los menores no acompañados, con las víctimas de trata de personas, de violencias basadas en el género, de reclutamiento forzado, o, las relacionadas con enfermedades crónicas y/o degenerativas; incluso, en el caso de necesitarse traductores para comunicarse, entre otras situaciones.

Estas categorías son determinantes en los análisis de riesgo para los derechos a la vida, la integridad, libertad y seguridad personales, dado que en la zona de frontera se han detectado múltiples conductas delictivas y violatorias de los derechos humanos, además de las mencionadas en el párrafo anterior.

Cada uno de los ámbitos referidos, tienen como fundamento el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Constitución Política de Colombia, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y diversos pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues, los Estados son responsables del respeto y



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative

Freedom House

Internews
Local voices. Global change.

Conectando Caminos por los Derechos

la protección de derechos de todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción (situación que sucede tan pronto ingresan al territorio nacional), independientemente del estatus migratorio.

Desde la perspectiva de las categorías duras en la migración, esto es la nacionalidad, el cumplimiento de los requisitos migratorios y las necesidades de protección internacional, la población proveniente de Venezuela, se encuentra en cuatro categorías:

- Personas con nacionalidad colombiana.
- Personas con derecho a la nacionalidad colombiana
- Personas con nacionalidad venezolana.
- Personas sin nacionalidad.

Personas de nacionalidad colombiana. Dentro de este grupo se encuentran quienes fueron expulsados por el Estado Venezolano en el año 2015⁹, así como las personas que han estado retornando durante estos años y que se encontraban viviendo en Venezuela.

Dentro de este grupo se encuentran:

- Personas emigrantes que podrían acceder a programas de retorno para connacionales.
- Víctimas de acuerdo con la Ley 1448 de 2011, algunas pudieron haber salido del país buscando protección internacional. Algunas de estas personas pueden encontrarse registradas como víctimas y otras que no han declarado su situación.
- Personas emigrantes en condición de vulnerabilidad.
- Personas que han sido víctimas de trata de personas, tráfico de migrantes, víctimas de reclutamiento forzado y/o uso ilícito, violencia sexual, violencias basadas en el género, entre otras situaciones.

Personas con derecho a la nacionalidad colombiana: Son las personas que teniendo nacionalidad venezolana o de otra nacionalidad y se encontraban en Venezuela, tienen derecho a la nacionalidad colombiana y no fueron registradas como nacionales colombianos, o que estando registradas no han obtenido documentación como nacionales colombianos. Dentro de este grupo se pueden encontrar:

- Personas nacidas en Venezuela hijas de nacionales colombianos que no fueron registrados ante las autoridades consulares.
- Personas nacidas en Colombia, hijas de nacionales colombianos pero llevados a territorio venezolano donde fueron registrados como nacionales venezolanos.
- Personas nacidas en Colombia y registradas en Colombia, llevadas a territorio venezolano donde fueron registradas con otros nombres y tienen toda su documentación y hoja de vida como nacionales venezolanos.

Personas con nacionalidad venezolana. Dentro de este grupo se pueden encontrar las personas inmigrantes y quienes necesitan una medida de protección internacional.

⁹ De acuerdo con Cancillería 17.027 personas habrían sido atendidas por el Gobierno Nacional.
<https://www.cancilleria.gov.co/especiales/venezuela/>



Conectando Caminos por los Derechos

- (i) En el caso de quienes han **inmigrado** se encuentran:
- Quienes ingresaron y permanecen **regularmente**. Dentro de este grupo se pueden encontrar:
 - Personas que necesitan acceder a programas sociales del Estado.
 - Programas de protección interna como víctimas en el marco del conflicto armado interno; reclutamiento forzado y/o utilización ilícita en actividades delincuenciales; violencia sexual; violencias basadas en el género, entre otros
 - Quienes ingresaron o permanecen **irregularmente**. Dentro de este grupo se pueden encontrar:
 - Personas que deben ser vinculadas a procesos administrativos sancionatorios.
 - Personas que buscan acceder a:
 - Programas de regularización
 - Permisos de tránsito y/o salvoconductos de permanencia o salida.
 - Programas de asistencia humanitaria.
 - Programas de protección interna como víctimas del conflicto armado; reclutamiento forzado y/o utilización ilícita en actividades delincuenciales; violencia sexual; violencias basadas en el género, entre otros.
- (ii) En el caso de quienes **necesitan protección internacional** de acuerdo con las normas del Derecho Internacional de Refugiados y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se encuentran quienes solicitan alguna medida como:
- Refugiados.
 - Asilados
 - Víctimas de trata de personas.
 - Víctimas de Tráfico de migrantes.
 - Víctimas de violencias basadas en el género
 - Menores no acompañados
 - Acceso a medida complementaria como el Permiso Temporal por Protección.
 - Igualmente, pueden ser personas que adicionalmente podrían requerir acceder a algún programa social y/o de protección interna por cualquiera de las situaciones mencionadas anteriormente.

Personas sin nacionalidad reconocida. Si bien es una medida de protección internacional de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los apátridas, es importante darle su propio espacio. Dentro de este grupo se encuentran quienes nacieron en Venezuela o en otro país, así como quienes han nacido en Colombia siendo hijos de padre/madre venezolanos y no cuentan con nacionalidad, por lo tanto requieren naturalización o acceso a nacionalidad por nacimiento.

En síntesis, dentro del grupo de personas provenientes de Venezuela se encuentran hombres, mujeres, adultos, personas en edad de vejez, niños, niñas, adolescentes, personas con orientación sexual e identidad de género diversa, personas en condición de pobreza, personas con capacidades diversas, personas en condición de vulnerabilidad y vulnerabilidades preexistentes, además de la nacionalidad y el estatus migratorio.



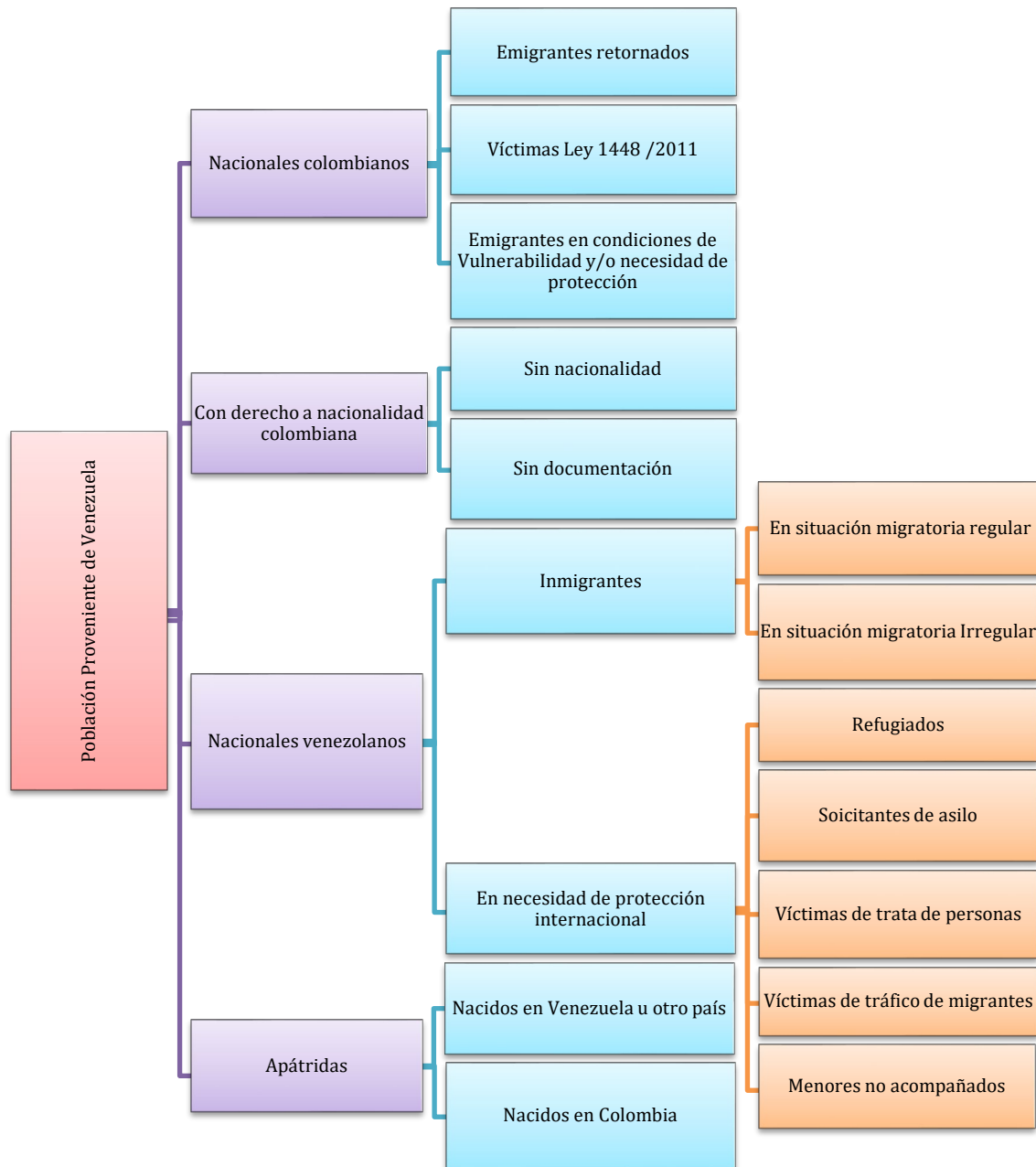
USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Gráfica 5. Población proveniente de Venezuela



Fuente: Elaboración propia.

LA POBLACIÓN PROVENIENTE DE VENEZUELA COMO PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD Y SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.

En principio, desde la perspectiva jurídico formal migratoria, más de la mitad de la población proveniente de Venezuela que se encuentra en territorio del Estado colombiano ha ingresado sin cumplir los requisitos migratorios, o se ha quedado sin atenderlos. Ha sido un flujo migratorio masivo, que solamente se vio interrumpido por las medidas sanitarias adoptadas para el manejo de la pandemia de la Covid-19, no obstante, a medida que se han ido liberando las medidas, éste se ha reactivado.

En buena medida, este estado de cosas ha sido producto de la compleja situación social, económica y política que se encuentra viviendo Venezuela, así como de las medidas migratorias y diplomáticas que han adoptado, y que le restringen a sus nacionales el acceso a documentos de identidad, pasaportes, así como a los puestos de control migratorio en zona de frontera, impidiéndoles la debida identificación y el cumplimiento de los requisitos migratorios.

Por su parte, el Estado colombiano, solidarizándose con las necesidades migratorias de la población venezolana, adoptó medidas especiales de flexibilización de los procesos migratorios para facilitar su regularización. El resultado no fue suficiente debido a las dificultades mencionadas, por lo que el Gobierno Nacional determinó adoptar una medida de protección internacional complementaria, como lo es el Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos.

Esta decisión del Gobierno Nacional da cuenta de la comprensión de la vulnerabilidad en la que se encuentra la población proveniente de Venezuela y que debe ser tenida en cuenta en otros campos de política pública, especialmente los de derechos humanos y de seguridad, a fin de lograr ampliar el campo de prevención y protección de los derechos de estas personas.

Para ello, las consideraciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional en relación con las condiciones de vulnerabilidad y los sujetos de especial protección Constitucional, brindan elementos que permiten aproximarse al estado de vulnerabilidad en que se encuentran y las necesidades de protección.

Las condiciones de vulnerabilidad desde la perspectiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De acuerdo con Estupiñán-Silva (2014), la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado parámetros que se deben observar en la determinación de las condiciones de vulnerabilidad en que se pueden encontrar las personas y quienes requieren protección convencional, para lo cual, se propone un test de vulnerabilidad, así:

- El primer factor del test: Causas subyacentes,
 - Limitaciones en el acceso a los derechos convencionales,



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

- Elementos estructurales del sistema estatal
- El segundo factor tiene que ver con el contexto, la exposición a presiones variables.
 - Por ausencia institucional (omisión) o
 - Por las macro- fuerzas existentes (acción)
- El tercer factor del test: la sensibilidad a la amenaza
 - La fragilidad física
 - Fragilidad social

El primer factor: las *causas subyacentes* corresponden a situaciones de derecho y de facto que conllevan discriminaciones y/o tratamientos desiguales. Las *de derecho* son desigualdades derivadas de la ley, como en el caso del reconocimiento de derechos a los nacionales, respecto de los extranjeros. Mientras que las situaciones *de facto* son las desigualdades estructurales que afectan el acceso a los recursos públicos. Se consideran *desigualdades estructurales* a los

(...) patrones y contextos de violaciones de derechos humanos en perjuicio de grupos vulnerables por su condición, situación social, económica y cultural, quienes han sido históricamente o contextualmente marginados, excluidos o discriminados sin justificación legal alguna. Estos grupos pueden ser indígenas, mujeres, discapacitados, LGTBI, *migrantes*, adultos mayores, incluyendo personas de escasos recursos económicos o indigentes. (Pelletier Quiñones, 2014)

En la Opinión Consultiva OC-18 de 2003, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se refirió a la *Condición Jurídica de los Migrantes Indocumentados*, señalando que,

112. Generalmente los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no-migrantes (nacionales o residentes). (...) (Corte IDH, 2003)

Igualmente, que

114. Es pertinente, al respecto, lo señalado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución sobre “Protección de los migrantes”, según la cual se debe tener presente “la situación de vulnerabilidad en que suelen encontrarse los migrantes debido, entre otras cosas, a que no viven en sus Estados de origen y a las dificultades que afrontan a causa de diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas y sociales y los obstáculos para regresar a sus Estados de origen a que deben hacer frente los migrantes sin documentación o en situación irregular”. (...) (Corte IDH, 2003)

La *limitación en el acceso a los derechos convencionales*, corresponde al análisis sobre la distribución de recursos públicos para garantizar derechos y obligaciones para todos los sectores en igualdad de condiciones, teniendo en cuenta el género, el origen étnico, la condición social y la edad, entre otros.

Los *elementos estructurales del sistema estatal*, corresponde al deber de los Estados de adecuar el derecho interno para proteger a personas y grupos de personas que han sido discriminados histórica y estructuralmente como las mujeres, minorías sexuales, comunidades étnicas, defensores de



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

derechos humanos, entre otros, así como en los casos en los que a partir de “prejuicios culturales” se tienen prejuicios étnicos, xenofóbicos y racistas que afectan a los migrantes.

(...) ciertos estereotipos pueden ser considerados como causas de la vulnerabilidad, ya que aumentan la sensibilidad y la exposición de los grupos minoritarios frente a la amenaza de violación de sus derechos. (Estupiñan - Silva, 2014)

El **segundo factor** del test es el **análisis contextual**, integrado por categorías del contexto como la **exposición a presiones variables** y **grados diversos de sensibilidad a la amenaza** por la condición personal, esto es la situación específica de individuos y /o de grupos definidos como sujetos vulnerables.

La exposición a presiones variables, es un análisis progresivo que parte de las causas subyacentes, sigue con la exposición a situaciones de vulneración de derechos por efecto de omisiones y acciones institucionales, hasta abordar factores generadores de riesgo (inseguridad) con intensidad variable.

Dentro de las **omisiones institucionales** se analiza el estado del cumplimiento de las obligaciones de protección y garantía de derechos humanos a cargo del Estado y en relación con el poder del Estado y de las actuaciones de terceros particulares. Se orienta a la verificación de existencia de políticas públicas, de presupuestos públicos, así como de condiciones económicas de las personas que incrementan la pobreza lo que les hace más vulnerables a las amenazas de violaciones a los derechos humanos. Igualmente, se tienen en cuenta las dinámicas políticas internas que determinan presiones en los contextos locales que afectan la protección y garantía de los derechos.

En el caso de las **acciones institucionales**, se analizan las dinámicas internas que actúan dentro del Estado, en el contexto y frente a las personas y grupos que lo integran. A estas dinámicas se les denominan “**macro-fuerzas**”.

Dentro de estas macro-fuerzas se enlistan los desequilibrios económicos, la pobreza estructural, la degradación del medio ambiente, la falta de paz y de seguridad, las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, las debilidades institucionales, la existencia de un conflicto armado interno, entre otros factores que terminan afectando a los grupos de migrantes en condiciones de vulnerabilidad, especialmente en las migraciones entre países vecinos que exacerban la exposición a factores generadores de riesgo de violación de sus derechos humanos (Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrada en El Cairo en 1994).

Igualmente, la Corte IDH, con base en pronunciamientos judiciales de diferentes países, entre ellos Colombia, ha incluido como macro-fuerzas al **conflicto armado interno y la existencia de grupos armados**, por cuanto crean situaciones objetivas de riesgo y exacerban las condiciones de vulnerabilidad para ciertos grupos poblacionales como defensores de derechos humanos, población civil, víctimas, niñez, mujeres, pueblos indígenas, entre otros, a los que se debe dar un trato preferente y respecto de quienes se deben, “(...) adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, incluso vis-à-vis actuaciones y prácticas de terceros particulares”,



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

210. En razón de la complejidad del fenómeno del desplazamiento interno y de la amplia gama de derechos humanos que afecta o pone en riesgo, y en atención a las circunstancias de especial vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran los desplazados, su situación puede ser entendida como una ***condición de facto de desprotección***. (...) (Corte IDH, 2005) (Negrillas y cursivas fuera de texto)

El tercer factor: la sensibilidad a la amenaza de violaciones a los derechos humanos, teniendo en cuenta las situaciones de desventaja evidentes como las derivadas de condiciones físicas o de situaciones sociales.

La ***fragilidad física***, corresponde a las características exclusivas de un tipo de personas respecto del promedio de la sociedad, las cuales no pueden ser modificadas, como las relacionadas con la edad, la capacidad diversa. En casos de las mujeres cuando están sometidas a condiciones de fragilidad social, o contextos en los que están expuestas a ataques a causa del género y/o específicamente sexuales, como en contextos de conflicto armado.

La ***fragilidad social*** corresponde a situaciones de carácter económico, jurídico, político, cultural o social que deja a las personas en condiciones de desventaja, las cuales si pueden ser modificadas mediante políticas públicas. En el caso de la población migrante y especialmente la que se encuentra en condición de irregularidad, se encuentra en evidentes condiciones de fragilidad social. En el caso de quienes están en medio de contextos de conflicto armado y de control de grupos violentos no estatales, igualmente se encuentran dentro de esta categoría de vulnerabilidad.

Tabla 8. Tipología de la vulnerabilidad a partir de los pronunciamientos de la Corte IDH



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

TIPOLOGIA DE LA VULNERABILIDAD ENTENDIDA POR EL JUEZ INTERAMERICANO (1988-2013)							
Tipo	C-R		F-E		F-S		Hipótesis de vulnerabilidad reforzada
	a	s	o-e	m-f	f-f	f-s	
Condición personal							
1. Niños	x		x	x	x		En conflictos armados, indígenas, en detención, en situación de discapacidad
2. Mujeres	x	x	x	x	x		Niñas, indígenas, defensoras de derechos humanos, en conflictos armados
3. Minorías sexuales		x	x			x	
4. Pueblos indígenas y tribales (y sus individuos)	x	x	x	x	x		Mujeres, niños, personas mayores Niños
5. Discapacitados	x		x		x		Niños
Situación específica							
1. Migrantes	x		x	x		x	Niños, indocumentados, detenidos
2. Detenidos	x		x			x	Niños, enfermos, extranjeros, detención ilegal
3. Líderes políticos de oposición (y sus grupos)		x		x		x	Defensores de derechos humanos, antiguos guerrilleros, indígenas y tribales
4. Defensores de derechos humanos		x		x		x	Sindicalistas, campesinos, indígenas, mujeres, funcionarios judiciales
5. Desplazados forzados	x		x	x		x	
6. Periodistas		x		x		x	Mujeres, niños, personas mayores, indígenas

C-R: Causas recurrentes; F-E: Factores de exposición; F-S: Factores de sensibilidad; a: acceso; s: sistema; o-e: omisión estatal; m-f: macro-fuerzas; f-f: fragilidad física; f-s: fragilidad social.

Fuente: (Estupiñan - Silva, 2014)

En el caso de la población migrante, señala la autora que se presentan **causas recurrentes y/o subyacentes** de desprotección por falta de acceso a las medidas de protección que pueden brindar los Estados; con respecto a los **factores de exposición**, se presentan omisiones estatales de protección, así como macro-fuerzas causantes de riesgos de afectación de derechos, y desde los **factores de sensibilidad**, se presentan fragilidades sociales, siendo considerados como **sujetos de vulnerabilidad reforzada**, la niñez, las personas indocumentadas y quienes son detenidos.

En **síntesis**, respecto de la población migrante y particularmente de la que se encuentra en condición migratoria irregular, es evidente que se encuentran en indiscutibles condiciones de vulnerabilidad puesto que las causas subyacentes les tienen en condición de desventaja, se encuentran expuestas a desigualdades estructurales, pese a que están siendo consideradas en acciones institucionales, no se están modificando las macro-fuerzas que les afectan, encontrándose bajo condiciones fácticas de desprotección y se encuentran sensibles a las amenazas como consecuencia de la fragilidad social que presentan. De acuerdo con Estupiñan- Silva,



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Los migrantes se encuentran en situación específica de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos y en una situación individual de falta o de diferencia sustancial de poder en comparación con la población no migrante (residentes o ciudadanos). ... Del mismo modo, esta vulnerabilidad se aumenta cuando se combina con una condición personal de vulnerabilidad, como en el caso de los niños inmigrados (Estupiñan - Silva, 2014)

Los sujetos de especial protección constitucional de acuerdo con la Corte Constitucional.

En cuanto a los ***sujetos de especial protección constitucional***, la Corte Constitucional, se ha pronunciado en numerosas sentencias de tutela y de constitucionalidad sobre la categoría "*personas que por su condición económica, física, o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta*", establecida en el Artículo 13 de la Constitución Política, señalando criterios a aplicar, así como listados de grupos de personas consideradas como de especial protección constitucional, advirtiendo que el deber de protección constitucional surge a partir del reconocimiento de la dignidad humana y necesidad de garantizar condiciones mínimas de subsistencia de las personas.

Dentro de los varios criterios jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional, para el caso de la población migrante en condición de vulnerabilidad se resaltan los de ***perjuicios irremediables*** (Corte Constitucional, Sentencia T-907/04), y el de ***estado de indefensión***. Para cerrar con un pronunciamiento que establece unos mínimos definidos en un caso que involucraba a una persona migrante en condición irregular.

Con respecto a los ***Perjuicios irremediables*** en los casos de sujetos de especial protección indica que la interpretación debe ser amplia y desde una doble perspectiva, identificando las características globales del grupo que los convierte en titulares de la garantía privilegiada, así como tener en cuenta las particularidades del caso en concreto, pues no todos los casos se encuentran en riesgo de perjuicio irremediable, así sean sujetos de especial protección. (Corte Constitucional, 2001)

Como características del perjuicio irremediable la Corte ha señalado que

- (i) ***Debe ser inminente***; esto es, "que amenaza o está por suceder prontamente", para ello se cuenta con evidencias fácticas de la ocurrencia de un daño inmediato y que al ser intervenido se puede detener.
- (ii) ***Debe requerir de medidas urgentes para ser conjurado***; La urgencia está determinada por el impacto que se obtendría con la intervención, frente a la inminencia del daño advertido. Se consideran dos factores, precisión y prontitud.
- (iii) ***Debe tratarse de un perjuicio grave***; si el daño se presentara, su intensidad afectaría gravemente el interés jurídico de la persona, siendo irreparable. Para ello, se debe tener en cuenta la jerarquía del bien jurídico en riesgo.
- (iv) ***Solo puede ser evitado a partir de la implementación de acciones impostergables***. La urgencia y la gravedad determinan la impostergabilidad de la medida, la cual debe ser adecuada para la salvaguarda del bien jurídico en riesgo. La protección inmediata e



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

impostergable, puede ser establecida definitivamente o como mecanismo transitorio. (Corte Constitucional, 2013)

En cuanto al **estado de indefensión**, la Corte lo ha definido como,

(...) una circunstancia empírica, no normativa, que coloca a la persona en la imposibilidad real de ejercer sus derechos fundamentales por motivos ajenos a su voluntad. Pese a que, en abstracto el ordenamiento jurídico dispone de medios de defensa judicial para la protección de los derechos e intereses, en la práctica, diversos factores de hecho, entre ellos la inacción de las autoridades públicas, pueden dar lugar a la desprotección y consecuente indefensión de una persona frente al poder o a la supremacía de otro particular. (Sentencia T-210 de 1994) Sentencia T-769/05

Es decir, hay estado de indefensión (Corte Constitucional, 2014) cuando se presentan supuestos como:

- (i) La persona está en ausencia de medios de defensa judiciales eficaces e idóneos, que le permitan conjurar la vulneración iusfundamental por parte de un particular;
- (ii) Las personas se hallan en situación de marginación social y económica,
- (iii) Son personas de la tercera edad,
- (iv) Son personas discapacitadas
- (v) Son menores de edad. citado en (Bernal-Camargo & Padilla-Muñoz, 2017)

Por otra parte, la Corte Constitucional en sentencia T-956 de 2013 al resolver un caso en relación con un migrante en condición irregular, señaló que,

(...) debe resaltarse cómo desde el derecho internacional de los derechos humanos existe consenso acerca que los migrantes son **sujetos de especial protección para los Estados, en virtud de las condiciones de indefensión** en que usualmente se encuentran, derivadas, entre otros factores, de su desconocimiento de las prácticas jurídicas locales y del idioma en que se realizan esas prácticas, así como la ausencia de lazos familiares y comunitarios en el país al que arriban.

Igualmente que,

(...) a nivel internacional se ha reconocido que **los migrantes indocumentados o en situación irregular son un grupo en situación de vulnerabilidad**, debido a que no viven en sus estados de origen y deben afrontar barreras de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas, sociales y los obstáculos para regresar a su país de origen. (Corte Constitucional, 2013)¹⁰

¹⁰ en la sentencia C-288/09, que revisó el Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador, la Corte puso en evidencia que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Opinión Consultiva OC-18/03, resaltó la obligación general de los Estados de respetar los derechos fundamentales del migrante con independencia de la situación de irregularidad en que se encuentre, garantizando, entre otros, el principio de igualdad y no discriminación, los derechos laborales y el debido proceso. Para ello, fijó un grupo de



Así las cosas y de acuerdo, tanto con la Corte Interamericana de Derechos Humanos como con la Corte Constitucional, la población migrante, incluida la que se encuentran en condición migratoria irregular, son personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad, algunas de las cuales, podrían llegar a encontrarse dentro de la categoría de sujetos de especial protección constitucional.

conclusiones que son adoptadas en la presente sentencia como parámetro para la solución del caso concreto, a saber:

18.1. Los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos fundamentales. Con este propósito deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.

18.3. El incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional.

18.4. El principio de igualdad y no discriminación tiene un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno.

18.5. El principio fundamental de igualdad y no discriminación forma parte del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*.

18.6. El principio fundamental de igualdad y no discriminación, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones *erga omnes* de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares.

18.7. La obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas.

18.8. El derecho al debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, independientemente de su estatus migratorio. El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso comprende todas las materias y todas las personas, sin discriminación alguna.

18.9. La calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral. El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo. Estos derechos son consecuencia de la relación laboral.

18.10. El Estado tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos laborales de todos los trabajadores, independientemente de su condición de nacionales o extranjeros, y no tolerar situaciones de discriminación en perjuicio de éstos, en las relaciones laborales que se establezcan entre particulares (empleador-trabajador). El Estado no debe permitir que los empleadores privados violen los derechos de los trabajadores, ni que la relación contractual vulnere los estándares mínimos internacionales.

18.11. Los trabajadores, al ser titulares de los derechos laborales, deben contar con todos los medios adecuados para ejercerlos. Los trabajadores migrantes indocumentados poseen los mismos derechos laborales que corresponden a los demás trabajadores del Estado de empleo, y este último debe tomar todas las medidas necesarias para que así se reconozca y se cumpla en la práctica.

18.12. Los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio. (Corte Constitucional, 2013)



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



SITUACIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES PROVENIENTES DE VENEZUELA EN LOS CENTROS POBLADOS DE LA ZONA DE FRONTERA.

La población proveniente de Venezuela ha estado ingresando directamente a los centros poblados de la zona de frontera en zonas rurales, semiurbanas y urbanas, desde el lugar más cercano de la frontera donde se encuentran y dependiendo del lugar al que se dirigen, así como de las condiciones de control y seguridad que se presentan al ingresar a territorio colombiano.

Esta población presenta, además de condiciones de vulnerabilidad por fragilidades sociales y físicas, vulnerabilidades reforzadas, así como hay personas que se encuentran en estado de indefensión y en riesgo de sufrir perjuicios irremediables.

Si bien hay personas que ingresan con solvencia económica, cumplimiento de requisitos migratorios, la intención de continuar hacia otros destinos, o de realizar inversiones en actividades comerciales y empresariales, el grupo más notorio y mayoritario es de las personas en condición de precariedad económica, pobreza extrema, situación de calle, indocumentadas, con problemas de salud; algunas personas cuentan con estudios técnicos o profesionales, mientras que otras tienen baja escolaridad.

Algunos grupos ingresan con la finalidad de quedarse, otros buscan permanecer un tiempo y otros ingresar diariamente a trabajar en territorio colombiano y retornar a sus asentamientos en territorio venezolano. Para su ingreso a las zonas de trabajo deben obtener autorización de los grupos armados que ejercen control territorial.

Las personas que ingresaron a los centros urbanos del Área Metropolitana lo hicieron bajo las condiciones de los grupos o bandas que controlaban el paso por el que ingresaron. Algunas personas siguen viviendo en Ureña y San Antonio, lugares que se han constituido en centros de tránsito o alojamiento. Hay grupos de personas que llegan en tránsito y se quedan mientras obtienen algún ingreso, sea para retornar o para continuar hacia otros lugares. Los sectores aledaños a los puentes internacionales presentan un elevado movimiento de población proveniente de Venezuela, quienes se hacen en los barrios cercanos donde consiguen en alquiler pequeños espacios que comparten con otras personas para pasar la noche. En la zona de la playa del río Táchira se encuentran campamentos improvisados que alojan familias numerosas y grupos de niños, niñas y adolescentes no acompañados.

Se encuentran personas solas, pequeños núcleos familiares integrados de diversa manera, algunas incluyen adultos mayores, niñas y niños, otras son familias extensas. Hay grupos de integrantes de pueblos indígenas, algunos de los cuales serían binacionales, sin embargo no son reconocidos por las comunidades colombianas lo cual dificulta su reconocimiento por las autoridades colombianas.

Buena parte de quienes llegan a los centros urbanos se ubican en zonas de invasión, zonas periféricas y zonas informales. Buscan generar ingresos en ventas ambulantes, pequeños locales comerciales, salones de belleza, barberías, restaurantes, sirviendo como transportadores de equipajes y cargas de transeúntes en la frontera, desarrollan actividades de prostitución, webcams, entre otras actividades.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

Quienes ingresaron a zonas rurales de Cúcuta y a los asentamientos de los cientos de veredas que hay en la subregión del Catatumbo lo hacen para trabajar en actividades agrícolas, algunas vinculadas con cultivos de pancoger, palma aceitera y otras personas en cultivos de arbusto de coca. Los hombres generalmente trabajan en actividades agrícola y del campo, mientras que las mujeres son contratadas para cocinar en los campamentos, algunas de ellas son llevadas a actividades de prostitución.

En general, a estas personas les remuneran por debajo de los salarios y honorarios que legalmente se encuentran establecidos y les son pagados a los nacionales. Las escasas remuneraciones no alcanzan a representar siquiera la mitad de los ingresos que les son pagados a los nacionales. Las jornadas laborales suelen ser más largas que las definidas legalmente, por lo cual, se señaló que los empleadores han buscado sustituir a los trabajadores nacionales por trabajadores venezolanos.

Por otra parte, si bien desde los gobiernos nacional, departamental y municipales se han estado adoptando medidas que buscan garantizar el acceso a mínimos de derechos sociales y económicos, es frecuente escuchar que hay personas solicitando acceso a cupos escolares, atención en salud y acceso a alimentos.

Se han convertido en una oferta de cuerpos y fuerza de trabajo disponible, que está siendo aprovechada por cuanta opción de proceso organizativo humano hay, sin importar la legalidad o ilegalidad de los mismos, simplemente pareciera que la población proveniente de Venezuela se ha estado adaptando a las condiciones que el medio les ha ido ofreciendo y proponiendo.

En este sentido y dada la necesidad de obtención de medios para lograr sobrevivir, la adaptación al medio por parte de la PPV, en lugar de producir una restauración y/o un resurgir, como se supone sucede en la resiliencia, conllevaría un incremento de factores generadores de riesgo.

Amenazas y/o factores generadores de riesgo a los que se han visto expuestas las personas provenientes de Venezuela.

De acuerdo con Estupiñán-Silva, la población proveniente de Venezuela se encontraría expuesta a factores de macro-fuerzas, además de presentar fragilidades sociales que les hace particularmente vulnerables a amenazas sociales. Igualmente, se encuentran grupos en condiciones de vulnerabilidad reforzada como la niñez, la población en condición migratoria irregular, mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversas que les hace aún más susceptibles a amenazas de negación y/o violación de sus derechos.

Las principales macro-fuerzas causantes de amenazas o factores generadores de riesgo para la población proveniente de Venezuela están vinculadas con la pobreza estructural, el conflicto armado interno, las economías ilícitas, el tráfico de migrantes y la trata de personas.

Dada la situación de pobreza estructural existente, la población migrante en condiciones de pobreza se encuentra expuesta a sinnúmero de amenazas. La ausencia de mínimas condiciones económicas y sociales los lleva a encontrarse en condición de habitantes de calle, que contribuye a desestructuración de núcleos familiares, enfermedades, alcoholismo, drogadicción, VIH-sida,



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

demencia, invalidez, discriminación, homicidios, uso en actividades ilícitas, situaciones en las que resultan involucrados grupos violentos no estatales, economías ilícitas y sectores sociales intolerantes.

En cuanto a la dinámica del conflicto armado interno, además de los diferentes grupos violentos no estatales ya referidos – Grupos Armados Organizados – GAO, Grupos Delincuenciales Organizados – GDO, Grupos Delincuenciales Comunes Organizados – GDCO, Delincuencia Organizada Transnacional – DOT –, están las acciones de confrontación armada y entre otras situaciones, los controles territoriales y poblacionales que ejercen, donde las comunidades no cuentan con ningún factor de protección.

Por su parte, las macro-fuerzas de las economías ilícitas – cultivos de uso ilícito, contrabandos, extorsión, tráfico de combustibles, tráfico de migrantes, trata de personas – configuran una amenaza relevante para las personas provenientes de Venezuela, quienes por su exposición y necesidad de recursos económicos, estarían quedando profundamente involucradas y afectadas.

Estos factores generadores de riesgo con amplia presencia en el medio en el que se mueve la población proveniente de Venezuela, se han conjugado con factores de riesgo identificados al interior de las comunidades y las familias, donde hombres e integrantes de las familias y comunidades, desarrollan prácticas de maltrato, estructuradas a partir de patrones de comportamiento violentos, que conllevan violencia intrafamiliar, violencia sexual, control sobre la pareja íntima, así como comportamientos de vulneración de derechos de las poblaciones LGBTQI+.

Igualmente, por las condiciones de fragilidad social – situaciones de carácter económico, jurídico, político, cultural o social que deja a las personas en condiciones de desventaja – que presenta la población migrante, cada vez son más frecuentes las quejas contra comunidades locales de los lugares de asentamiento que no están preparadas para acoger a la población proveniente de Venezuela. En el mismo sentido, las menciones de la nacionalidad de presuntos implicados en delitos y contravenciones por parte de los medios de comunicación inciden en la opinión pública, que a su vez refuerzan prejuicios sociales y prácticas discriminatorias.

Riesgos que enfrenta la población migrante, retornada o en necesidad de protección internacional

Las condiciones de vulnerabilidad y el estado de indefensión que presentan las personas provenientes de Venezuela, les deja expuestas frente a factores generados de riesgo en el contexto en el que se encuentren. La conjugación entre condiciones de vulnerabilidad y factores generadores de riesgo o amenazas, pueden llegar a configurar un **riesgo** para el ejercicio de derechos de estas personas. De acuerdo con Wilches-Chaux (1998),

“(…) los riesgos surgen de la confluencia en una misma comunidad de dos ingredientes amenaza y condiciones de vulnerabilidad(…) la amenaza y la vulnerabilidad son como una bomba y una mecha, que de manera separada no representan riesgo alguno, pero que al



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

juntarse se convierten en la posibilidad de que se presente un desastre.” (Wilches-Chaux, 1998.)

La vulnerabilidad es lo que explica por qué las personas, dado un determinado grado de exposición física, corren más o menos peligro. En teoría, la **vulnerabilidad** varía según la capacidad de supervivencia y la capacidad de adaptación de las personas, reuniendo en dicho concepto, elementos relativos a los procesos humanos. PNUD (2004)

Por su parte, los factores externos y presentes en el medio que pueden impactar sobre las personas o comunidades, sean “un suceso de origen natural o generado por la actividad humana (antrópico), que puede manifestarse en un lugar, con una intensidad y duración determinadas” (USAID, 2006), configuran lo que se denomina **amenazas**.

El **riesgo**, por tanto, es la posibilidad de que una amenaza en un lugar y tiempo determinado se convierta en una violación efectiva a un derecho fundamental, considerando la capacidad de adaptación y/o de supervivencia de las personas y/o comunidades frente a la amenaza, en tanto que las condiciones intrínsecas de las personas y/o comunidades, le predisponen o hacen susceptible de sufrir un daño, a partir de un fenómeno potencialmente desestabilizador.

Además de lo ya dicho en términos conceptuales sobre la vulnerabilidad de la población proveniente de Venezuela, es pertinente tener en cuenta los datos sobre la situación socioeconómica que presentan. Amnistía Internacional reporta que de acuerdo con la “Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) el 96% de los hogares venezolanos estaba en situación de pobreza, y el 79% en situación de pobreza extrema e incapacidad de cubrir la cesta básica de alimentos” (Amnistía Internacional, 2021), igualmente,

(...) el PMA informó de que el 7,9% de la población venezolana sufría inseguridad alimentaria grave, el 24% (7 millones de personas) padecía inseguridad alimentaria moderada, y una de cada tres personas carecía de seguridad alimentaria y necesitaba asistencia. Esta situación se consideraba una de las 10 peores crisis alimentarias del mundo. (Amnistía Internacional, 2021)

De acuerdo con (Migración Colombia, 2021) en Colombia cerca del 54% se encontrarían en situación irregular, es decir que habrían ingresado por puntos no controlados ni autorizados, también que lo habrían hecho sin cumplir con los requisitos migratorios. Estas personas presentan precarias condiciones económicas, problemas de salud y críticas condiciones nutricionales; un alto número de niños, niñas y adolescentes están viajando sin acompañamiento de sus núcleos familiares e incluso lo están haciendo solos.

El Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos, en evaluación rápida de necesidades ante Covid-19 realizada en mayo de 2020 señalaba que el 95% de los encuestados priorizaba como necesidad la alimentación, tan solo el 15% de los núcleos familiares podía comer 3 veces al día (R4V, 2020).

En presencia del Covid-19 y las medidas adoptadas de aislamiento preventivo, en encuesta realizada por el GIFMM en agosto de 2021, el 76% de los hogares priorizó como necesidad la falta de alimentos; el 68% reconoció encontrarse en condición migratoria irregular; el 55% expresó haber



Conectando Caminos por los Derechos

ingresado por pasos no autorizados, mientras que el 94% de los ingresos realizados durante lo corrido del 2021 y hasta ese momento la habían sido por pasos irregulares (R4V, 2021).

Por su parte, el Consejo Noruego de Refugiados señala que 4 de cada 10 migrantes y refugiados de origen venezolano habrían manifestado haber padecido riesgos en su tránsito e ingreso, riesgo de violencia sexual para mujeres y niñas, así como riesgo de reclutamiento forzado para menores, robos, amenazas y homicidios por el conflicto armado, y riesgos de violencia sexual, explotación laboral y explotación sexual (NRC, 2020)

Los Portales *Info'palante* y *Estoy en la frontera* mencionan riesgos por presencia de bandas delictivas, grupos guerrilleros, contrabandistas, de reclutamiento forzado, involucramiento en actividades del narcotráfico, violencia sexual entre otras, citando como fuentes al Director Nacional de Migración Colombia y al Comandante de la Segunda División del Ejército Nacional. (Info'palante, 2021) (Estoy en la Frontera, S.F.)

Con esta diversidad de condiciones, quienes están llegando a la zona de frontera y dependiendo del lugar por el cual están ingresando al país, lamentablemente se están enfrentando a amenazas, muchas de las cuales son de imposible resistencia para las personas provenientes de Venezuela.

Dentro de los riesgos identificados al ingreso al territorio nacional en la zona de frontera, tanto en las zonas urbanas, como en las rurales en el Área Metropolitana y en la subregión del Catatumbo, se encuentran:

Tránsito en zona de frontera por puntos no autorizados: Por la presencia y control de los diferentes grupos violentos no estatales se generan graves riesgos para la vida, la libertad, la integridad y seguridad personales de quienes se atreven o necesitan cruzar la frontera.

La imposibilidad de contar con presencia continua y permanente de autoridades, o de mecanismos de vigilancia y control estatales a lo largo del límite fronterizo, junto a prácticas sociales territoriales, facilitan el ingreso y tránsito por diferentes lugares según las necesidades de las comunidades que habitan en sus proximidades. Esta misma dinámica se presenta en zonas de frontera próximas a áreas urbanas de grandes concentraciones poblacionales, donde se genera Ingreso por zonas no autorizadas. Igualmente, el cierre de los puentes internacionales, así como la falta de puntos de ingreso y tránsito controlados por las autoridades, contribuye a la exploración y apertura de nuevos pasos.

Esta situación ha terminado siendo aprovechada por grupos violentos no estatales que asumieron el control del territorio y del tránsito de la población del Espacio Social Fronterizo de Norte de Santander y Táchira, así como de la población que circula en la frontera y de quienes iniciaron procesos migratorios al ingresar a territorio colombiano con fines de permanencia o de tránsito.

Estos grupos imponen las condiciones para el tránsito en la frontera. Establecen pagos económicos ilícitos por asesorías, acompañamientos y servicios de guía no autorizados, falsifican trámites de documentos y autorizaciones migratorias. Igualmente se mencionó la ocurrencia de casos en los que se presentó hurto de bienes, documentos y divisas, se han presentado estafas, extorsiones, actos sexuales abusivos y violencia sexual.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

Durante el tránsito por la zona de frontera se han presentado eventos de confrontación armada entre grupos, lo que ha causado pánico entre los migrantes. Se han presentado casos de homicidios, desapariciones forzadas, lesiones personales graves y violencia sexual.

Igualmente, a través de estos grupos, se han presentado situaciones de vinculación a los mismos grupos, conformación de nuevos grupos y bandas delincuenciales, y con redes de trata de personas y redes de tráfico de migrantes. Quienes se vinculan a las dinámicas del control en las fronteras, terminan participando de economías ilícitas relacionadas con el tráfico de bienes y mercancías.

En las zonas de asentamiento de los centros urbanos por las condiciones de precariedad y hacinamiento se presentan riesgos para la seguridad e integridad personales de sus habitantes, quienes terminan participando de actividades de mendicidad, abandono de los lugares de asentamiento quedando en condición de calle, o terminan participando de procesos de invasiones de predios.

En estos asentamientos se presentan riesgos de abuso y violencia sexual, hurtos de bienes personales, violencia personal, violencia intrafamiliar, consumo de estupefacientes. Las niñas, niños, adolescentes y mujeres se encuentran en críticas condiciones de vulnerabilidad y exposición a graves riesgos como embarazos no deseados, contagio de enfermedades de transmisión sexual, así como sexo por sobrevivencia y sexo por comida.

En estos asentamientos, también se facilita la vinculación a redes de trata de personas que incentivan la explotación laboral, explotación sexual, explotación en actividades de servicio doméstico, servidumbre, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, utilización en mendicidad e involucramiento en microtráfico, raponeo, hurtos callejeros, transporte de armas, drogas y cobro de extorsiones.

Generalmente, estas personas son víctimas de discriminación, xenofobia y aporofobia por sus condiciones de precariedad social y económica. Igualmente se están presentando situaciones de amenazas, desplazamiento forzado de familiares, se promueve el reclutamiento y la vinculación a grupos violentos no estatales, con quienes se promueven y nutren las economías ilícitas, la custodia de los pasos no autorizados.

En las zonas de asentamiento de áreas rurales, la presencia de grupos violentos no estatales es determinante en el ingreso y permanencia en el territorio. Así no haya presencia continua y permanente de estos grupos, quienes ingresan a los territorios quedan bajo sus reglas por las dinámicas de control poblacional que ejercen y que implican graves riesgos para la vida. Particularmente resulta preocupante el control que ejercen en la zona de Tibú, Puerto Santander y Cúcuta donde se han presentado homicidios y feminicidios de migrantes, como medidas de escarmiento adoptadas por los GAO.

Quienes se encuentran en las zonas rurales, están expuestos a las dinámicas de los grupos violentos no estatales, las economías ilícitas, en especial las relacionadas con los cultivos de uso ilícito, el hurto, procesamiento y tráfico de hidrocarburos, así como la producción de pategrillo. La vinculación a los GAO y los GDO, es el riesgo predominante, a tal punto que se ha mencionado que



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

fácilmente se pueden encontrar en la zona estructuras guerrilleras o paramilitares conformadas completamente por personas provenientes de Venezuela.

Igualmente, quienes no aceptan vincularse a ninguno de los grupos, ni participar de sus actividades, han sido desplazados forzosamente. También se mencionó la ocurrencia de homicidios y desapariciones forzadas de migrantes en el marco de la confrontación armada.

Riesgos para niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Esta población se encuentra en grave riesgo tanto en la zona de frontera, como en los asentamientos urbanos o en las zonas rurales, siendo especialmente preocupante los casos de niñas, niños y adolescentes no acompañados, quienes se encuentran gravemente expuestos a los factores generadores presentes en la zona de frontera.

Este grupo poblacional se encuentra en riesgo de reclutamiento forzado, uso y utilización en actividades ilícitas por parte de los diferentes grupos violentos no estatales. Igualmente, dadas sus condiciones de vulnerabilidad, se encuentran en riesgo de violencia sexual, embarazos no deseados, enfermedades de transmisión sexual, vinculación al consumo de estupefacientes, microtráfico y actividades de delincuencia común.

También, se ha señalado que se encuentran niñas y niños en condición de apatridia en Cúcuta.

Riesgos para mujeres, niñas y personas con orientación sexual e identidad de género diversas.

Estos grupos poblacionales se encuentran ampliamente expuestos a las violencias basadas en el Género – VBG, dadas las prácticas sociales de abuso de poder y de desigualdades de género. Estas violencias pueden ser física, sexual y psicológica, así como presentarse en dentro de las familias, las comunidades, así como generada o tolerada por servidores públicos o por particulares que actúan con la anuencia del Estado.

En los diferentes grupos focales, entrevistas y revisión de fuentes secundarias sobre la situación de las mujeres y niñas migrantes que se encuentran en los centros poblados de la zona de frontera se mencionaron casos de graves vulneraciones de sus derechos, no obstante, tales situaciones no estarían siendo conocidas por las autoridades, en unos casos por rechazo de los servidores públicos, quienes habrían manifestado no tener competencia para tramitarlos por la nacionalidad de las víctimas, de los victimarios o por la situación migratoria de los mismos, en otros, por miedo de las víctimas a denunciar a sus victimarios, así como por desconocimiento de los trámites y procesos a seguir.

El prejuicio sobre la nacionalidad y la condición migratoria de las víctimas termina imponiéndose sobre la necesidad de protección. Esta situación requiere de atención urgente a fin de que las autoridades y servidores públicos contribuyan a la protección y restablecimiento de derechos de mujeres, niñas y personas con orientación sexual e identidad de género diversas.

Tabla 9. Situaciones de riesgo que afectan a mujeres, niñas y personas LGBTQI+

Situaciones de riesgo que afectan a las <u>mujeres y niñas</u>			Riesgos que enfrentan las <u>personas LGBTQI+</u>
<i>El espacio familiar</i>	<i>El espacio comunitario</i>	<i>El espacio Estatal</i>	



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

<ul style="list-style-type: none"> • Violencia económica • Violencia psicológica • Violencia emocional • Violencia física • Violencia sexual • Embarazos no deseados • Femicidio 	<ul style="list-style-type: none"> • Acoso sexual • Violación • Violación correctiva • Violencia en línea o digital • Ciberacoso • Sexteo o sexting, o envío de mensajes no consentidos de contenido sexual. • Doxing, o exposición pública y por redes de mujeres y niñas, buscando su desprestigio, sometimiento, chantaje o escarmiento público. • Sexo por sobrevivencia • Explotación sexual • Discriminación por nacionalidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechazo de las denuncias por prejuicios de nacionalidad y estatus migratorio • Desatención de las denuncias por nacionalidad o estatus de poder del victimario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Discriminación y acoso • Violencia no letal • Violencia al interior de las familias • Matoneo y bullying escolar y en salud • Homicidios con altos niveles de violencia y crueldad (humillación, tortura, violación) • Violencia por demostraciones de afecto.
---	---	--	---

Fuente: elaboración propia.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

EL ESTADO DE LA SEGURIDAD EN LOS CENTROS POBLADOS DE LA FRONTERA DE VILLA DEL ROSARIO, CÚCUTA, PUERTO SANTANDER Y TIBÚ.

El límite fronterizo Colombo Venezolano en jurisdicción de los municipios nortesantandereanos de Villa del Rosario, Cúcuta, Puerto Santander y Tibú, recorre una extensión de más de 230 kilómetros de sur a norte, conectando el Área Metropolitana con la subregión del Catatumbo. La línea de frontera pasando por la zona urbana de Villa del Rosario y Cúcuta, continúa por la zona rural de Cúcuta hacia el norte, cubriendo al municipio de Puerto Santander para conectarse con la jurisdicción de Tibú. Sigue por el nororiente del Departamento hasta terminar en límites con Teorama, haciendo parte de la Subregión del Catatumbo.

La zona de frontera no presenta limitaciones geográficas para ser habitada y transitada distintas a las que ofrece la zona montañosa, ríos y área selvática. El tránsito entre los dos países ha sido permanente y continuo, aún en periodos de cierre de los pasos fronterizos binacionales. Colombia se conecta con Venezuela a través del circuito de Villa del Rosario – Cúcuta – San Antonio – Ureña y por Puerto Santander con la Parroquia de Boca de Grita.

La zona norte es territorio de los pueblos indígenas Barí y Yukpa, los cuales ocupan el Parque Natural Motilón Barí y se adentran en territorio venezolano en jurisdicción de los municipios de Machiques del Perijá y Jesús María Semprún del Estado Zulia.

El territorio conformado por el Catatumbo y el Área Metropolitana tiene una extensión aproximada de 6.500 kilómetros cuadrados y cuenta con una amplia hidrografía, buena parte de ella navegable. En este territorio se encuentran yacimientos de carbón, petróleo, así como es atravesada por el oleoducto Caño Limón – Coveñas. La subregión del Catatumbo ha sido zona de explotación de hidrocarburos, carbón, madera y lugar de inversiones de proyectos agroindustriales. Cuenta con un limitado desarrollo vial que lo conecta al circuito del Área Metropolitana, a través del cual se accede al interior del país, a la Costa Norte y a los puertos del Lago de Maracaibo (Rodríguez G., 2013).

El desarrollo de la industria, manufacturas, maquilas, servicios y la actividad comercial de Cúcuta y Villa del Rosario, ha contribuido al desarrollo institucional, social y económico del Área Metropolitana, convirtiéndose no sólo en el centro de las dos subregiones y del departamento, sino también de la zona transfronteriza. Hasta el año 2015, el intercambio comercial con San Antonio, Ureña y San Cristóbal se daba a través de los Puentes Internacionales y cumpliendo todos los requisitos de aduana.

Las comunidades que habitan el territorio de Norte de Santander y específicamente las que habitan sobre la zona de frontera se han visto afectadas por una diversidad de situaciones y factores respecto de los cuales han tenido que adaptarse, pese a que desde el Estado se han generado numerosas y persistentes medidas para superarlos. Ahora, junto a la situación que están viviendo las comunidades locales, se adicionan las situaciones que están teniendo que vivir y enfrentar las personas que han estado llegando desde Venezuela, algunas en búsqueda de alternativas sociales y económicas, y otras en búsqueda de medidas de protección internacional.

La convergencia de las diversas situaciones que afectan a las comunidades en los centros poblados de la zona de frontera demandan una revisión cuidadosa, sistemática y participativa que involucre



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative

Freedom House

Internews
Local voices. Global change.

Conectando Caminos por los Derechos

junto a los diferentes sectores estatales, a los sectores académicos, sociales y económicos que permitan trazar rutas a seguir para su manejo y superación.

Retomando el esquema ya referido de Molano - Rojas & Zarama Salazar (2016) sobre territorios desgovernados, los cuales se caracterizan por:

- 1) Deficiente penetración de las instituciones estatales en la sociedad;
- 2) Deficiente gestión del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado;
- 3) Deficiente control de los flujos transfronterizos; y
- 4) La vulnerabilidad a interferencias externas.

Respecto de los cuales, los autores sugieren una tipología de territorios desgovernados, que clasifican en territorios (i) de gobierno disputado, (ii) de gobierno incompleto y (iii) de gobierno abdicado o abandonado (Molano - Rojas & Zarama Salazar, 2016), dependiendo de las acciones, capacidades, legitimidad e intenciones del Estado en dichos territorios y con relación a las acciones que actores, grupos o las mismas comunidades desarrollen frente al Estado.

Para ello, en el modelo de Rabasa (Molano - Rojas & Zarama Salazar, 2016) se estima que la situación de desgobierno se puede agravar en la medida que concurren diversos factores que podrían ser aprovechados por los actores generadores de inseguridad. Dentro de tales factores señalan:

- (1) Existencia de un mínimo de infraestructura y acceso a su operación por parte de los actores o grupos generadores de inseguridad. Dentro de la infraestructura se mencionan las comunicaciones, el sistema financiero y las vías de comunicación que conectan con centros urbanos, siendo más vulnerables aquellos centros poblados que presentan dichos mínimos de infraestructura, respecto de los que carecen de la misma.
- (2) Existencia de características demográficas sociales favorables o permeables a la actividad de los grupos irregulares o de los factores generadores de inseguridad. Dentro de este factor se mencionan la presencia de grupos irregulares, grupos delincuenciales, violencia preexistente, instituciones locales cooptadas y organizaciones no gubernamentales influenciadas.

Es decir, que los grupos irregulares puedan llegar y asentarse, sea por la vía de la aceptación de las comunidades locales, o ya por vía de la imposición, logrando que las comunidades les sigan en sus propósitos.

La larga duración y permanencia de los grupos irregulares en las comunidades que termina estableciendo un nuevo orden que las somete y acondiciona. Esta situación puede ser aprovechada por nuevas organizaciones y estructuras criminales que encuentran un terreno que les valida o acepta sus prácticas, sin mayor resistencia, sea como medio de subsistencia o para acceder a bienes y servicios que de otra manera les estarían restringidos.

En este sentido, se advierte un riesgo de reproducción de las violencias establecidas, generando tolerancia al uso de la fuerza en la regulación de las relaciones sociales, ampliando su uso a otros ámbitos.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

Por otra parte, dada la amplia influencia de estas estructuras, se señala que los programas de asistencia social pueden terminar siendo instrumentalizados tanto para apropiación por parte de los grupos irregulares, como por la idea de ser los mediadores para su distribución.

- (3) Generación de posibilidades de obtener invisibilidad que facilite sus actividades y garantice impunidad. El control territorial y comunitario puede ser aprovechado por los grupos irregulares para ampliar su influencia, establecer nuevos vínculos con otros grupos, diversificar y especializar su accionar; así como aumentar sus condiciones de seguridad mediante apoyo de informantes locales y establecimiento de corredores y zonas seguras. Esto es, ganar control interno y externo que les asegure defensa y protección frente al control estatal.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo en Alerta Temprana de Inminencia N° 018 de 2020, advierte sobre la existencia de “(...) dinámicas de violencia de los actores armados ilegales, pese a sus distintas formas de expresión a nivel nacional, (en las que) se han servido de la persistencia de distintos factores”, dentro los que menciona los siguientes:

- i) Brechas de presencia institucional en vastas zonas de la geografía nacional, particularmente de su oferta civil. Estas son especialmente tangibles en zonas extensas y selváticas, *áreas de frontera*, con poblaciones dispersas, precaria o inexistente infraestructura vial y limitadas posibilidades de comunicación.
- ii) Tensiones asociadas a la implementación del Acuerdo Final de Paz, particularmente en términos de la implementación simultánea de programas de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito con las medidas de erradicación forzada;
- iii) Violencia infringida contra líderes/as sociales, personas defensoras de Derechos Humanos y personas en proceso de reincorporación de las FARC.
- iv) Persistencia, incremento o incentivos para la siembra de cultivos de uso ilícito en zonas donde la población tradicionalmente ha subsistido de ello.
- v) *Problemáticas fronterizas y migratorias*, que potencian nichos de posibles conflictividades sociales y exacerbando condiciones de vulnerabilidad. (Defensoría del Pueblo, 2020)

Con base en estos lineamientos se aborda el análisis de la presencia de *grupos violentos no estatales* (Idler, 2021) en la zona de frontera junto a las economías ilícitas; luego se tratarán las situaciones de derechos humanos y datos de criminalidad que afectan a la población migrante, y al final, con apoyo en la misma autora Idler (2021) desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, sugerir algunas recomendaciones.

Grupos violentos no estatales.

En principio, dada la diversidad y complejidad de grupos, junto a las categorías legalmente establecidas para denominar a los grupos y/o actores que actúan al margen del Estado y que ponen en riesgo y/o afectan la vida, la libertad, la seguridad y la integridad de las personas, junto a la seguridad y la integridad de las comunidades o de las instituciones, y en aras de comprender los efectos y consecuencias que el accionar de tales grupos acarrearán para la población migrante, con apoyo en la autora (Idler, 2021) se usa la categoría *grupos violentos no estatales*, para tener una



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

mejor aproximación a la relación que se ha estado presentando con la población proveniente de Venezuela.

De acuerdo con Idler (2021), los *grupos violentos no estatales* son los integrados por al menos 3 individuos que están:

- (i) Dispuestos y con la capacidad de hacer uso de la violencia para conseguir sus objetivos.
- (ii) Retan directa o indirectamente el monopolio que tiene el Estado sobre el uso legítimo de la violencia, al usar o hacer la amenaza de usar ilegalmente la violencia.
- (iii) Conformados mediante una relación o estructura organizacional que existe a lo largo de un periodo de tiempo específico. (Idler, 2021)

A estas condiciones le agrega dos supuestos de cualificación:

- (iv) Se comportan con base en una racionalidad instrumental que depende de relaciones y dinámicas de poder, con base en expectativas, valores, convenciones e intereses que afectan a terceros.
- (v) Las relaciones a largo plazo entre grupos violentos no estatales se volverán cada vez más institucionalizadas. Tales grupos pueden tener motivaciones económicas o políticas, o una mezcla. (Idler, 2021)

Lo **no estatal**, se refiere al comportamiento no a una condición de identidad, por cuanto se pueden presentar comportamientos de actores estatales que van contra las normas que establecen el uso de la fuerza, o actúan contra la ley como cuando contribuyen al desarrollo de actividades ilícitas de terceros. (Idler, 2021)

Igualmente, la expresión **violentos**, en lugar de **armados**, para incluir violencias no armadas, como la violencia sexual y violencias basadas en el género. (Idler, 2021)

Finalmente, con la denominación grupos violentos no estatales, se busca tomar distancia de los propósitos y fines que los referidos grupos / actores / organizaciones / bandas / carteles / pandillas puedan tener, para considerar el comportamiento asumido, así como las eventuales dinámicas que pueden incluir relaciones de cooperación y/o confrontación con otros grupos. (Idler, 2021) Esta situación ha tenido un impacto particular sobre la población proveniente de Venezuela, quienes han terminado severamente afectados por las alianzas entre los grupos, al ser usados en diferentes actividades ilícitas.

Ahora bien, desde la perspectiva legal y con base en las normas del Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Penal Internacional y las normas de Derecho Interno, los diversos grupos delincuenciales y armados al margen de la Ley, y para efectos de adopción de medidas de seguridad, son identificados así:

Grupos Armados Organizados – GAO: de acuerdo con la Directiva Permanente 0015 del 22 de abril del 2016 del Ministerio de Defensa Nacional, son:



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

Los que bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.¹¹ (Mindefensa, 2016)

¹¹ Para identificar si se está frente a un grupo armado organizado se tendrá en cuenta los siguientes elementos concurrentes:

- a. Que use la violencia armada contra la Fuerza Pública u otras instituciones del Estado, la población civil, bienes civiles o contra otros grupos armados.
- b. Que tenga la capacidad de generar un nivel de violencia armada que supere la de los disturbios y tensiones internas.
- c. Que tenga una organización y un mando que ejerce liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en áreas del territorio nacional.

Se entenderá que actúa en hostilidades el grupo que cumpla con los requisitos previstos en el presente numeral.

1.1 Para dar aplicación a los criterios anteriormente mencionados en el numeral 2.1. se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones:

A. Respecto del nivel de violencia armada (hostilidades):

Las hostilidades deben alcanzar un nivel de intensidad, de manera tal que el Gobierno tiene que recurrir a la fuerza militar contra los grupos armados, en lugar de recurrir únicamente a las fuerzas de policía.

Factores tales como, la seriedad de los ataques y si ha habido un incremento en las confrontaciones armadas, la extensión de las hostilidades a lo largo de un territorio y de un periodo de tiempo, el aumento en las fuerzas armadas estatales y su movilización, así como la movilidad y distribución de armas de las distintas partes enfrentadas

De manera más específica, el Tribunal Penal Internacional de la Antigua Yugoslavia (TPIY) en su fallo Ljube Boskoski y Johan Tarculovski, identificó una serie de factores que permiten medir la intensidad, a manera de ejemplo se mencionan:

- La seriedad de los ataques y su incremento en cantidad o la dispersión en el territorio.
- La propagación de los enfrentamientos en un territorio y en un periodo de tiempo determinado.
- El incremento en el pie de fuerza de las Fuerzas Militares de un país, la movilización y distribución de armamento.
- la atención internacional que el conflicto haya recibido.
- El tipo de armamento empleado, la utilización de equipos militares, el bloqueo o el asalto a ciudades y la extensión de su destrucción.
- El número de víctimas resultantes de ataques.
- El número de tropas y unidades desplegadas.
- La ocupación de un territorio, de ciudades y pueblos.
- El despliegue de las FF.MM. a las áreas críticas.
- El cierre de carreteras.

B. Respecto del nivel de organización de los GAO:

Los GAO que participan en las hostilidades serán considerados como una amenaza que puede ser enfrentada en el marco del DIH toda vez que disponen de una estructura armada organizada y generan un nivel de violencia armada que supera las tensiones y disturbios normales conforme a lo dispuesto en el numeral VII de la presente directiva. Esto significa que están sometidas a una cierta estructura de mando y que tengan la capacidad para realizar operaciones.

Criterios tales como, la existencia de campamentos, zonas designadas de operación, y la capacidad de procurar, transportar y distribuir armas.

El TPIY explicó que los criterios que orientan el análisis se pueden reagrupar en cuatro tipos, sin que sea esta una lista taxativa:

- La estructura de mando del grupo armado, donde es necesario tener en cuenta elementos como "la presencia de una estructura de mando a través del establecimiento de un mando responsable o de un alto mando que esté dirigido a dar órdenes, la difusión de regulaciones internas, la organización del armamento, la autorización de llevar a cabo acciones militares etc."



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

Por su parte, la Ley 1908 de 2018 en su Artículo 2º agrega, que

Para identificar si se está frente a un Grupo Armado Organizado se tendrán en cuenta los siguientes elementos concurrentes:

- Que use la violencia armada contra la Fuerza Pública u otras instituciones del Estado; la población civil; bienes civiles, o contra otros grupos armados.
- Que tenga la capacidad de generar un nivel de violencia armada que supere el de los disturbios y tensiones internas.
- Que tenga una organización y un mando que ejerza liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en áreas del territorio nacional.

El Parágrafo del Artículo 2º de la Ley 1908 de 2018, agrega que:

PARÁGRAFO . En todo caso, para establecer si se trata de un Grupo Armado Organizado, será necesaria la calificación previa del Consejo de Seguridad Nacional.

Dentro de esta definición se encuentran el Ejército de Liberación Nacional – ELN, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo – FARC-EP, el Ejército Popular de Liberación – EPL o Pelusos.

Igualmente, se incluirían a grupos que han sido denominados como GAOR – Grupo Armado Organizado Residual que correspondería a las Disidencias de las FARC-EP, a los rearmados de las FARC-EP y a los denominados Segunda Marquetalia.

También han sido incluidos el Clan del Golfo, Rastrojos, Caparrapos, Autodefensas Gaitanistas de Colombia – AGC.

Grupo Delictivo Organizado – GDO: de acuerdo con la Directiva Permanente 0015 del 22 de abril del 2016 del Ministerio de Defensa Nacional,

Se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la Convención de Palermo, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

Los delitos cometidos por estos grupos no necesariamente tendrán que ser de carácter transnacional sino que abarcarán también aquellos delitos que se encuentren tipificados en el Código Penal colombiano. (Mindefensa, 2016)

-
- La capacidad de llevar a cabo operaciones, la capacidad de comando y control, de difundir órdenes y de controlar una parte del territorio.
 - La capacidad logística, donde es necesario analizar elementos como el reclutamiento de nuevos integrantes, el proveer cierto tipo de entrenamiento, la organización y el suministro de armamento.
 - El sistema de control interno o disciplinario.



Conectando Caminos por los Derechos

Dentro de esta denominación se incluirían todos los demás grupos y bandas delictivas, de origen nacional, así como las originadas en otros países, aunque, esta denominación se había utilizado con mayor frecuencia para denominar a los grupos que surgieron luego de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC, ahora se extiende a grupos delincuenciales.

Dentro de esta categoría, de manera específica, se encontrarían las bandas y pandillas a las que se les ha dado la denominación genérica de **Grupos de Delincuencia Común Organizados – GDCO**, que serían grupos dedicados a actividades delictuales comunes, como las bandas y/o pandillas de: los Cebolleros, Trocheros, Bota de Caucho, Pasables, Maracuchos, Raspi, Diablos, Cartelones, Canelones, La frontera, Los Llanitos, La Línea, Puntilleros.

Por otra parte también se encuentran los grupos de **Delincuencia Organizada Transnacional – DOT**, que involucra personas y grupos de otras nacionalidades y que operan de manera concertada y tienen presencia en diferentes países, como las denominadas Tren de Aragua, Cartel de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación.

Presencia del ELN, EPL, FARC – EP, Rastrojos, Clan del Golfo.

El **ELN** es el grupo de mayor presencia actualmente y el más antiguo en la zona. Se encuentra en el territorio del Catatumbo desde los años 70. Durante años compartió el territorio con las FARC-EP y el EPL que también llegaron entre los años 70 y 80. Vivieron un cruento proceso de confrontación con las AUC por el control de comunidades y territorios a finales de los 90 y primeros años del siglo XXI; luego, con la desmovilización de las AUC y el surgimiento de los Rastrojos, el Clan del Golfo, las AGC y las Águilas Negras en la zona, continuaron la confrontación. (Defensoría del Pueblo, 2018)

Con la firma del “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” por parte de las FARC-EP con el Gobierno Nacional en el año 2016 y la desmovilización de los Frentes que operaban en la subregión, así como la ubicación de los desmovilizados en el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación – ETCR “Negro Eliécer Gaitán”, en Caño Indio, jurisdicción del municipio de Tibú y la implementación de programas de sustitución y erradicación de cultivos en el Catatumbo como parte del Acuerdo de Paz, se dio inicio a un proceso de confrontación por el control territorial entre el ELN y el EPL, el ELN con los Rastrojos, el ELN con el Clan del Golfo, y el ELN con algunas estructuras disidentes de las FARC.

Se han presentado alianzas entre el EPL y los Rastrojos, así como entre el ELN y otras de las disidencias de las FARC-EP. Igualmente, se ha señalado que el ELN se ha ubicado en la frontera del lado venezolano contando con el apoyo y el respaldo de algunas estructuras de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de Venezuela, así como otras estructuras han perseguido, combatido y detenido a integrantes del ELN. (Pares, 2020)

Entre los años 2017 y 2018, el EPL y el ELN se trenzaron en cruentas batallas por el control del territorio del Catatumbo. En el año 2019 bajó la intensidad de la confrontación y se agudizó de nuevo a comienzos del 2020.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

Como resultados de estas confrontaciones en el año 2018, Ideas para la Paz estima que se vieron afectadas 165.502 personas de la región y 167.958 migrantes venezolanos. Así como durante el 2018 hubo un incremento del 469% de eventos de desplazamiento forzado, 643% de accidentes con Minas Antipersonal – MAP, Munición Sin Explotar – MUSE y Artefactos Explosivos Improvisados - AEI; 175% de homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos; y 324% de restricción en el acceso a bienes y servicios. Durante el año 2019 se estima que cerca de 70.000 personas se vieron afectadas por los paros armados, confinamientos, restricciones a la movilidad y enfrentamientos entre grupos armados. (FIP, 2020)

Los Rastrojos estuvieron haciendo presencia durante varios años en la zona de frontera del lado venezolano en los municipios de García de Hevia – Boca de Grita, Bolívar – San Antonio y Ureña, frente a Villa del Rosario, Cúcuta y Puerto Santander. Durante el año 2017 convocaban a los habitantes de Puerto Santander a reuniones en Bocas de Grita, para rendir cuentas, pagar extorsiones, o dar explicaciones y cuando no lo hacían eran llevados a la fuerza, donde eran torturados, asesinados y desaparecidos (Defensoría del Pueblo, 2020).

Presuntamente permanecieron en estas zonas con la anuencia de funcionarios e integrantes de las Fuerzas Armadas de Venezuela, quienes les dejaban actuar a cambio de pagos derivados de los cobros que hacían en la zona de frontera y o porcentajes en las actividades de economías ilícitas.

La anuencia de permanencia la pudieron haber perdido a comienzos del año 2019 cuando apoyaron el paso por la frontera del Presidente Juan Gaudó. Inicialmente, esta situación llevó a que los Rastrojos adelantaran purgas internas y se cambiaran el nombre por el de Colectivo de Seguridad Fronteriza, pero desde mediados de 2019 y hasta febrero de 2020 fueron objeto de operaciones militares venezolanas y ataques del ELN, quienes inicialmente los expulsaron de Rubio, luego San Antonio y finalizando el 2020 de Ureña. (Pares, 2020)

Igualmente, Ideas para la Paz señala que de acuerdo con la Base de Datos de la Policía Nacional entre el año 2015 y 2019, aumentaron las tasas de homicidio hasta 10 veces por encima del promedio nacional en el municipio de Tibú, donde se registró una tasa de homicidios de 260 por cien mil habitantes, mientras que a nivel nacional se registraba de 26 homicidios por cada cien mil habitantes desde el año 2015. (FIP, 2020)

Lo sucedido en este periodo ha sido interpretados por la Fundación Pares (2020) como un plan de expansión fronterizo del **ELN**, teniendo en cuenta que la zona ofrece ventajas de movilidad, rentabilidad de economías ilegales y un lugar estratégico desde la perspectiva militar. En este proceso habrían resultado favorables los paros armados de febrero de 2020 del ELN y el EPL que confinó a cerca de 32.000 personas, la medida de aislamiento preventivo obligatorio para hacer frente a la pandemia de COVID-19 periodo durante el cual el ELN amplió su control territorial y por último, la campaña militar de las Fuerzas Militares Venezolanas en zona de frontera contra los Rastrojos y Los Pelusos – EPL. (Pares, 2020) Por su parte, los integrantes del EPL que se aliaron con los Rastrojos fueron objeto de sometimiento y/o eliminación por parte de otras estructuras por considerar que actuaron en contra de sus intereses revolucionarios.

Actualmente, el ELN se encontraría en el territorio de Tibú, en la zona de frontera en territorio venezolano frente a Puerto de Santander, Cúcuta y Villa del Rosario, así como se estaría



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative

Freedom House

Internews
Local voices. Global change.

Conectando Caminos por los Derechos

incrementado la presencia de integrantes de los Rastrojos y las AGC en zona rural de Cúcuta, Puerto Santander y la vía hacia Tibú. (Pares, 2020)

En cuanto a las **disidencias de las FARC-EP**, también denominadas como Grupos Armados Organizados Residuales - GAOR por el Gobierno Nacional o, Grupos Armados Posdesmovilización de las FARC – GAPF por Pares, estarían haciendo presencia en la zona a través de dos agrupaciones diferentes, de un lado el Grupo de “Gentil Duarte” autodenominado Frente 33 y de otro el Grupo de “Iván Márquez”, denominado “Nueva Marquetalia”, quienes estarían en confrontación, causando homicidios, secuestros, desplazamiento forzados, hurto de vehículos, armamentos, medicinas y reclutamientos forzados de niños, niñas y adolescentes, en su gran mayoría de nacionalidad venezolana.

Los integrantes del Frente 33 estarían buscando retomar el control sobre las zonas que controlaban las extintas FARC-EP y tendrían acuerdos de no agresión con el ELN. Mientras que los denominados “Segunda Marquetalia” se encontrarían en zona de frontera en territorio venezolano frente a Tibú.

Recientemente, los integrantes del autodenominado Frente 33 habrían reconocido su responsabilidad en los ataques cometidos en el pasado mes de junio contra la Base de la Brigada 30 en Cúcuta y contra el helicóptero en el que viajaba el señor Presidente de la República Dr. Iván Duque Márquez y por los cuales habrían sido capturados 10 presuntos integrantes de dicha estructura. (Fiscalía, 2021)



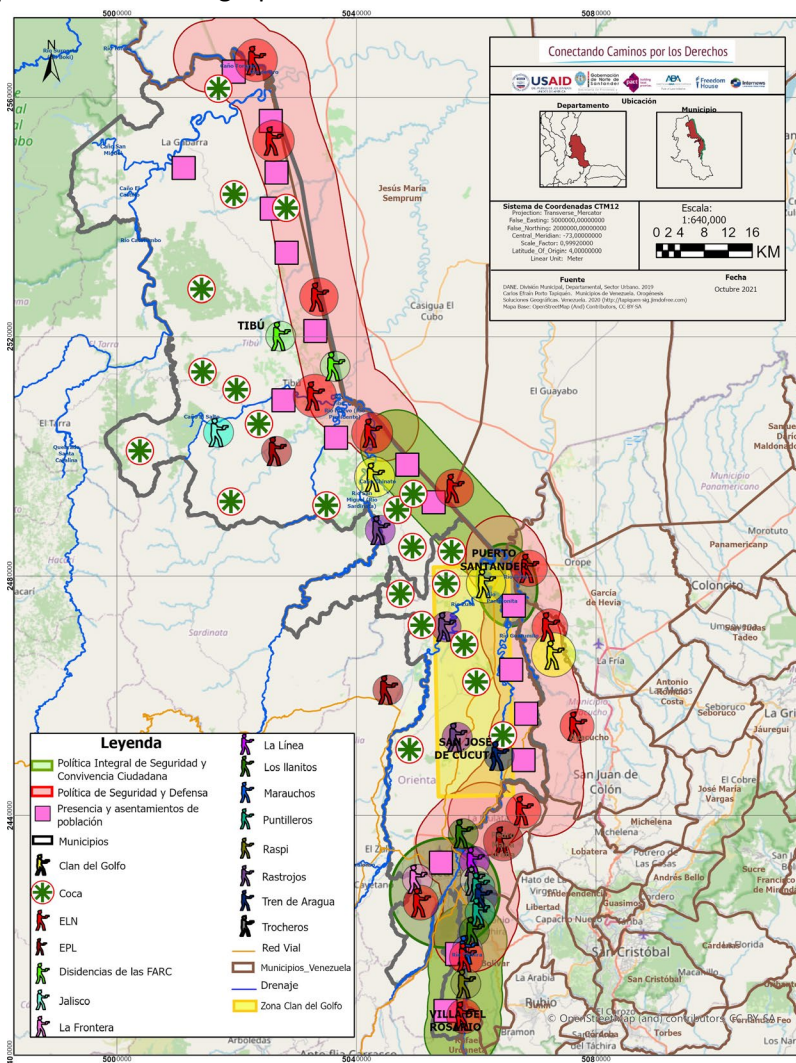
USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Mapa 1. Presencia de grupos violentos no estatales sobre la zona de frontera



Fuente: Elaboración propia a partir de la información recopilada

Por otra parte, se ha mencionado la presencia de estructuras vinculadas a los **Carteles mexicanos de narcotraficantes Sinaloa y Jalisco Nueva Generación**, en la subregión del Catatumbo que estarían comprando la producción de base de coca y coca cristalizada y llevándola hacia territorio venezolano, desde donde estarían transportándola en vuelos clandestinos (InSight crime, 2020). No estarían involucrados directamente en dinámicas de control territorial o poblacional, sino en la formación de acuerdos con los grupos locales. (La Opinión, 2019) (Infobae, 2020)

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, desde el año 2019 se ha estado advirtiendo sobre la presencia de organizaciones criminales de alcance regional, binacional y transnacional,

(...) Entre estos, se destaca la influencia de carteles mexicanos como Sinaloa y Jalisco nueva Generación, con incidencia directa sobre diversos eslabones de la economía del narcotráfico, particularmente en lo que corresponde a la siembra y salida del alcaloide a los mercados internacionales. (Defensoría del Pueblo, 2020)



USAID
 DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
 UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
 AMERICAN BAR ASSOCIATION
 Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

Por otro lado, el Portal Verdad Abierta (2019) en uno de sus informes y reportes sobre el crimen organizado, señaló que “(...) Conocedores de la región, quienes pidieron reserva de su identidad, señalan que es una realidad que emisarios de los ‘narcos’ mexicanos se encuentran en la zona con la única intención de negociar clorhidrato de cocaína.”, y que para ello habrían hecho acuerdos con todos quienes están comercializando la producción,

“A todos los mantienen contentos, a todos le compran; entonces, la plata fluye en la región y ellos no tienen necesidad de matar o desaparecer gente, no tienen necesidad de eso. Por supuesto que la plata de los mexicanos está financiando la guerra en el Catatumbo, pero porque ellos le están comprando a todos: al Epl, a las disidencias de las Farc, al Eln” (Verdad Abierta, 2019)

En el caso del Área Metropolitana, zona de frontera y sectores marginales de la Cúcuta y Villa del Rosario, se ha mencionado la presencia de la organización “*Tren de Aragua*”, banda delincuencia originada en el Estado Aragua de Venezuela, que estaría involucrada en extorsiones, secuestros, homicidios, acciones de sicariato, hurto de vehículos, microtráfico de estupefacientes, tráfico de armas, trata de personas, contrabando de alimentos y estafas. (El Tiempo, 2021), La Defensoría del Pueblo en Alerta Temprana de Inminencia N° 18 de 2020, advierte

En cuanto a las estructuras de crimen organizado de alcance binacional, se destaca la influencia de actores ilegales provenientes de países vecinos, en las zonas de frontera con Colombia, con intereses en el manejo de economías ilegales como el contrabando, explotación de minerales, la trata de personas, explotación sexual, entre otras. Su accionar violento suele afectar especialmente a grupos indígenas y comunidades campesinas. (Defensoría del Pueblo, 2020)

Además de las anteriores organizaciones violentas no estatales mencionadas, en la zona de urbana de Cúcuta y Villa del Rosario sobre el Río Táchira (Rutas del conflicto, S.F.) han hecho presencia una diversidad de organizaciones delincuenciales dentro de las que se encuentran las denominadas “*Cebolleros*”, “*Trocheros*”, “*Bota de Caucho*”, “*Pasables*”, “*Maracuchos*”, “*Raspi*”, “*Diablos*”, “*Cartelones*”, “*Canelones*”, “*La frontera*”, “*Los Llanitos*”, “*La Línea*”, “*Puntilleros*”, entre otras, que han estado controlando las llamadas “trochas” o los pasos no autorizados de tránsito entre los dos países, por los que circulan personas, contrabando, armas, minerales, combustibles, divisas, drogas, así como han sido lugares utilizados para cometer asesinatos y enterrar los cuerpos. (Rutas del conflicto, S.F.). Estos grupos cobran por el tránsito, y en algunos casos se han aprovechado de las personas para extorsionarlas, abusar sexualmente de las mujeres, en otros casos ha habido complicidad de las autoridades, así como “algunas personas han caído víctimas de tiroteos en la zona del límite territorial” (García P & Trejos, 2021) (Agencia EFE, 2019)

Economías ilícitas

Tanto las condiciones geográficas, naturales y de ubicación del departamento de Norte de Santander, han hecho de este departamento un territorio susceptible y vulnerable ante una diversidad de organizaciones delictivas con una variedad de intereses, fines y motivaciones, en los que las rentas ilegales son fin y medio.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



En primer lugar, la presencia de organizaciones violentas no estatales en la zona de frontera tiene que ver con la disputa al monopolio legítimo de la fuerza del Estado, al ordenamiento constitucional, a las instituciones, a las autoridades, al control del tránsito fronterizo y a las medidas de política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana contra el delito y la criminalidad establecidas.

Igualmente, las referidas organizaciones se estarían aprovechando de la dinámica de frontera y del conflicto existente entre los dos países, buscando obtener réditos del contrabando de bienes de consumo, de mercancías y repuestos, del contrabando de combustibles, del hurto de petróleo crudo al oleoducto¹², de la siembra de cultivos de arbusto de hoja de coca, cuidado, procesamiento y comercialización de base de coca y cocaína cristalizada, del tráfico de minerales como el cobalto y oro, de la extorsión a campesinos, cultivadores, mineros, transportadores y comerciantes.

Por otra parte, con los flujos migratorios, el entramado delictivo asentado en la zona, se está aprovechando de las condiciones de vulnerabilidad de la población proveniente de Venezuela, abusando de la ignorancia e ingenuidad de mujeres y hombres carentes de conocimientos sobre procesos migratorios, a quienes someten a explotación laboral, trabajo en los campos de cultivo de arbustos de hoja de coca, violencia sexual, trata de personas, prostitución, sexo por alimentos y sobrevivencia, webcams, reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes, utilización en actividades criminales, vinculación como estructuras de base de bandas criminales, estructuras guerrilleras, entre otras situaciones.

Estas situaciones estarían contribuyendo al incremento del **proceso de producción y procesamiento de coca**, pues en la subregión del Catatumbo habrían aumentado exponencialmente las hectáreas sembradas en los últimos 7 años, pasando de 11.000 hectáreas sembradas en el año 2015 a más de 40.000 hectáreas en el año 2020, pese a que hubo una reducción del 6% en la región. El total de la subregión representa el 28% del total nacional, mientras que Tibú concentra cerca del 50% del total regional (UNODC, 2021).

Tabla 10. Hectáreas de cultivos de arbusto de coca en el departamento de Norte de Santander entre el año 2010 y el 2020)

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hectáreas reportadas	1.889	3.490	4.515	6.345	6.944	11.527	24.831	28.244	33.598	42.523	40.116

Fuente: elaboración propia con base en la información de UNODC

La producción de hoja de coca fresca en la subregión alcanza a representar más del 25% del total nacional, estimándose su producción en cerca de 260.000 toneladas, las cuales son procesadas localmente en el 79% de las unidades de producción. Como resultado de dicho proceso habrían sido extraídas 390 toneladas de base de coca, para lo cual habrían necesitado 141 millones de litros de insumos líquidos y 28.000 toneladas de insumos sólidos. Cerca del 95% se estima conformado por

12 En el año 2018 la policía encontró 68 válvulas ilegales en el oleoducto a través de las cuales se hurtaron más de 127.630 barriles de petróleo (Pares, 2020)

Conectando Caminos por los Derechos

gasolina y cemento, junto a cerca de 790 mil litros de ácido sulfúrico al 10% en el proceso de producción. (UNODC, 2021)

Ahora, para la cristalización de esas 390 toneladas de base de coca, UNODC (2021) estima que se requirieron 5,7 millones de litros de sustancias químicas líquidas que incluyen acetato de etilo y 78.000 litros de ácido clorhídrico, y 624 toneladas de insumos sólidos, de las cuales 380 corresponderían a cloruro de calcio. (UNODC, 2021)

Si bien hay reportes de destrucción de laboratorios de producción de químicos para el procesamiento de la base de coca, así como de campos de refinación artesanal del petróleo hurtado al oleoducto Caño Limón – Coveñas, es evidente que además de los millones de litros de insumos líquidos y de toneladas de insumos sólidos que fueron ingresados al Catatumbo, hay producción local clandestina de insumos químicos. (UNODC, 2021)

Igualmente, para alcanzar el nivel de incremento en la producción en los últimos 5 años debieron aumentar la ocupación de más personas y dado que en promedio se estima que se requieren 4 personas por hectárea para su siembra, mantenimiento de cultivos y recolección de la hoja, independientemente de su procesamiento, se estima que tres de las cuatro personas provendrían de Venezuela, a quienes se les estaría pagando entre 8.000COP y 10.000COP, mientras que al recolector nacional le pagarían entre 15.000COP y 20.000 COP.

Esta población estaría transitando diariamente en la frontera, aprovechando las vías que han sido trazadas en los cultivos de palma aceitera que han sido ubicados sobre el límite fronterizo y que se extienden hacia el interior de cada país.

En la producción local de insumos para el procesamiento de la hoja de coca en la subregión, se destaca la instalación de **refinerías artesanales de crudo**, el cual es hurtado del oleoducto Caño Limón – Coveñas. Este producto ha sido denominado “**pategrillo**” y se estaría desarrollando desde el año 2017 cuando empezaron a disminuirse las voladuras del oleoducto. Se estima que habrían sido hurtados desde el año 2015 más de 840.000 barriles de crudo (Verdad Abierta, 2018), así como habrían sido detectadas y selladas más de 1.900 válvulas ilegales en la región. (La Opinión, 2019)

El crudo es refinado con procesos artesanales, inicialmente para uso en la producción de base de coca, pero también se ha dicho que estaría siendo mezclado con gasolina traída de Venezuela y distribuida en la región. Como resultado de estos procesos se están causando graves problemas de contaminación ambiental, tanto por los derrames de crudo, como por los residuos que quedan del proceso de refinamiento. (La Opinión, 2019)

Por otra parte, desde hace años se ha señalado la existencia de numerosos corredores entre Táchira y Norte de Santander para el **contrabando**. Hasta hace unos años era principalmente de gasolina venezolana hacia territorio colombiano, ahora sigue siendo de diesel, carne, ganado en pie, productos suministrados por las autoridades venezolanas a sus comunidades, textiles, repuestos vehiculares, chatarra, así como minerales traídos desde el Sur de Venezuela.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

Mientras que numerosas personas provenientes de Venezuela estarían ingresando a territorio colombiano a aprovisionarse y recibir remesas de dinero de sus familiares enviados desde distintos lugares del mundo.

El **transporte** de un territorio al otro ha resultado una actividad muy lucrativa y al tiempo muy riesgosa para quienes la transitan. Esta circulación sobre la frontera se convirtió en fuente de generación de ingresos para quienes controlan los pasos no autorizados pero que han adecuado para la circulación de personas y, en algunos casos, para el tránsito vehicular. Los cobros varían de acuerdo a las personas que transitan, el grupo que controla el paso por el que se transita, los actores legales implicados, las mercancías que son transportadas.

Igualmente, dicho control de los pasos de frontera ha sido aprovechado para organizar, controlar y generar ingresos económicos a través de la trata de personas, la vinculación con grupos delictivos, el reclutamiento forzado, el desarrollo de actividades de microtráfico y comisión de delitos contra la vida, la integridad y la seguridad personales, entre otras situaciones. Quienes no cuentan con recursos para pagar por el paso, se encuentran gravemente expuesto a agresiones, especialmente las mujeres y la niñez quienes terminan siendo víctimas de violencia sexual.

La situación de seguridad y la población proveniente de Venezuela.

Como ya ha sido mencionado, la población proveniente de Venezuela – PPV que ha estado ingresando a territorio colombiano desde finales del año 2015, se encuentra integrada por personas, poblaciones y/o comunidades venezolanas que tradicionalmente circulan en la zona de frontera, personas que cuentan con Tarjeta de Movilidad Fronteriza, personas que han ingresado en tránsito hacia otros países y personas con vocación de permanencia que han ingresado y permanecen en condición migratoria regular o irregular, además de las personas nacionales colombianas que ingresaron en proceso de retorno. Son millones de personas que habrían estado ingresado y/o transitando a través de la frontera.

Por el trazado vial y el diseño institucional, el Área Metropolitana se facilita para el ingreso del flujo migratorio de personas provenientes los Estados centrales de Venezuela, así como la Guajira recibe la migración de la zona norte y Arauca la población migrante de la zona sur. La ruta será escogida de acuerdo a la facilidad, necesidad, propósito y condiciones de los migrantes, pues cada ruta presenta ventajas y dificultades, así como cada lugar de ingreso presenta unas condiciones de riesgo, seguridad, tránsito y asentamiento, las cuales no siempre son conocidas por anticipado.

Estas personas, especialmente durante los periodos de cierre de los Puentes Internacionales, o en circunstancias de ingreso al margen de los procesos migratorios, o de las dinámicas de comercio internacional, han estado expuestas al encuentro, trato, sometimiento y en algunas ocasiones enfrentamiento con los grupos de personas violentas no estatales que hacen presencia y ejercen control.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

Gráfica 6: Grupos violentos no estatales a los que se encuentra expuesta la población proveniente de Venezuela



Fuente: Elaboración propia

Estos encuentros fueron inevitables para quienes buscaron ingresar a territorio colombiano cuando se presentaron los cierres de los puentes internacionales, así como para quienes han transitado por lugares en los que no se cuenta con Puestos de Control Migratorio. Los cierres de frontera, en todo caso, no impidieron el tránsito fronterizo, a lo sumo restringieron el flujo migratorio regulado por los Estados.

Las personas que buscaron abandonar el territorio venezolano por la frontera con Colombia se vieron abocadas a entrar en contacto con los grupos presentes en el límite fronterizo, los cuales no siempre fueron los mismos, como ya ha sido reseñado.

Las interacciones, entonces, dependieron del grupo o grupos que estuvieron haciendo presencia en la zona de frontera tanto del lado venezolano, como del colombiano. De tal modo, que si el control del territorio estuvo bajo un mismo grupo, o de grupos aliados, así como en los casos en los que la zona de frontera se encontró bajo control de grupos en confrontación (Idler, 2021), las interacciones siempre se dieron bajo dinámicas de violencia. Para Machado,

(...) los migrantes están expuestos a su accionar depredador. El secuestro, la explotación sexual o laboral, el reclutamiento forzado, la desaparición o la muerte (entre otros muchos otros delitos) son acciones a las que las personas migrantes que salen por tierra se enfrentan. Es un serio riesgo en el que decenas han padecido. (Machado M, 2020)

Esta situación no sólo se presenta en un lugar específico de la frontera, sino a lo largo de la zona de frontera como lo señala PARES (2020), citando las palabras del Teniente Coronel Carlos Girón, quien fuera jefe de la División de Gestión de Control Operativo de la Policía Fiscal y Aduanera en Cúcuta,



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

(...) hay que salirse del concepto que el paso, per se, es la trocha. Porque la Policía las ha inhabilitado, en coordinación con el Ejército Nacional y ¿qué sucede? Cuando la Policía y el Ejército la inhabilitan se corren unos metros o le hacen una glorieta y siguen pasando. Bajo esa lógica, se podría decir que trocha son los 479 km de extensión fronteriza. (Pares, 2020)

Ahora bien, teniendo en cuenta que el control y presencia de estos grupos violentos no estatales, que se han aprovechado de la dinámica de frontera, ejercen control dentro del territorio a ambos lados de la frontera, los riesgos y violaciones de derechos humanos que ha padecido la PPV no sólo se presentan en el cruce del límite fronterizo, también se extienden al interior del territorio del ESF y particularmente para quienes presentan condiciones de vulnerabilidad preexistentes, que les puede llevar a involucrarse en actividades de carácter ilícito y terminar vinculados con los grupos violentos no estatales, por cuanto,

La falta de oportunidades sociales y laborales han alcanzado a la población venezolana, quienes en medio de la incertidumbre por sobrevivir en Norte de Santander, terminan participando en estas, o, en el más infortunado de los casos, deciden vincularse a EAI (Estructuras Armadas Ilegales). (Pares, 2020)

Situación en los centros poblados de los municipios

Villa del Rosario

Sobre los 35 kilómetros de frontera compartida, además del Puente Internacional Simón Bolívar, han sido identificados al menos 14 pasos no autorizados sobre los que se encuentran grupos que controlan el flujo poblacional. Se estima que en el municipio se encuentran asentadas cerca de 40.000 personas provenientes de Venezuela que se encontrarían en los sectores periféricos de la ciudad, mientras que en el sector “la Parada”, aledaño al puente Simón Bolívar, se concentran cerca de 7.000 personas; sobre la zona de rivera del río Táchira y aledaño a las trochas, se encuentran campamentos de personas en extrema condición de extrema vulnerabilidad, así como niños y niñas no acompañados en estado de desnutrición.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

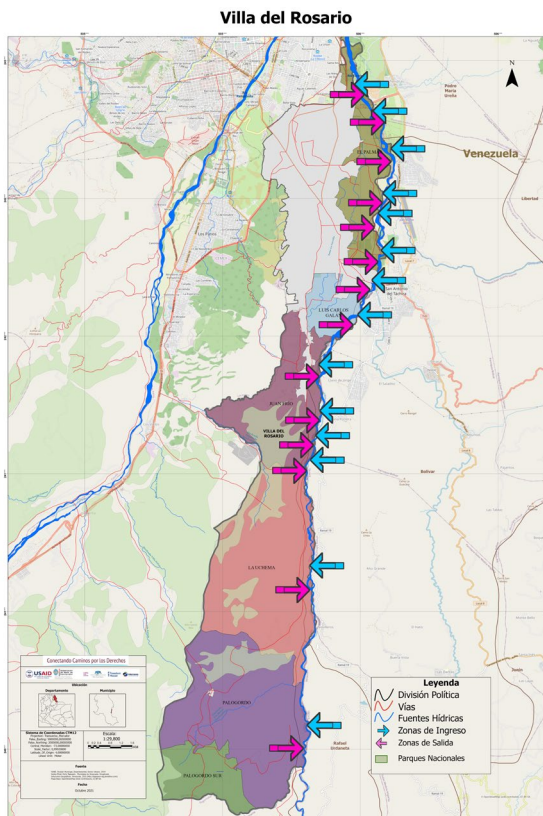


ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

Mapa 2. Zonas de ingreso y tránsito en la frontera de Villa del Rosario.



Fuente: elaboración propia a partir de la información compilada.

Los cierres de frontera facilitaron el ingreso y ubicación de grupos violentos no estatales como los Rastrojos, el Tren de Aragua y luego del ELN que libró confrontación armada contra los otros grupos para extender el control de los pasos. De acuerdo con la Alerta Temprana 035 de 2020, el ELN extendió su presencia desde la Uchema y Palogordo, hacia la zona del Puente Internacional y la ruta de Ragonvalia y municipios de la provincia de Pamplona. (Defensoría del Pueblo, 2020)



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

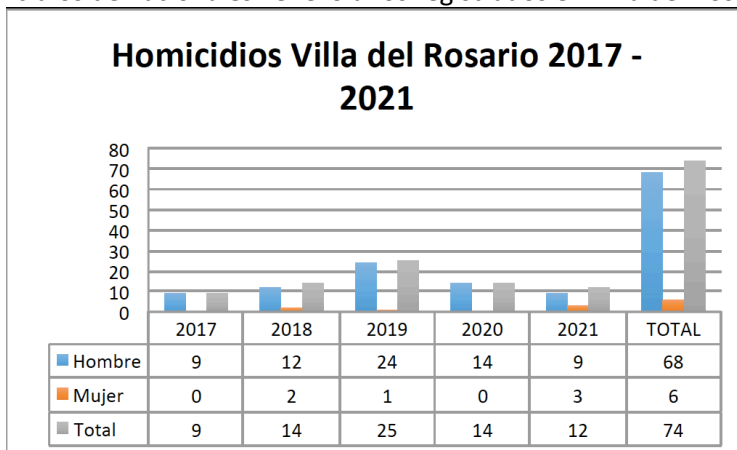


ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative

Freedom House

Internews
Local voices. Global change.

Gráfica 7. Homicidios de nacionales venezolanos registrados en Villa del Rosario 2017 -2021



Fuente: Elaboración propia con base en información de Medicina Legal.

Desde mediados del año 2018 el ELN comenzó la confrontación en los municipios venezolanos fronterizos con Villa del Rosario, así como el control poblacional. En la confrontación con Los Rastrojos, se presentaron enfrentamientos, homicidios, desapariciones, amenazas y enfrentamientos con interposición de la población civil. De acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal, entre el 2017 y hasta el 31 de agosto se registraron 74 homicidios de nacionales venezolanos, 68 hombres y 6 mujeres, en la jurisdicción de Villa del Rosario.

En el municipio se ha detectado que redes de trata de personas estarían contactando y trasladando mujeres jóvenes desde Venezuela para trabajar como webcams en Villa del Rosario. Esta actividad estaría siendo realizada en diferentes barrios residenciales de la ciudad, donde son tomadas casas en arriendo. Pese a que no son frecuentes las denuncias, en el municipio se determinó activar el Comité Contra la Trata de Personas.

Por otra parte, en el municipio se han visto muchas personas adultas solas, otras con niños, niñas y adolescentes, así como NNA solos mendigando, lo que ha llevado a pensar que podrían encontrarse redes de explotación de NNA.

También se han conocido quejas de explotación laboral.

Hasta antes de la pandemia, cerca de La Parada se vieron buses de transporte público recogiendo personas con destino a Bogotá.

El municipio se encuentra incluido dentro del Plan Muralla que adelanta el Ejército Nacional y el Plan “Frontera Segura y Regulada” de la Policía Nacional para el Área Metropolitana.

Se señala que el 40% de los retenidos en Villa del Rosario son de nacionalidad venezolana. Para el mes de junio se encontrarían en la sala de retenidos entre 20 y 25 personas de nacionalidad venezolana, que estarían siendo procesadas por hurto de celulares y motos.

Conectando Caminos por los Derechos

San José de Cúcuta

La zona de frontera de Cúcuta se ha visto afectada por la confrontación armada adelantada por el ELN contra el grupo Los Rastrojos e integrantes del EPL desde mediados del 2018. El ELN inició sus ataques en las localidades de Rubio, San Antonio y Ureña frente a Villa del Rosario y Cúcuta.

Desde julio del año 2019, la zona de frontera del área rural de Cúcuta fue objeto de cruentos combates entre el ELN, EPL y los Rastrojos, con operaciones militares del Ejército Nacional contra tales estructuras. Entre los meses de febrero y marzo de 2020 se intensificaron los combates en territorio venezolano y se trasladaron a Colombia.

De acuerdo con la Alerta Temprana de inminencia N°011-2020, se encontrarían en riesgo los corregimientos y veredas de la zona rural de Cúcuta, tanto por su ubicación, como por la presencia de los GAO y encontrarse bajo influencia de la zona de frontera, así:

- Corregimiento Guaramito: veredas Guaramito Alto, Fundación, Llano Seco.
- Corregimiento Aguaclara: veredas La Jarra, Alto Viento, Nueva Frontera, Minuto de Dios, San Joaquín, Bajo Guaramito, Caño Mono, Berlín y La Tigra.
- Corregimiento San Faustino: veredas Paso de los Ríos, La Fundera, La China, Santa Cecilia, El Porvenir y La Sabana.
- Corregimiento Palmarito: veredas Agualasal, El Amparo, Cinco de mayo, Monteverde, La Aceituna, El Suspiro, La Hortencia.
- Corregimiento Banco de Arena; veredas Puerto León, El 25, La Punta, Totumito y Caño Medio, Nueva Victoria, Vigilancia y Miraflores.
- Corregimiento Puerto Villamizar: veredas km 52, La Javilla y Cámbulos.
- Corregimiento Ricaurte: veredas El Descanso parte alta, Las Blanquitas, El Arrayán, Los Negros y El Descanso.

Durante los primeros meses de confrontación del 2020, las comunidades de la zona de frontera de ambos lados se vieron gravemente afectadas por confinamientos, desplazamientos forzados, masacres, homicidios, desapariciones forzadas, así como entre los bandos se presentaron bajas, incluidos miembros de las Fuerzas Armadas de Venezuela. Actualmente la frontera del lado venezolano está bajo control del ELN, mientras que los Rastrojos se encontrarían en territorio colombiano.

Entre tanto, en la frontera urbana de Cúcuta, a finales del año 2018, en la zona del Escobal se presentaron eventos de balaceras del ELN contra presuntos integrantes de los Rastrojos. Como respuesta se presentaron desapariciones forzadas, incluida la de un integrante del pueblo indígena Yukpa, así como el desplazamiento forzado de integrantes de la misma comunidad que se encontraban asentados cerca al puente Internacional Francisco de Paula Santander. Por estos fueron señalados como presuntos responsables los integrantes de los Rastrojos. En el año 2019 se siguieron presentando las balaceras en las proximidades del Puente Internacional y las trochas aledañas (Defensoría del Pueblo, 2020)



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

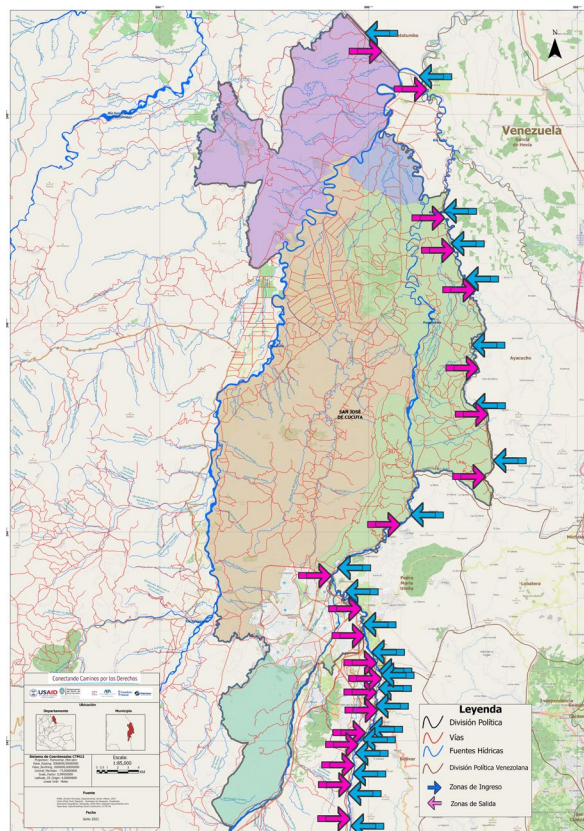


ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

Mapa 3. Lugares de tránsito e ingreso en la zona de frontera, urbana y rural del Área Metropolitana.
San José de Cúcuta



Fuente: elaboración propia a partir de la información compilada.

El avance del ELN en la confrontación con los Rastrojos, así como en el control territorial de la zona de frontera, generó tensión en las zonas urbanas de los municipios de frontera del Área Metropolitana, particularmente en Puerto de Santander, donde se denunciaron patrullajes de integrantes del ELN en los barrios periféricos, así como se podría estar presentando presencia del ELN

(...) en más del 60% del territorio del municipio de Cúcuta, barrios de las comunas 6, 7 y 8, y los corregimientos Palmarito, Banco de Arena, Aguaclara de la zona rural (...) (Defensoría del Pueblo, 2020)

Según señala PARES que consultaron con la SIJIN de Cúcuta sobre las estructuras armadas que harían presencia en la ciudad y que la respuesta "(...) fue precisa: GAO ELN y GDO 'Los Rastrojos'." (Pares, 2020)

La presencia de estos grupos en la zona rural de Cúcuta tendría que ver con la presencia de cultivos de coca. Para la Defensoría del Pueblo, estos cultivos se estarían presentando desde el año 2016 y que así lo habría referenciado en la Nota de seguimiento 006 de 2016 para los municipios del Área



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

Metropolitana, debido a los procesos de erradicación que habrían estado adelantando en la Subregión del Catatumbo, razón por la cual estarían iniciando cultivos en la zona rural de Cúcuta, El Zulia, Villa del Rosario.

De acuerdo con los reportes del SIMCI, en el año 2016 se habrían detectado 281 hectáreas sembradas de hoja de coca en zona rural de Cúcuta. Durante los años siguientes habrían aumentado ligeramente las hectáreas sembradas. Para el año 2017 se habrían registrado 323, en el 2018 habrían sido 317 y en el 2019, habrían llegado a 369 hectáreas. Igualmente, en territorio venezolano se habrían identificado laboratorios de procesamiento de hoja los que habrían sido destruidos por las autoridades venezolanas. Mientras que en territorio colombiano, las autoridades habrían incautado 500 kilos de hoja de coca en zona rural de Cúcuta y 180 en Puerto Santander, desmantelado 13 laboratorios en Puerto Santander y 3 en Cúcuta. (UNODC, 2020)

Durante el 2020 en medio del aislamiento preventivo obligatorio por la pandemia de la Covid-19, se habría incrementado la erradicación de cultivos y el desmantelamiento de laboratorios lo cual generó protestas de la población campesina de la zona rural de Cúcuta..

Podría interpretarse que los actores ilegales que participan en esta economía descentralizaron el procesamiento de la hoja de coca del Catatumbo y ubicaron pequeños “laboratorios satélites” que permitirían incrementar sus producciones mensuales. (UNODC, 2020)

Igualmente, se habrían identificado y desmantelado laboratorios de producción de coca cristalizada en proximidad la zona rural de Cúcuta en los municipios de El Zulia y Tibú. Poniendo en evidencia que la zona rural de Cúcuta estaría sirviendo de corredor para el tráfico de drogas, armas y además para el procesamiento de cocaína por la proximidad a la frontera.

Cúcuta, igualmente es lugar de asentamiento de población migrante, zona de tránsito y espacio de circulación transnacional de población venezolana, que

(...) se vincula a actividades de las economías informales como las ventas ambulantes, maleteros, carretilleros (trasladando mercancías, a lado y lado de la frontera) y en algunos casos ante la ausencia de oportunidades laborales en actividades como el contrabando, la siembra y raspa de la coca, teniendo que enfrentar el grave riesgo que significa interlocutar con los grupos armados que controlan e intervienen, según sea el caso, en estas zonas donde desarrollan estas actividades. (Defensoría del Pueblo, 2020)



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

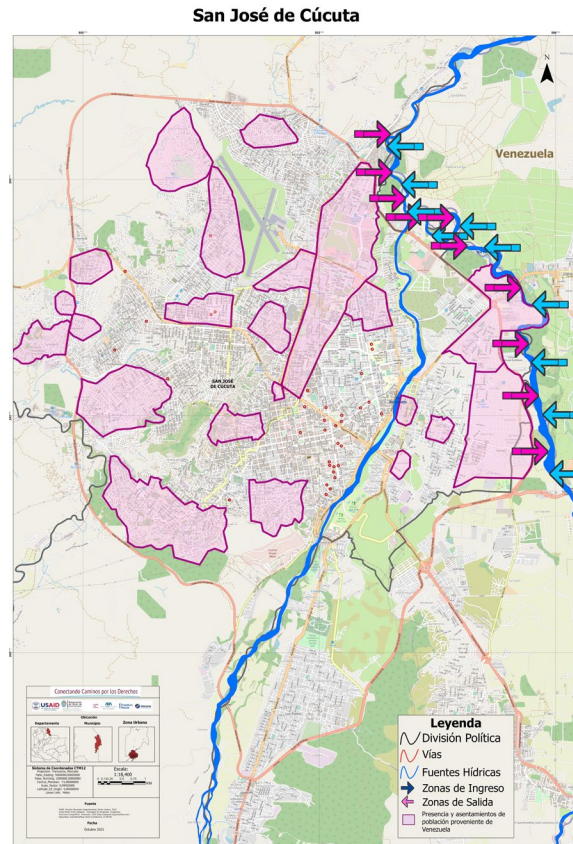


ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

Mapa 4. Lugares de ingreso y tránsito en zona de frontera en el área urbana de Cúcuta y lugares de asentamiento de población proveniente de Venezuela.



Fuente: elaboración propia a partir de la información compilada.

De acuerdo con la Policía Metropolitana, entre el 1º de enero y 30 de septiembre del año 2020 se presentaron 617 capturas de personas de nacionalidad venezolana.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

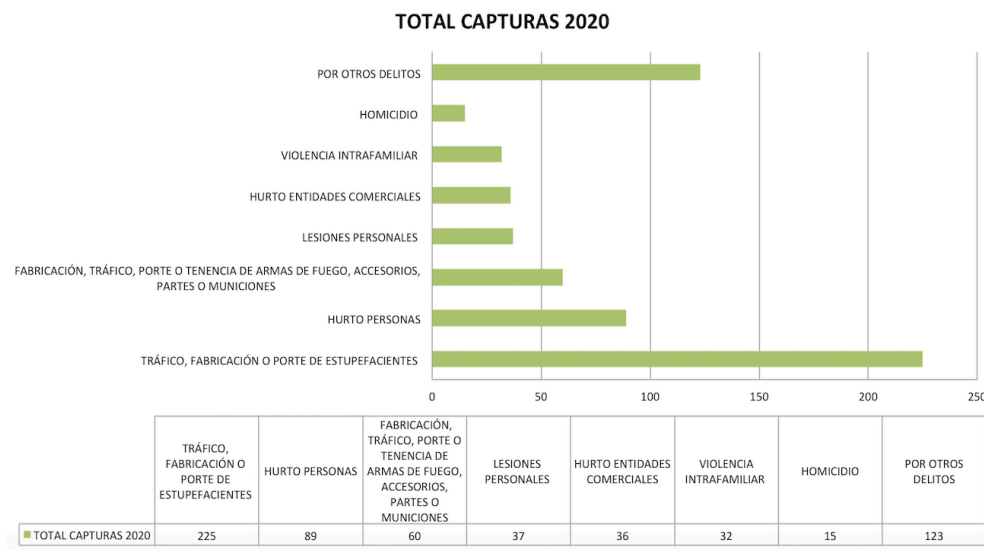


ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative

Freedom House

Internews
Local voices. Global change.

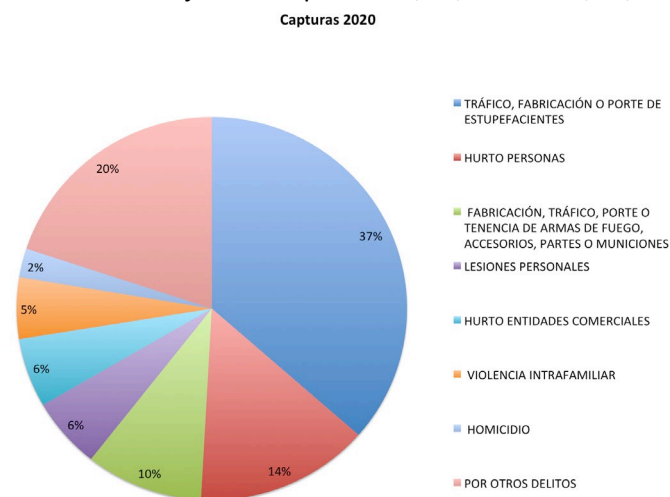
Gráfica 8. Total capturas 01/01/2020 – 30/09/2020



Fuente: Elaboración propia con base en informe MECUC

El mayor número de delitos por los que habrían sido capturadas personas de nacionalidad venezolana es el de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, seguido por el de hurto a personas y el de fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones.

Gráfica 9. Porcentaje total capturas 01/01/2020 – 30/09/2020



Fuente: Elaboración propia con base en informe MECUC

En el marco de este informe, la Policía Metropolitana de Cúcuta señala que,



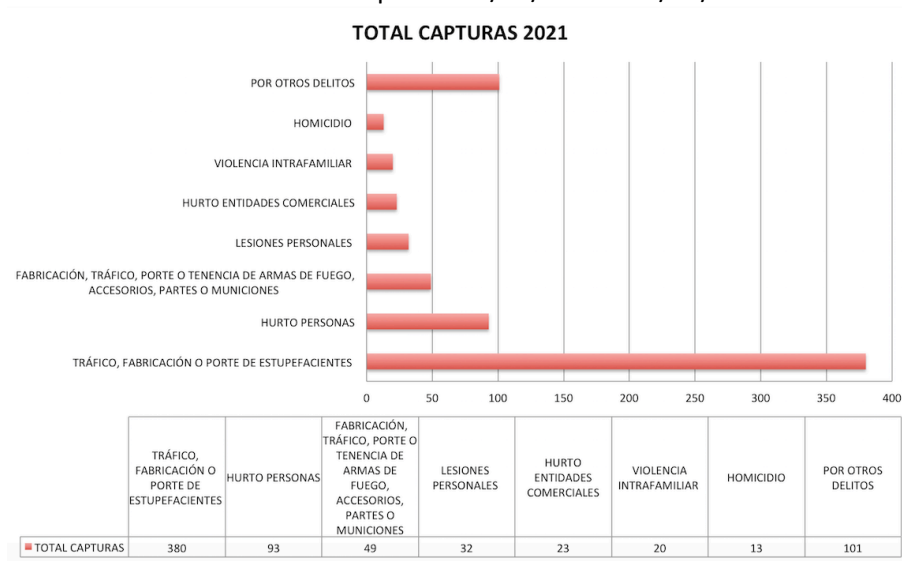
Conectando Caminos por los Derechos

La vinculación de ciudadanos venezolanos en estructuras criminales y delincuenciales, se ha convertido en un factor de interés económico de estos ciudadanos, con el fin subsanar las dificultades socioeconómicas. ***Aunado a esto se suma el bajo costo de “contratación criminal”, que beneficia a estas estructuras.*** (Policía MECUC, 2020) (Negrillas y cursivas fuera de texto)

Por su parte, la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Cúcuta informa que entre el 1º de enero de 2021 y el 31 de mayo de 2021 se habrían presentado 711 capturas de personas de nacionalidad venezolana.

El mayor número de delitos por los que habrían sido capturadas personas de nacionalidad venezolana es el de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, seguido por el de hurto a personas y el de fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones.

Gráfica 10. Total capturas 01/01/2021 – 31/05/2021



Fuente: Elaboración propia con base en informe Secretaría de Seguridad Ciudadana

El comportamiento de las capturas del año 2021 sería similar en términos de tipo de delitos y orden con respecto al año 2020. Aunque con un elevado incremento en la participación de las capturas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.

Gráfica 11. Porcentaje total capturas 01/01/2021 – 31/05/2021



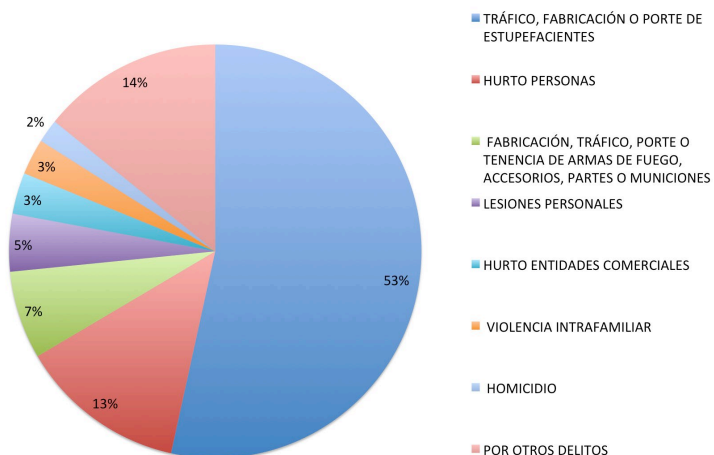
USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Capturas 2021



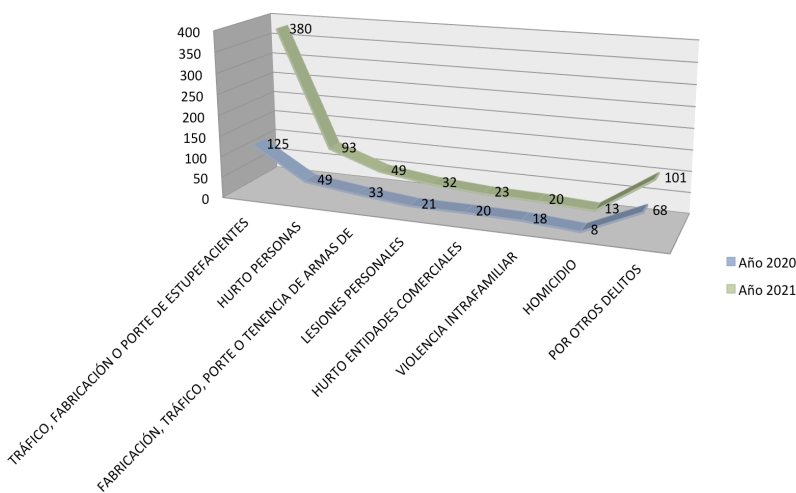
Fuente: Elaboración propia con base en informe Secretaría de Seguridad Ciudadana

Ahora bien, comparando las capturas realizadas durante el año 2020 con respecto a las realizadas para el mismo periodo en el 2021, se habrían realizado más del doble de capturas durante el 2021.

En el 2020 se informó sobre un periodo de 9 meses, mientras que para el 2021 el informe cubre apenas 5 meses. Es decir, que para los 5 primeros meses del año 2020 se habrían capturado a 343 personas, mientras que para el mismo periodo del 2021 ya habrían sido capturadas 711 personas, siendo particularmente llamativo el comportamiento de capturas por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes que se habrían triplicado.

Gráfica 12. Variación de capturas enero-mayo / 2020-2021

Variación de capturas primeros 5 meses 2020 - 2021



Fuente: Elaboración propia con base en informe Secretaría de Seguridad Ciudadana



Conectando Caminos por los Derechos

En cuanto al ítem “otros delitos”, que suma 101 capturas, integra 26 conductas delictivas, encabezadas por los ilícitos de receptación, hurto de motocicletas y favorecimiento de contrabando de hidrocarburos, delitos contra el patrimonio económico los dos primeros y uno de los delitos vinculados con las economías ilícitas de la frontera, el contrabando de hidrocarburos.

Tabla 11. Capturas por otros delitos enero-mayo 2021

OTROS DELITOS 2021	
RECEPTACIÓN	13
HURTO MOTOCICLETAS 11	11
FAVORECIMIENTO DE CONTRABANDO DE HIDROCARBUROS 9	9
VIOLENCIA CONTRA SERVIDOR PÚBLICO	8
EJERCICIO ILÍCITO DE ACTIVIDAD MONOPOLÍSTICA DE ARBITRIO RENTÍSTICO	7
DAÑO EN BIEN AJENO 7	7
USO DE DOCUMENTO FALSO	6
VIOLACIÓN DE HABITACIÓN AJENA.	6
EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE YACIMIENTO MINERO Y OTROS MATERIALES	3
EXTORSIÓN	3
FALSEDAD PERSONAL	3
HURTO RESIDENCIAS	3
FUGA DE PRESOS	3
ACCESO CARNAL ABUSIVO CON MENOR DE 14 AÑOS (CIRCUNSTANCIAS AGRAVACIÓN)	2
COHECHO POR DAR U OFRECER	2
FABRICACION, TRAFICO Y PORTE DE ARMAS, MUNICIONES DE USO RESTRINGIDO, DE USO PRIVATIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS O EXPLOSIVOS	2
ILÍCITO APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES	2
ESTAFA	2
CONCIERTO PARA DELINQUIR	2
TRATA DE PERSONAS	1
ACTO SEXUAL VIOLENTO	1
FALSEDAD MATERIAL EN DOCUMENTO PÚBLICO	1
INJURIA POR VIAS DE HECHO	1
UTILIZACIÓN ILEGAL DE UNIFORMES E INSIGNIAS	1
SUPLANTACIÓN DE SITIOS WEB PARA CAPTURAR DATOS PERSONALES	1
ARTICULO 286. FALSEDAD IDEOLÓGICA EN DOCUMENTO PÚBLICO 1	1

Fuente: Elaboración propia con base en informe Secretaría de Seguridad Ciudadana

Igualmente, la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Cúcuta registró para el periodo enero – mayo 2021, 101 hechos victimizantes cometidos contra personas de nacionalidad venezolana, siendo mayoritarios los hechos de lesiones personales y violencia intrafamiliar.

Tabla 12. Hechos victimizantes cometidos contra nacionales venezolanos enero-mayo 2021

HECHOS VICTIMIZANTES CONTRA PERSONAS DE NACIONALIDAD VENEZOLANA	AÑO 2021
HOMICIDIO	19
LESIONES PERSONALES	41
VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	36
DELITOS SEXUALES	5

Fuente: Elaboración propia con base en informe Secretaría de Seguridad Ciudadana

De acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, entre el año 2017 y hasta el 31 de agosto de 2021 se habrían registrado 228 homicidios de nacionales venezolanos, 209 hombres y 19 mujeres, en la jurisdicción de Cúcuta.

Gráfica 13. Homicidios de nacionales venezolanos registrados en Cúcuta 2017 -2021



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative





Fuente: Elaboración propia con base en información de Medicina Legal.

Llama la atención la diferencia de 18 homicidios entre los dos informes, aunque, e informe de Medicina Legal cubre 3 más que el reporte de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Cúcuta.

Puerto Santander

La situación de Puerto Santander está signada por la presencia y control de grupos violentos no estatales. Hasta el año 2019 estuvo bajo control absoluto de Los Rastrojos, quienes controlaban incluso la Parroquia de Bocas de Grita en territorio Venezolano.

La dinámica de confrontación emprendida por el ELN contra este grupo y contra el EPL causó homicidios, desaparición forzada, desplazamientos, amenazas, reclutamientos y utilización en actividades ilícitas de niñas, niños y adolescentes. También se presentaron actos de violencias basadas en el género por parte de los grupos armados.

La Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana 037 de 2019, para llamar la atención sobre la situación de las veredas El Dave, el Diamante y Vegas del Pamplonita del municipio de Puerto Santander y su casco urbano, debido al incremento de la confrontación entre el ELN y los Rastrojos, así como por una disputa que se presentó al interior de los Rastrojos por el control del mando.



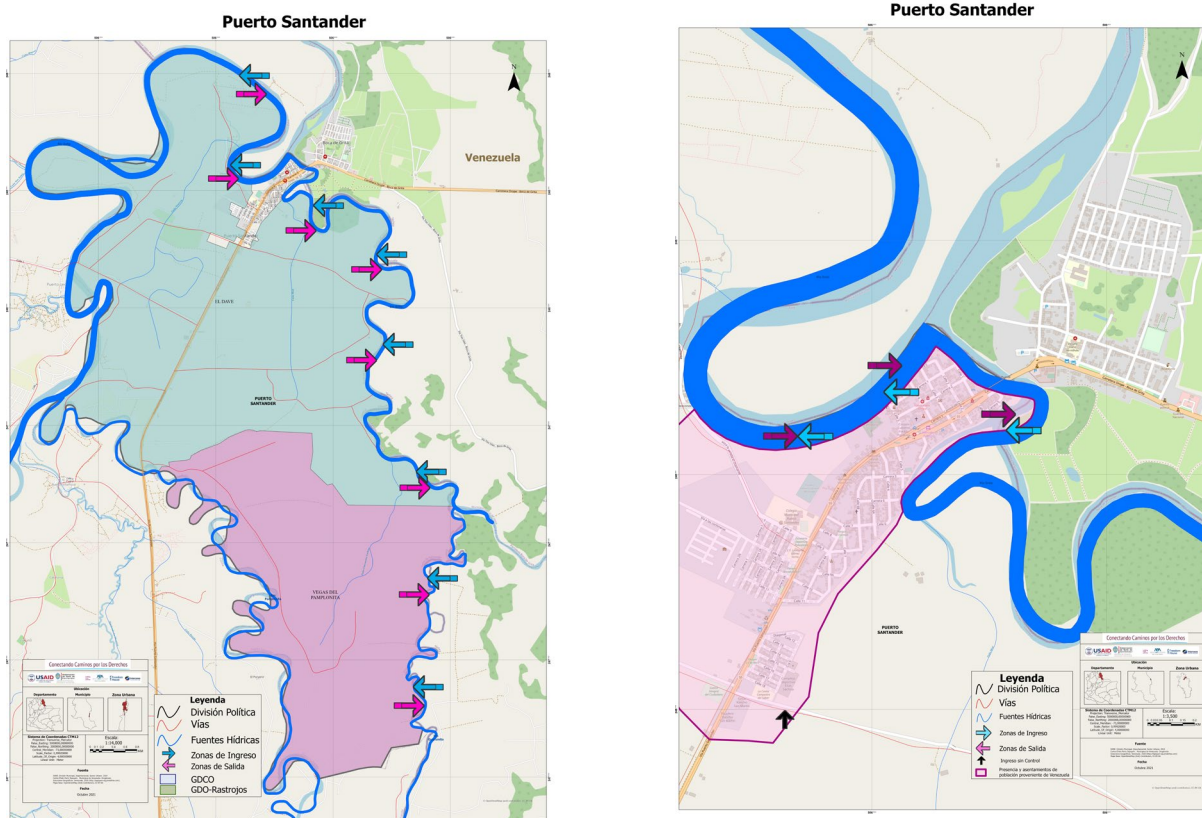
USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Mapas 5 y 6. Puerto Santander y cabecera municipal.



Fuente: elaboración propia a partir de la información compilada.

La zona de Puerto Santander está muy vinculada a Bocas de Grita y la Fría, a tal punto que se presentaron desplazamientos forzados transfronterizos que implicaron la movilidad de más de 1000 personas. Dada la gravedad de la situación, la Fuerza Pública también intervino en la zona.

La confrontación siguió durante el año 2019 y continuó durante el año 2020, causando nuevos desplazamientos desde la Fría y Bocas de Grita en territorio venezolano, hacia territorio colombiano. De acuerdo con la Alerta Temprana 035 de 2020 de la Defensoría del Pueblo, los Rastrojos habrían abandonado su centro de operaciones en Boca de Grita, trasladándose hacia otras poblaciones venezolanas, donde se habrían producido capturas de mandos de estructura. En territorio venezolano se habrían involucrado igualmente las Fuerzas Armadas Nacionales Bolivarianas – FANB.

En cuanto a los integrantes del EPL, Frente Fronteras, que estuvieron aliados con los Rastrojos, habrían sido combatidos por otros integrantes del EPL, así como por los integrantes del ELN que estarían en la zona. Igualmente se señala que el ELN habría causado el desplazamiento forzado de familiares y conocidos de personas señaladas como integrantes de los Rastrojos.

Puerto Santander por la proximidad con Bocas de Grita y la Fría presenta un tránsito transfronterizo continuo, a pesar del cierre del Puente de la Unión, debajo del puente se encuentran puertos de botes que atraviesan el río. Se estima que entre 5.000 y 6.000 personas se movilizan regularmente



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative

Freedom House

Internews
Local voices. Global change.

Conectando Caminos por los Derechos

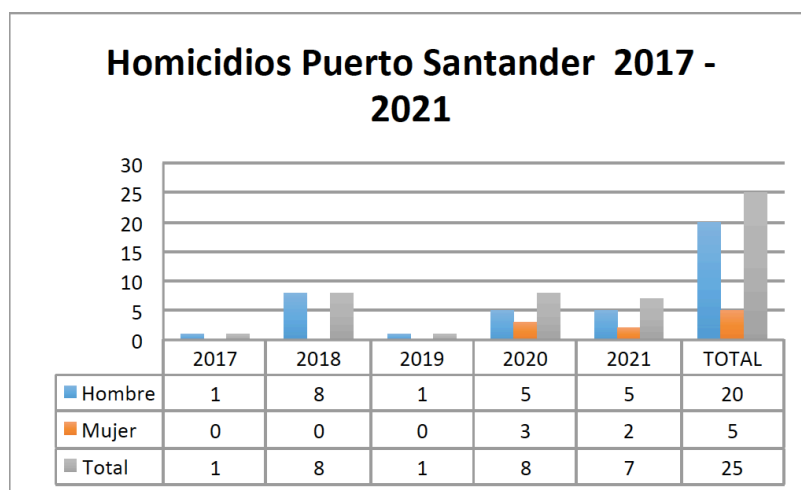
en la zona. Así como se estima que hay cerca de 3.000 personas de nacionalidad venezolana asentadas en el municipio que, hacen parte de familias colombianas, o tienen derecho a nacionalidad colombiana pero que no han podido adelantar los procesos de registro y documentación.

Los grupos armados, igualmente se encuentran conformados con personas de nacionalidad venezolana, así como colombiana.

En el municipio se considera que la presencia del Ejército Nacional es absolutamente necesaria para garantizar la protección de la población, pues los GAO – ELN y ahora Frente 33 de las FARC, se mantienen ocultos, así como los miembros de los Rastrojos. En las ocasiones que los miembros del Ejército se han movido del municipio, se han presentado homicidios.

A pesar de la gravedad de la situación que se presenta en materia de derechos humanos, no se presentan denuncias por temor al actuar de los grupos que operan en la zona.

El Instituto de Medicina Legal reporta que entre el año 2017 y 2021 se han registrado en Puerto Santander 25 homicidios de personas de nacionalidad venezolana, 10 hombres y 5 mujeres.



Fuente: Elaboración propia con base en información de Medicina Legal.

Tibú

Es el municipio de mayor extensión del Departamento de Norte de Santander, es la zona de más rápido y fácil acceso de la Subregión del Catatumbo a Venezuela. Si bien no existen puntos de contacto internacional reconocidos por los Estados, es un territorio transitado por ciudadanos de los dos países, que tienen un mercado muy fluido de alimentos, medicamentos, combustibles, insumos químicos, entre otros bienes que son transportados en camiones de carga mediana.

Desde comienzos de siglo XX Tibú comenzó su historia por el hallazgo de petróleo, el cual comenzaría a ser explotado en los años 30, pues se presentaron problemas de autorización para el



Conectando Caminos por los Derechos

acceso al Lago de Maracaibo, lo que luego daría origen al oleoducto petrolera Coveñas en 1939. Desde entonces, la vida de este municipio estará marcada por la actividad petrolera, la cual generará empleo y posteriormente atraerá a los grupos armados en los años 70. En su subsuelo aún hay yacimientos petroleros. Igualmente, en la zona de la Gabarra se ha encontrado carbón y se ha discutido la entrega de concesiones para explotación a cielo abierto.

Igualmente, en el territorio de Tibú se ha promovido el desarrollo de proyectos agroindustriales con palma aceitera, alcanzando a tener cerca de 30.000 hectáreas de sembradíos.

Actualmente concentra cerca del 50% del total de cultivos de coca que se registran en el Departamento de Norte de Santander, por lo que estaría presentando uno de los mayores índices de deforestación a nivel nacional. Se han visto afectadas las veredas Área libre, Versalles, el Retiro, Chiquinquirá, Caño Trece, Nuevo Sol, la Esmeralda, las Delicias y territorios de los dos resguardos del pueblo Barí. La Defensoría del Pueblo señala que,

De acuerdo con el monitoreo que realiza el IDEAM, en sólo este municipio se concentra el 19,8% de las detecciones a nivel nacional, esta situación se asocia con el crecimiento de cultivos de uso ilícito, el accionar de grupos armados y la tala de bosque para aprovechamiento ilegal de recursos madereros entre otros, destinados a infraestructura para explotación minera en la zona. (Defensoría del Pueblo, 2020)

El municipio cuenta con 131 veredas, organizadas en 3 corregimientos, la cabecera municipal tiene 31 barrios y su población está conformada por cerca de 38.000 habitantes, el 63% de los cuales vive en el área rural.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



building
local
promise.

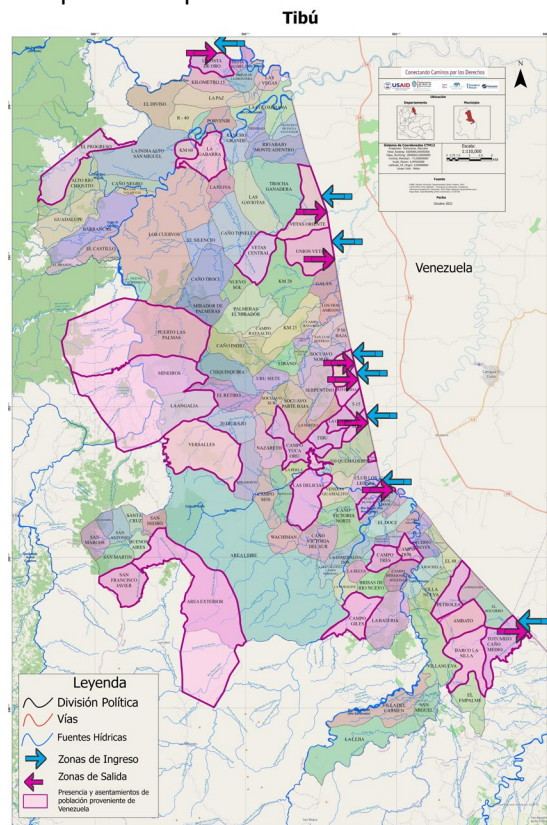


Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

Mapa 7. Lugares de ingreso y tránsito en zona de frontera de Tibú y veredas de asentamiento de población proveniente de Venezuela.



Fuente: elaboración propia a partir de la información compilada.

La población migrante que ha llegado al municipio se encuentra asentada en la periferia del casco urbano y dispersa por el área rural. Se encuentran en asentamientos de invasión, en condiciones precarias y sin servicios públicos. Algunas personas han podido obtener empleos con baja remuneración y sin garantías laborales. Los grupos violentos no estatales que operan en la zona, son quienes les controlan y les autorizan la movilidad en los asentamientos, así como el trabajo en las zonas rurales. Este grupo poblacional se encuentra en condiciones de vulnerabilidad extrema en Tibú, dónde han sido objeto de graves violaciones a sus derechos, han padecido, amenazas, desplazamientos forzados, desapariciones forzadas, han sido víctimas de homicidios y se han presentado 9 feminicidios contra mujeres migrantes. Estos feminicidios habrían sido cometidos por integrantes de las disidencias del Frente 33, como presuntos castigos por prestarles servicios a miembros de la Fuerza Pública. Señala la Defensoría del Pueblo que,

Durante 2019, el 28% de los homicidios ocurridos en Tibú, se cometieron contra mujeres y hombres de nacionalidad venezolana. Esta población enfrenta fuertes barreras para el acceso a la justicia y el reconocimiento de sus derechos como víctimas, dado que, al no contar con documentos que acrediten su condición regular, se abstienen de denunciar hechos de violencia en su contra y a declarar por temor a ser deportados o expulsados; desconocen la institucionalidad colombiana, los derechos de los que son titulares y las rutas institucionales para exigirlos o solicitar su protección. (Defensoría del Pueblo, 2020)



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative

Freedom House

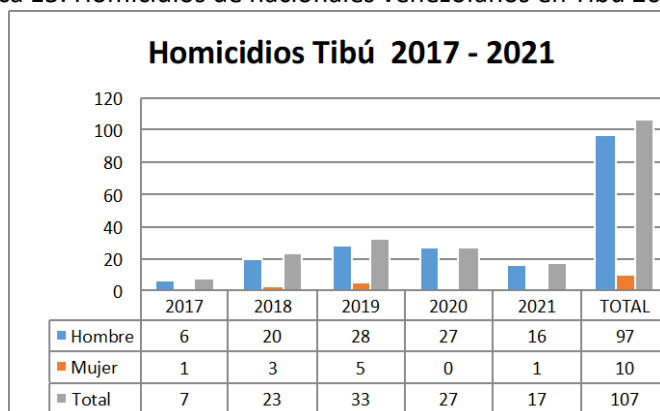
Internews
Local voices. Global change.

Tibú, ha permanecido bajo control de los GAO que operan en la zona. En 2018 se presentó una cuenta confrontación entre el ELN y el EPL por el control del territorio y las zonas que fueron abandonadas por las FARC en el marco del Acuerdo de Terminación del Conflicto Armado. Esta confrontación generó paros armados, confinamientos, desplazamientos forzados, numerosos combates, homicidios selectivos, entre otras situaciones. Esta confrontación se trasladaría paulatinamente hacia Puerto Santander, zona rural de Cúcuta y zona de frontera.

Algunas estructuras disidentes de las FARC-EP que se marginaron del proceso paz empezaron a hacer presencia en la zona, buscando recuperar igualmente los territorios abandonados por las extintas FARC. Estas disidencias se identificarían como integrantes del Frente 33 y buscaron generar acuerdos con los integrantes del ELN. Posteriormente, aparecerían las estructuras que se denominarían Segunda Marquetalia. Las dos estructuras se encontrarían dialogando, entre tanto estarían actuando en el municipio. Serían responsables de ataques con francotiradores contra miembros de la Fuerza Pública, lo cual habría ocasionado que los funcionarios de la Policía no puedan salir a las calles del municipio. También, estarían instalando artefactos explosivos, lanzando granadas a la policía, realizando ataques a la sede del Batallón, con cilindros.

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses ha registrado entre el 2017 y el 2021, la ocurrencia de 107 homicidios de personas con nacionalidad venezolana, 97 hombres y 10 mujeres.

Gráfica 15. Homicidios de nacionales venezolanos en Tibú 2017-2021



Fuente: Elaboración propia con base en información de Medicina Legal.

CONCLUSIONES:

La zona de frontera de Colombia y Venezuela en el departamento de Norte de Santander, específicamente la integrada por el Área Metropolitana y la Subregión del Catatumbo, ha estado habitada y transitada por numerosos y diversos grupos humanos, conformando centros poblados tanto a un lado como el otro de la frontera. Estas comunidades han convivido y se han interrelacionado históricamente, conformando familias y desarrollando actividades de diversa índole. Dentro de estos grupos humanos hay personas con doble nacionalidad, personas con derecho a la nacionalidad del otro país, personas que han inmigrado hacia el otro país y han adelantado procesos de retorno de acuerdo con las normas y otras no, así como personas recién nacidas o de pocos años que no cuentan con nacionalidad alguna por la dinámica de conflicto que se ha presentado desde el año 2015 entre los dos países, que conllevó la suspensión de servicios consulares.

El cierre de los puentes internacionales y las zonas de cruce de fronteras autorizados, terminó incrementando el ingreso irregular y el tránsito irregular de la frontera y del territorio colombiano, así como perdiéndose el control sobre flujos de mercancías y bienes, junto al debilitamiento de los mecanismos binacionales de seguridad, pese a que las razones argüidas por las autoridades venezolanas, buscaban contener la presencia de grupos armados y el contrabando de bienes y mercancías.

Esta situación terminó siendo aprovechada por diversos grupos violentos no estatales que empezaron a ejercer el control de la frontera, así como promoviendo y controlando las economías ilícitas integradas por cultivos de arbustos de coca, contrabando y hurto de combustibles, contrabando de bienes, tráfico de minerales, tráfico de armas, entre otras actividades de enriquecimiento ilícito.

El control territorial y poblacional alcanzado por los grupos violentos no estatales determina la obtención de beneficios y réditos, sean de orden económico o político, por lo que dichos grupos, en unos casos se comportan como aliados, en otros como vecinos que comparten intereses y actividades, mientras que en otros desatan cruentas confrontaciones con gravosas consecuencias para las comunidades que habitan y transitan la zona. El control que ejercen les facilita el esconderse y camuflarse en las comunidades, pasando invisibles frente a la actuación de las autoridades.

La similitud en apariencia, lenguaje y comportamiento con la comunidad, el desarrollo de actividades normales y lícitas para encubrir la gestión criminal, entre otros, contribuyen a esa invisibilidad. Pero también la capacidad de crear “zonas seguras” o santuarios hábilmente disimulados y protegidos no sólo físicamente sino mediante redes de información que advierten, por ejemplo, de la inminencia de una intervención estatal. (Molano - Rojas & Zarama Salazar, 2016)

Al respecto, las políticas de seguridad y defensa, así como de seguridad y convivencia ciudadana, reconocen la existencia de estos problemas y han diseñado distintas medidas como las señaladas para las *Zonas Estratégicas de Intervención Integral*, las *Zonas de Construcción de la Legalidad* y las *Zonas de Legalidad, Emprendimiento y Equidad*, considerando que, además de la presencia de los



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

grupos delictivos en la zona, la frontera y la migración irregular constituyen un riesgo para la seguridad de las personas y las instituciones del Estado Colombiano.

En las Fases *Estratégica de Intervención Integral* y de *Construcción de Legalidad*, la dirección la tiene directamente el gobierno nacional y es implementada directamente por la Fuerza Pública, Fuerzas Armadas y Policía Nacional, quienes articularían sus actividades con las autoridades civiles desde la Fase de *Construcción de Legalidad*, consolidándose en la Fase de *Legalidad, Emprendimiento y Equidad*.

En principio, es explicable la distribución de responsabilidades dada la complejidad de las operaciones coordinadas por la Fuerza Pública, sin embargo, estas mismas dinámicas generan serias y profundas limitaciones para las autoridades civiles, especialmente para las autoridades territoriales, quienes dependen de las instrucciones de las autoridades nacionales.

Por su parte, las comunidades de acogida y las comunidades migrantes se encuentran expuestas a una amplia y variada gama de factores generadores de riesgo, así como de graves violaciones a los derechos humanos.

Al quedar bajo control de los grupos violentos no estatales, las comunidades son objeto de prácticas que atentan gravemente contra su libertad, vida, integridad física, mental y de seguridad personales, quedando en suspenso la protección debida por el Estado a todas las personas.

Las comunidades se encuentran expuestas en condiciones de vulnerabilidad a la influencia y control de los grupos violentos no estatales, quienes les imponen su visión sobre el papel del Estado, les llevan a aceptar prácticas violentas de control de las comunidades, les incentivan al ingreso y participación en los mismos grupos por presuntos privilegios, así como les pueden estar utilizando en acciones de movilización y oposición contra los proyectos de recuperación del control estatal y los ejercicios de Gobierno.

Las mujeres y las niñas se encuentran expuestas a prácticas de violación de sus derechos sexuales y reproductivos, así como los niños y los adolescentes están expuestos al reclutamiento forzado, uso y utilización en actividades ilícitas. En los casos de las personas provenientes de Venezuela que ingresan y permanecen irregularmente en el territorio colombiano, igualmente se encuentran expuestas a prácticas de trata de personas, tráfico de migrantes, explotación laboral, así como prácticas discriminatorias por xenofobia y aporofobia.

Para las comunidades, la presencia de grupos violentos no estatales, así como las políticas de seguridad y defensa, o la de seguridad y convivencia ciudadana que prioriza "(...) quitarle el control territorial a los sistemas criminales, reducir su capacidad delictiva, crear condiciones para restablecer la legalidad, proteger a la población, defender los cuerpos de agua, biodiversidad y medio ambiente" (Mindefensa, 2019), les deja en el medio de actores con capacidad de confrontación y desarrollo de operaciones militares, que ponen en riesgo su vida, su libertad, integridad y seguridad personales.

Así como para la población migrante, especialmente la que se encuentra en condición irregular que es definida como una amenaza, cuando son personas en condición de vulnerabilidad y sujetos de



Conectando Caminos por los Derechos

especial protección constitucional, su reconocimiento y protección es fundamental, por ello, un avance significativo en procura de la protección poblacional ha sido la expedición del Estatuto Temporal de Protección.

A modo de colofón, vale la pena reseñar lo dicho por una trabajadora social a cargo de proyectos con grupos de mujeres locales y migrantes, quien en entrevista sobre la situación de riesgo y dinámicas sociales a partir de los flujos migratorios masivos en el Área Metropolitana, manifestó que,

Se deben generar lecturas desde las poblaciones, pues las instituciones hacen lectura desde percepciones secundarias... escuchar los relatos y cómo se han presentado esas dinámicas de cambio, pues, antes era montar una buseta e ir a Ureña y ahora no se puede. No había xenofobia, rechazo, que ahora se ven... ahora se escucha que las mujeres venezolanas llegaron a quitar... a invadir y no se habla de la violación de sus derechos... en ejercicios de intercambios de vivencias de grupos de mujeres, reconocimiento del yo desde la visión del otro, “yo soy ella, soy una mujer líder, que ha vivido”, se pide resignificar el territorio y ser reconocidas por la institucionalidad. (Entrevista a trabajadora social, Cúcuta Julio, 2021).



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



building
local
promise.



Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

RECOMENDACIONES:

De acuerdo con Molano & Zarama (2016), para la zona de frontera y en las diversas medidas de política pública que se implementan y/o se deben implementar, se debe

(...) incorporar un “**enfoque de frontera**”, diferencial y comprehensivo, en el diseño, adopción e implementación de políticas públicas en muy diversos ámbitos: comercio internacional, infraestructura, medio ambiente, educación, movilidad y transporte, salud, etc. Esa orientación supone una apuesta real por desarrollar instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico colombiano, implementar estrategias de diplomacia pública con actores relevantes en las zonas de frontera de los países vecinos, entre otros.

Una política integral de fronteras debe estar enfocada sobre todo reducir las vulnerabilidades (que sí dependen mayoritariamente de las capacidades, recursos y procedimientos internos) y a aumentar su resiliencia (su capacidad para reponerse frente al impacto negativo de las externalidades y para compensar las variaciones en las relaciones binacionales). Esto implica, a su vez, generar un alto grado de adaptabilidad al cambio propio de las dinámicas que tienen por escenario la frontera. (Molano - Rojas & Zarama Salazar, 2016)

Las diferentes medidas de política pública de derechos humanos y de desarrollo, territoriales y nacionales, que se implementan en la frontera de Colombia con Venezuela, deben considerar los diferentes factores existentes en la zona, así como los efectos de las dinámicas de relación binacional, que inciden directamente sobre las comunidades de la frontera.

Por ejemplo, a fin de mejorar la crítica situación de derechos humanos de la población local, así como la de la migrante, es deseable explorar opciones de restablecimiento de mínimos acuerdos de cooperación en materia de seguridad sobre la frontera que permitan intervenir de manera coordinada sobre la delincuencia transnacional, pues las complejas relaciones políticas y diplomáticas con la República Bolivariana de Venezuela han sido uno de los componentes del contexto que están contribuyendo a la dinámica de vulneración de derechos de la población local y de la población migrante en los centros poblados de la zona de frontera.

Igualmente, sobre la zona de frontera no sólo se deben implementar medidas de política de seguridad, también se deben activar otros componentes de política pública en materia de derechos humanos y de desarrollo que deben ser tenidos en cuenta, articularlos y coordinar a las instituciones encargadas en procura de garantizar protección a los derechos de quienes habitan y/o circulan la frontera.

Por otra parte, se recomienda incorporar un “**enfoque migratorio**” en las políticas públicas territoriales, de derechos humanos y de desarrollo, con base en el cual se reconozca la existencia de problemas y dinámicas migratorias en la frontera, que permitan que todas las personas que ingresen irregularmente y/o permanezcan en irregularidad, sean conocidas por las autoridades migratorias, obtengan orientación sobre los procesos a seguir para regularizarse, así como puedan recibir atención de emergencia sin ninguna limitación, ni ser objeto de discriminación por su origen nacional y condición migratoria, de tal manera que todas las autoridades en el territorio conozcan, puedan orientar y contribuyan al control migratorio.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Conectando Caminos por los Derechos

En cuanto a la protección de las personas que se encuentran transitando, circulando e ingresando por la zona de frontera, es conveniente activar los varios comités de protección diferencial establecidos para proteger a las mujeres, a las niñas, a los niños y adolescentes, así como a las personas que se encuentran en críticas condiciones de vulnerabilidad.

En el caso de las personas que han sido objeto de vulneración de sus derechos a la vida, la libertad, la integridad y seguridad personales, en el marco de situaciones vinculadas con el conflicto armado interno, reconocerlas y atenderlas como víctimas del conflicto armado interno, sin consideración a su nacionalidad y estatus migratorio. Quienes se encuentran en condición migratoria irregular y han sido víctimas, deben ser orientados a Migración Colombia para que obtengan un salvoconducto de permanencia para adelantar los trámites respectivos, además de ser orientados para acceder al Permiso Temporal por Protección de acuerdo con el Estatuto Temporal por Protección. Debe primar la condición de persona, así como el deber de protección Estatal para todas las personas, por encima del estatus migratorio y la nacionalidad.

Igualmente y teniendo en cuenta los enfoques de frontera y migratorio, **la Secretaría de Fronteras y Cooperación Internacional** de la Gobernación de Norte de Santander, como instancia articuladora y de coordinación interinstitucional en la zona de fronteras para los diferentes asuntos relacionados con la frontera y la migración, se puede encargar de:

- (1) Promover la organización de un área de monitoreo y análisis de la información que les permita contar con datos y análisis sobre la situación de la frontera y el estado de protección y ejercicio de derechos de quienes transitan y/o habitan la zona de frontera.
- (2) Impulsar un proceso de coordinación interinstitucional de prevención y protección de derechos humanos, convocando a las diferentes instituciones y comités interinstitucionales de prevención y protección de derechos que se encuentran organizados para atender los diferentes problemas diferenciales.
- (3) Promover la activación de instancias de coordinación interinstitucional para atender los problemas relacionados con los campos de la regularización, la protección, la atención de emergencias, la no discriminación, el género y a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, que afectan a la población proveniente de Venezuela.
- (4) Promover espacios de coordinación y articulación interinstitucional que incluyan a las instancias nacionales, territoriales, las de organismos multilaterales, cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales que intervienen en la zona y cuentan con mandatos y funciones institucionales relacionadas con el problema migratorio.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative



Bibliografía

- Agencia EFE. (8 de mayo de 2019). *COLOMBIA VENEZUELA Al menos un muerto y tres heridos por un tiroteo en la frontera colombo-venezolana*. Recuperado el 30 de septiembre de 2021, de Agencia EFE: <https://www.efe.com/efe/espana/sociedad/al-menos-un-muerto-y-tres-heridos-por-tiroteo-en-la-frontera-colombo-venezolana/10004-3970688>
- Albornoz Arias, N. C., Mazuera Arias, R., Ramírez Martínez, C., & Morffe Peraza, M. Á. (2017). *Norte de Santander y Táchira: Más que un límite fronterizo, subjetividades construidas en el territorio*. Maracaibo, Zulia, Venezuela: Universidad del Zulia. Maracaibo, Estado Zulia, República Bolivariana de Venezuela.
- Alegría, T. (2009). *Metrópolis Transfronterizas*. Mexico : Porrúa.
- Aliaga Saez, F. (julio de 2021). Causas de la migración forzada de Venezuela a Colombia. *Aulas. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, 67(2), 67-77.
- Amnistía Internacional. (2021). *En qué estamos. Informe 2020/21*. Recuperado el 24 de septiembre de 2021, de Amnistía Internacional : <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/venezuela/>
- Bernal-Camargo, D., & Padilla-Muñoz, A. (10 de enero de 2017). Los sujetos de especial protección: construcción de una categoría jurídica a partir de la constitución política colombiana de 1991. *Revista Jurídicas*, 15(1), 46-64.
- Blanco La Cruz, R. (2008). La Zona de Integración Fronteriza Táchira-Norte de Santander. *Aldea Mundo*, 13(25), 7-12.
- Bustamante, A. (enero de 2004). Subnacionalismo en la frontera. Caso de Táchira (Venezuela)- Norte de Santander (Colombia). *Territorios*(11), 127-144.
- Cancillería. (2021). *Cancillería de Colombia*. Recuperado el 5 de Octubre de 2021, de Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza: <https://www.cancilleria.gov.co/prosperity>
- Cancillería. (2021). *Seguridad y Defensa*. Recuperado el 25 de Septiembre de 2021, de Cancillería: <https://www.cancilleria.gov.co/en/integracion-fronteriza-brasil-ecuador-y-peru>
- Castrillón Riascos, J., & Valencia Gaitán, J. (2019). Reconfiguración de la frontera Norte de Santander-Táchira: ilegalidad, crimen organizado y corrupción . *Ópera*(24), 157-177.
- Corte Constitucional. (1 de abril de 2014). *Sentencia T-1040 de 2014*. Recuperado el 10 de octubre de 2021, de Corte Constitucional: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-217-14.htm>
- Corte Constitucional. (19 de diciembre de 2013). *Sentencia T-956 de 2013*. Recuperado el 30 de septiembre de 2021, de Corte Constitucional : https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-956-13.htm#_ftnref35
- Corte Constitucional. (7 de Diciembre de 2001). *Sentencia T - 1316 de 2001*. Recuperado el 30 de septiembre de 2021, de Corte Constitucional: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-1316-01.htm#_ftnref6
- Corte IDH. (17 de septiembre de 2003). *Opinión Consultiva 18 de 2003*. Recuperado el 17 de septiembre de 2021, de Corte Interamericana de Derechos Humanos: https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf



Conectando Caminos por los Derechos

- Corte IDH. (22 de septiembre de 2005). *Ficha Técnica: Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Recuperado el 22 de septiembre de 2021, de Corte Interamericana de Derechos Humanos: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=330
- DANE. (09 de diciembre de 2020). *Enfoque diferencial e interseccional*. Recuperado el 20 de septiembre de 2021, de Estadísticas por tema: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/enfoque-diferencial-e-interseccional>
- Defensoría del Pueblo. (30 de Abril de 2020). *Alerta Temprana de Inminencia N° 18 de 2020*. Recuperado el 15 de Septiembre de 2021, de Alertas Tempranas: <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/018-20.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (5 de agosto de 2020). *Alertas Tempranas*. Recuperado el 15 de julio de 2021, de Alerta Temprana 035 - 2020: <https://sigdefensoria.defensoria.gov.co/satarchivos/alertas/2020/035-20.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (Mayo de 2018). *Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo*. Recuperado el 20 de Septiembre de 2021, de <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Documento-SAT-15.pdf>
- DNP. (10 de mayo de 2014). *Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el 20 de septiembre de 2021, de Documento CONPES 3805. Prosperidad para las Fronteras de Colombia: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3805.pdf>
- El Tiempo. (15 de septiembre de 2021). *El 'Tren de Aragua', la banda venezolana que azota la frontera*. Recuperado el 8 de octubre de 2021, de ElTiempo.com: <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/tren-de-aragua-banda-criminal-venezolana-que-delinque-en-colombia-618145>
- Estoy en la Frontera. (S.F.). *¿A qué riesgos me enfrento si cruzo por trochas?* Recuperado el 24 de Septiembre de 2021, de Pasos fronterizos y documentación: <https://estoyenlafrontera.com/pasos-fronterizos-y-documentacion/que-peligros-me-enfrento-si-cruzo-por-trochas>
- Estupiñan - Silva, R. (2014). LA VULNERABILIDAD EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: ESBOZO DE UNA TIPOLOGIA. *Manual de derechos humanos y políticas públicas*, 193-231.
- FIP. (26 de febrero de 2020). *Inseguridad en el Catatumbo: el punto débil de la transformación territorial*. Recuperado el 15 de septiembre de 2021, de Fundación Ideas para la Paz. SIGUIENDO EL CONFLICTO ANÁLISIS DE LAS DINÁMICAS DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO: <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1812>
- Fiscalía. (22 de julio de 2021). *Caen los presuntos responsables de la acción terrorista contra la Brigada 30 del Ejército Nacional y el ataque al helicóptero en el que se transportaba el Presidente de la República y su comitiva*. Recuperado el 29 de septiembre de 2021, de Fiscalía General de la Nación: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/caen-los-presuntos-responsables-de-la-accion-terrorista-contr-la-brigada-30-del-ejercito-nacional-y-el-ataque-al-helicoptero-en-el-que-se-transportaba-el-presidente-de-la-republica-y-su-comitiva/>
- García P, V., & Trejos, L. (Enero - marzo de 2021). Las tramas del conflicto prolongado en la frontera colombo-venezolana: un análisis de las violencias y actores armados en el contexto del posacuerdo de paz. *Colombia Internacional*(105).
- Gobernación de Norte de Santander. (2020). *Plan de Desarrollo Departamental 2020 - 2023*. Cúcuta: Gobernación.



Conectando Caminos por los Derechos

- González Verjel, M., & Maldonado Lancheros, M. (Diciembre de 2015). Tratados históricos entre Colombia y Venezuela: una mirada en el marco de las relaciones Táchira- Norte de Santander. *Justicia*(28), 152-158.
- Idler, A. (2021). *Fronteras rojas. Una mirada al conflicto y el crimen desde los márgenes de Colombia, Ecuador y Venezuela*. Bogotá: Penguin Random House.
- Info'palante. (mayo de 2021). *Guía migratoria - Fronteras ¿A cuáles riesgos me enfrento si decido cruzar hacia Colombia por trochas?* Recuperado el 24 de septiembre de 2021, de Info'palante: <https://infopalante.org/hc/es-co/articulos/360062984553--A-cuáles-riesgos-me-enfrento-si-decido-cruzar-hacia-Colombia-por-trochas>
- Infobae. (30 de septiembre de 2020). *Así circula la droga entre el cartel de Sinaloa y el ELN* . Recuperado el 30 de septiembre de 2021, de <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/10/01/asi-circula-la-droga-entre-el-cartel-de-sinaloa-y-el-eln/>
- InSight crime. (28 de diciembre de 2020). *GameChangers 2020: El resurgimiento de la autopista de la cocaína en Centroamérica*. Recuperado el 5 de octubre de 2021, de InSight Crime Análisis: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/resurgimiento-autopista-cocaina-centroamerica/>
- Insight Crime. (2018). *Venezuela: ¿Un Estado mafioso?* Recuperado el 20 de septiembre de 2021, de Centro de Investigación del crimen organizado: <https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/05/Venezuela-Estado-mafioso-InSight-Crime-Observatorio-de-crimen-organizado.pdf>
- Iturriza, J. (Noviembre de 1986). Integración fronteriza. Un enfoque metodológico. *Revista Integración Latinoamericana*(118), 165 - 180.
- La Opinión. (17 de Noviembre de 2019). *Mexicanos controlan el 80% de la coca del Catatumbo*. Recuperado el 20 de septiembre de 2021, de <https://www.laopinion.com.co/region/mexicanos-controlan-el-80-de-la-coca-del-catatumbo>
- La Opinión. (23 de Noviembre de 2019). *Válvulas ilícitas, 'las refinerías' del narcotráfico*. Recuperado el 10 de Octubre de 2021, de <https://www.laopinion.com.co/region/valvulas-ilicitas-las-refinerias-del-narcotrafico>
- Linares, R. (noviembre de 2005). Zona de Integración Fronteriza (ZIF) y su dimensión territorial en la frontera Táchira (Venezuela) - Norte de Santander (Colombia). *Aldea Mundo*, 10(19), 45-54.
- Machado M, J. (mayo de 2020). *EL ESPACIO SOCIAL FRONTERIZO COLOMBO-VENEZOLANO: DINAMISMOS*. Recuperado el 15 de septiembre de 2021, de FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG : <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/16672.pdf>
- Machado M., J. (2020). *EL ESPACIO SOCIAL FRONTERIZO COLOMBO VENEZOLANO: DINAMISMOS*. Caracas: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG.
- Migración Colombia. (3 de marzo de 2021). *Noticias*. Recuperado el 24 de septiembre de 2021, de Migración Colombia: <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/mas-de-un-millon-742-mil-venezolanos-se-encontrarian-en-colombia-para-el-31-de-enero-de-2021-y-podrian-acogerse-al-estatuto-temporal-de-proteccion>
- Mindefensa. (2019). *Ministerio de Defensa*. Recuperado el 20 de septiembre de 2021, de Política de Defensa y Seguridad PDS: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Presna/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf



Conectando Caminos por los Derechos

- Mindefensa. (22 de Abril de 2016). *Directiva Permanente N° 0015 de 2016*. Recuperado el 28 de septiembre de 2021, de Mindefensa: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir_15_2016.pdf
- Molano - Rojas, A., & Zarama Salazar, F. (2016). Fronteras: gobernanza, sensibilidad y vulnerabilidad. En A. Molano - Rojas, *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas* (págs. 17-45). Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.
- Mora Ramírez, A. (2008). La zona de integración fronteriza colombo – venezolana. La integración sostenible y el funcionalismo actual, un análisis descriptivo. *Panorama*(5), 35-54.
- Mujer y políticas sociales. (20 de Febrero de 2020). *Interseccionalidad: definición, historia y guía*. Recuperado el 26 de septiembre de 2021, de Educando en Igualdad: <https://www.educandoenigualdad.com/2020/02/20/interseccionalidad-definicion-historia-y-guia/>
- NRC. (2020). *Reporte de situación. Migrantes y refugiados en tránsito provenientes de Venezuela*. Consejo Noruego de Refugiados.
- Oliveros, L. (2002). *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*. CAN, Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la CAN.
- Pares. (15 de Diciembre de 2020). *Situación de Seguridad y Migración en la Frontera Colombia - Venezuela*. Recuperado el 20 de Septiembre de 2021, de Fundación Paz & Reconciliación: https://e7c20b27-21c2-4f2b-9c38-a1a16422794e.usrfiles.com/ugd/e7c20b_6c4abc3d3f5346338667c375b1b4229b.pdf
- Pelletier Quiñones, P. (2014). La "discriminación estructural" en la evolución de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista IIDH*(60), 205 - 215.
- Policía MECUC. (2020). *PARTICIPACION DE POBLACION MIGRANTE EN HECHOS DELICTIVOS*. Policía Nacional de Colombia, Policía Metropolitana de Cúcuta, Cúcuta.
- R4V. (2020). *COLOMBIA: EVALUACIÓN RÁPIDA DE NECESIDADES ANTE COVID-19 MAYO 2020*. GIFMM.
- R4V. (2021). *Evaluación de necesidades Ronda 1 /2021*. GIFMM.
- R4V. (5 de Septiembre de 2021). *Refugiados y Migrantes Venezolanos*. Recuperado el 8 de Octubre de 2021, de Plataforma de Cooperación Interagencial para Refugiados y Migrantes Venezolanos: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>
- Rabasa, A., & Peters, J. (2007). Understanding Lack of Governance. En A. Rabasa, *Ungoverned Territories: Understanding and Reducing Terrorism Risks* (págs. 1-32). Pittsburgh: RAND PROJECT AIR FORCE.
- Rodríguez G., J. (Noviembre de 2013). ANÁLISIS DE LA LOGÍSTICA DEL CARBÓN EN NORTE DE SANTANDER. *FESC*(6), 50-57.
- Rodríguez Ortiz, R. (2014). *Epistemología de las fronteras, modelos de sociedad y políticas públicas*. México: Edición y Gráficas Eón S.A.
- Rutas del conflicto. (S.F.). *Río Táchira*. Recuperado el 30 de septiembre de 2021, de Ríos de Vida y Muerte: <https://rutasdelconflicto.com/rios-vida-muerte/rios/r-o-t-chira>
- Tratado de Tonchola. (1959). *Tratado*. Obtenido de Colombia Nos Une: <https://www.colombianosune.com/sites/default/files/Tratado%20de%20Tonchala.pdf>
- Universidad del Rosario, & Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia. (septiembre de 2018). *RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA MOVILIDAD HUMANA VENEZOLANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA MIGRATORIA COLOMBIANA*. Recuperado el 24 de septiembre de 2021, de



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative

Freedom House

Internews
Local voices. Global change.

Conectando Caminos por los Derechos

<https://www.kas.de/documents/287914/287963/Retos+y+oportunidades+de+la+movilidad+humana+venezolana+en+la+construcción+de+una+pol%C3%ADtica+migratoria+colombiana.pdf/bcee4a33-9677-4405-bc16-b10dc4565937>

Universidad del Rosario. (6 de septiembre de 2017). *Nova Et Vetera*. Recuperado el 15 de septiembre de 2021, de Actualidad Rosarista: <https://www.urosario.edu.co/Periodico-Nova-Et-Vetera/Actualidad-Rosarista/Norte-de-Santander-Atlantico-y-Bogota-regiones-c/>

UNODC. (9 de JUNIO de 2021). *Datos y tendencias del monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia (2020)*. Recuperado el 28 de SEPTIEMBRE de 2021, de UNODC.ORG: <https://www.unodc.org/colombia/es/datos-y-tendencias-del-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2020.html>

UNODC. (julio de 2020). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019*. Recuperado el 30 de septiembre de 2021, de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI): https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_Cultivos_Illicitos_2019.pdf

Verdad Abierta. (25 de junio de 2018). *La riqueza maldita del Catatumbo*. Recuperado el 30 de septiembre de 2021, de <https://verdadabierta.com/la-riqueza-maldita-del-catatumbo/>

Verdad Abierta. (28 de enero de 2019). *'Narcos' mexicanos en Colombia: lo que se especula y lo que se sabe*. Recuperado el 30 de septiembre de 2021, de VERDADABIERTA.COM Crimen Organizado: <https://verdadabierta.com/narcos-mexicanos-colombia-lo-se-especula-lo-se-sabe/>

Wilches-Chaux, G. (1998.). *Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o yo voy a correr el riesgo. Guía de la Red para la Gestión Local del Riesgo*. Lima, Perú: La Red. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ABA
AMERICAN BAR ASSOCIATION
Rule of Law Initiative

