RESEARCHING INTERNAL DISPLACEMENT

Working Paper No. 29

Transformación de las dinámicas del desplazamiento forzado interno en Colombia en tiempos de migración

Ana María Ríos Laverde
Red Latinoamericana de Desplazamiento Interno LANID
Colombia

Julio 2022

Researching Internal Displacement

Resumen

Cinco años después de la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, el ciclo de violencia y desplazamiento forzado no ha cesado en Colombia. Las disputas por el control territorial persisten pero bajo una reconfiguración del dominio, marcado por un carácter expansivo del conflicto armado a zonas de frontera y la proliferación de estructuras armadas ilegales con complejas formas organizativas y operacionales. Estos nuevos escenarios de riesgo surgidos durante el posacuerdo han influido en la variación de los patrones de desplazamiento forzado a nivel geográfico, demográfico y temporal. La creciente ola migratoria mixta que ha llegado al país con ocasión de la crisis en Venezuela, se suma como un elemento adicional de análisis de las dimensiones e impactos de este fenómeno. El presente documento busca analizar la forma como el desplazamiento interno y la migración transfronteriza confluyen en contextos de múltiples riesgos y de evolución rápida como es el caso de la frontera colombo-venezolana en los departamentos colombianos de Arauca y Norte de Santander. Para este propósito, la investigación se concentrará en analizar el comportamiento actual de la violencia organizada y su impacto en las nuevas tendencias y manifestaciones del desplazamiento interno, así como los puntos de contacto con otras formas de movilidad humana que llegan y transitan por esta zona.

Palabras clave

Conflicto armado; desplazamiento forzado interno; migración transfronteriza; movilidad humana

Contacto

Email: ana.rios.laverde@gmail.com.

Este Working Paper fue escrito por la autora durante su Summer Fellowship on Internal Displacement (Beca de Verano sobre Desplazamiento Interno) en el Internal Displacement at the Internal Displacement Research Programme de la Refugee Law Initiative. La beca fue apoyada por el Arts and Humanities Research Council, en nombre del UKRI Global Challenge Research Fund, como parte del proyecto financiado “Interdisciplinary Network on Internal Displacement, Conflict and Protection” (AH /T005351/1).

1. Introducción

Dos fenómenos de movilidad humana confluyen de forma contundente en el contexto actual colombiano: el desplazamiento forzado interno de 8,1 millones de personas[1] y la migración transfronteriza de flujos mixtos provenientes de Venezuela entre los que se encuentran refugiados, migrantes, solicitantes de asilo y retornados. Ambos fenómenos además de revelar dos caras de la movilidad forzada posicionan a Colombia como el país con mayor número de desplazados internos y el segundo con mayor acogida de refugiados a nivel mundial después de Turquía.[2]

Por antonomasia, los procesos de movilidad humana son procesos complejos y multicausales y estos no son la excepción. El desplazamiento forzado interno ha sido asociado de manera reiterada a las dinámicas del conflicto armado y la violencia generalizada, pero también, se han identificado causas subyacentes como el despojo y abandono forzado de tierras y las condiciones estructurales que han hecho de Colombia un país profundamente desigual[3]. En contraste, la migración transfronteriza desde Venezuela se ha dado –en su mayoría– en un contexto de declive económico y social del vecino país que ha resultado en el éxodo de millones de personas. Se calcula que de las más de 5 millones de personas que han salido de Venezuela, 1.8 millones[4] ha llegado a Colombia en búsqueda de protección y mejores condiciones de vida.

Sin embargo, cuando el desplazamiento interno y la migración transfronteriza confluyen en contextos de alta conflictividad y violencia pueden manifestarse de manera similar, seguir las mismas trayectorias o compartir causas de expulsión y victimización, como ocurre actualmente en la frontera colombo-venezolana[5]. La transformación del conflicto armado tras el desarme de la guerrilla de las FARC, las tensiones diplomáticas bilaterales y la crisis en Venezuela han contribuido a que los más de 2.200 kilómetros de zona limítrofe se conviertan en un espacio cada vez más proclive a la criminalidad y al hostigamiento de la población civil tanto colombiana como venezolana.

Los actores armados ilegales que hacen presencia en ambos lados de la frontera han instrumentalizado las necesidades de estas poblaciones para controlar su movilidad a lo largo de los cruces fronterizos, bien sea desplazándolos, confinándolos o limitando su acceso a bienes y servicios básicos. La pandemia del Covid-19 fungió como un factor potenciador de las vulnerabilidades de las personas en movimiento, pero también, del control social y territorial que ejercen los grupos al margen de la ley en estas zonas.

---

[1] Unidad para las Víctimas (UARIV), Registro Único de Víctimas (RUV) acumulado histórico desde 1985 hasta el 31 de diciembre de 2020.

[2] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado para el 2020. Disponible en: https://eacnur.org/files/tendencias_globales_2020_esp.pdf

[3] En esta categoría deben considerarse diferentes factores como el modelo socioeconómico, las prácticas e imaginarios culturales, la debilidad del sistema judicial y la impunidad como condiciones que perpetúan y reproducen la violencia. Sin embargo, esta categoría no es taxativas y más factores pueden ser incluídos.

[4] Migración Colombia, Boletín Anual de Estadísticas de Flujos Migratorios, 2019.

[5] Cantor, D, & Apollo, J, Internal Displacement, Internal Migration, and Refugee Flows: Connecting the Dots, *Refugee Survey Quarterly*, Volume 39, Issue 4, December 2020.

La atención y protección a estas poblaciones enfrenta un reto adicional al momento en que los diferentes regímenes normativos que regulan los derechos de las personas en movimiento se superponen en zonas de frontera. A pesar de compartir necesidades básicas y demandar una respuesta articulada, las estrategias de intervención se fragmentan en su implementación. Resulta pertinente entonces plantear tres preguntas que guiarán esta investigación: ¿Cómo se comporta el desplazamiento interno en Colombia en escenarios de múltiples riesgos y múltiples expresiones de movilidad humana?; ¿Cuáles son los puntos de contacto entre el desplazamiento interno y otras formas de movilidad humana en la frontera? y finalmente, ¿Cuál ha sido la respuesta estatal frente a los nuevos retos en esta zona?

Una perspectiva local y orientada a las especificidades del territorio parece ser la alternativa más acertada para abordar el complejo panorama de seguridad y los recientes casos de desplazamiento interno y externo en la frontera. Esto, sin el ánimo de desdibujar el carácter distintivo del desplazamiento interno como un concepto que tiene rasgos y necesidades propias, sino por el contrario, con el propósito de obtener una mejor comprensión de sus patrones en los últimos años. Principalmente porque las categorías o enfoques tradicionales parecen no ser suficientes para explicar estos nuevos eventos de desplazamiento forzado y es allí donde se demandan perspectivas más amplias de estudio que capten mejor los procesos de expulsión en toda su complejidad.

El presente documento busca profundizar en el comportamiento del desplazamiento interno y la migración transfronteriza en la frontera que divide a Colombia y Venezuela, así como la identificación de los puntos de contacto entre estos dos fenómenos como expresiones de movilidad humana. Para este propósito, el documento estará estructurado en tres partes. Una primera parte donde se analizará el contexto actual del conflicto armado a partir de los actores responsables, motivos e intensidad de las acciones armadas, entre otras. Una segunda parte donde se analizarán las nuevas dinámicas de desplazamiento interno con base en las cifras, flujos de desplazamiento, intensidad, afectados, lugares de origen y asentamiento. Y finalmente, una tercera parte donde se profundizará en la respuesta estatal a cada uno de los puntos anteriores.

El presente estudio se centrará en analizar temporalmente el periodo que comprende los años 2017 al primer semestre del 2021, periodo correspondiente a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, celebrado entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el gobierno colombiano. En este periodo han surgido nuevos retos en materia de seguridad, convivencia e implementación de lo pactado que demandan un estudio a profundidad. En esta misma dirección, el espacio geográfico objeto de análisis se enfocará en los departamentos colombianos de Norte de Santander y Arauca que hacen parte de la porosa frontera colombo-venezolana por ser estos la principal puerta de entrada y salida de ciudadanos venezolanos a Colombia.

El estudio parte de la premisa de que este espacio fronterizo ha experimentado importantes cambios en términos de las lógicas del conflicto armado que han impactado negativamente los flujos migratorios mixtos en su tránsito y llegada al país a través de diversas formas de discriminación y violencia. Si bien los migrantes y refugiados venezolanos no constituyen la única población migrante en Colombia, sí es la más numerosa y la más representativa en esta zona del país en la actualidad.

2. Transformación de las dinámicas del conflicto armado en Colombia durante la etapa de posacuerdo

La experiencia internacional comparada ha demostrado que los procesos transicionales no son lineales o automáticos después de un proceso de paz o el fin de una dictadura. Por el contrario, se trata de procesos dinámicos y complejos que demandan una transformación institucional, jurídica y política para abordar las causas que los motivan, garantizar la reparación a las víctimas y evitar la repetición de los hechos[6]. En la búsqueda de una transición a la legalidad, los grupos armados ilegales que participaron activamente en el conflicto pueden desertar o declararse en disidencia. Fenómeno que tiende a intensificarse durante la etapa del posconflicto y la implementación de lo pactado, por lo que se demanda una respuesta efectiva e integral de los Estados para hacer frente a estas nuevas expresiones de violencia[7].

En el caso particular colombiano, el conflicto armado interno se ha prolongado por más de seis décadas en las que ha experimentado transformaciones en sus dinámicas, motivaciones y multiplicidad de actores involucrados. Sin embargo, desde sus inicios el conflicto colombiano ha estado determinado por disputas sobre el uso y tenencia de la tierra con especial afectación a los derechos de propiedad de la población campesina y étnica[8]. En este contexto, los grupos armados ilegales han recurrido al despojo y apropiación violenta de predios como una estrategia de guerra para el control territorial y social, pero además, como un mecanismo para satisfacer intereses privados sobre dichos predios.

Con la expansión del narcotráfico y otras economías ilegales, las disputas entre grupos armados empezaron a enmarcarse en el control de zonas con presencia de cultivos ilícitos, rutas de la droga o megaproyectos extractivos. Las rentas derivadas de estas actividades han servido desde entonces para financiar la guerra: primero a las guerrillas, luego a grupos paramilitares y de forma más reciente, a grupos posdesmovilización y residuales[9]. Estas agrupaciones criminales se han valido de una institucionalidad debilitada que facilita e incluso se beneficia del narcotráfico, permitiéndole infiltrarse en el Estado, financiar campañas presidenciales, y de manera general, promover una cultura de ilegalidad preponderante en el país.

Tras la firma del acuerdo de paz entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP comenzó un nuevo capítulo en la historia de los procesos transicionales en Colombia. Para este momento era claro que el posconflicto no podía reducirse a la desmovilización de grupos armados sin considerar las causas profundas de la guerra y la transformación de los territorios más afectados. De esta manera, el Acuerdo de Paz buscó sentar las bases para el desarrollo del país a partir de seis puntos que abordaban, entre otras, el desarrollo rural, la participación política,

[6] Muñoz, F, ”La Paz Imperfecta”, Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada (España) pp. 21-66, 2001.

[7] Fundación Ideas para la Paz (FIP), Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC, informe No. 30, (Bogotá D.C, 2018).

[8] Además de la falta de espacios para la participación política y otras temáticas estructurales. Ver: Centro Nacional de Memoria Histórica. Informe ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

[9] En sus inicios la guerrilla de las Farc no se involucró con el procesamiento y exportación de la droga, esto se daría a principios de la década de los años noventa. Ver:Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) , 2013.

el cese al fuego, la solución al problema de drogas ilícitas, el resarcimiento a las víctimas y finalmente, una serie de mecanismos para la implementación y verificación de lo acordado[10].

Es precisamente en la fase de implementación del acuerdo donde se han configurado mayores obstáculos. Por una parte han surgido retos para garantizar la vida e integridad de los excombatientes de las Farc representado en un aumento de los asesinatos y amenazas en su contra desde que firmó la paz en 2016. Según la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, los asesinatos responden en su mayoría a represalias por la colaboración de los excombatientes con las investigaciones adelantadas por la Justicia Especial para la Paz (JEP) y demás instituciones creadas en el marco del acuerdo[11].

Al igual que los excombatientes, el número de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales asesinados ha incrementado sustancialmente en este periodo, en especial, aquellos comprometidos con la defensa del medio ambiente, la sustitución de cultivos ilícitos y la construcción de paz. Ambos casos son una muestra de que existe un rechazo desde distintos sectores frente al cumplimiento de los acuerdos en términos de la reincorporación a la vida civil de los antiguos combatientes y de los liderazgos que se ejercen a nivel local para la defensa de las comunidades y el territorio.

La resistencia frente el acuerdo proviene también del gobierno actual y su partido político, que no solo han desconocido la legitimidad de lo pactado sino que han puesto trabas para el cumplimiento de algunas de las disposiciones claves del mismo. En su lugar, han optado por una interpretación restrictiva bajo el lema de "paz con legalidad" que no brinda soluciones para las causas estructurales de la violencia sino que refuerza las intervenciones represivas del Estado[12].Adicionalmente, el acuerdo de paz promueve esquemas de la economía campesina y comunitaria como pilar para la transformación territorial, lo que resulta incompatible con el modelo económico que defiende el gobierno en el que se prioriza a las grandes empresas y se avala el uso de métodos como el *fracking* y la aspersión con glifosato.

La lenta implementación de los acuerdos y la salida de las FARC de los territorios en los que por décadas fueron el actor dominante, han dado lugar a una reconfiguración de las dinámicas territoriales y operativas de la violencia. Esto se ha traducido en una degradación de las dinámicas de guerra y en una fragmentación de los grupos armados ilegales que operan en el país. Este proceso de fragmentación tiene un antecedente importante en la desmovilización de los grupos paramilitares en cabeza de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en el año 2005. Con posterioridad al desarme paramilitar, agrupaciones conformadas por antiguos miembros reaparecieron bajo la figura de "bandas criminales" que se inscribieron a negocios ilícitos como el narcotráfico mientras continuaban reproduciendo las lógicas de control social, desplazamiento

[10] Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Colombia 2016.

[11] Torres, Jhon, "Los mayores verdugos de los excombatientes de las FARC", Diario El Tiempo, (2021). Disponible en:https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/excombatientes-de-las-farc-asesinados-informe-especial-proceso-de-paz-620942

[12] Ávila, Ariel, "Cinco años del acuerdo de paz en Colombia", Diario El País, (2021) Disponible en: https://elpais.com/opinion/2021-09-27/cinco-anos-del-acuerdo-de-paz-en-colombia.html

y despojo forzado de sus antecesores. Esto generó un amplio debate en cuanto a su tratamiento y denominación[13].

La Corte Constitucional despejó la incertidumbre en este aspecto al exaltar que no se trataba de meras bandas delincuenciales sino de agrupaciones que tienen participación en el marco del conflicto armado –en su concepción más amplia– por cuanto continuaban cometiendo hechos de violencia que afectan los derechos humanos de la población civil[14]. En consecuencia, las personas afectadas por hechos atribuibles a estas agrupaciones debían ser reconocidas como víctimas y garantizar su registro[15]. A partir de ello, mediante Directiva 015 de 2016[16] se reclasificó a las 'bandas criminales' bajo dos denominaciones: Grupos Armados Organizados (GAO) correspondientes a aquellos grupos con un nivel de hostilidades y de organización amplio, entre los que incluyó a agrupaciones sucesoras de los paramilitares; y en segundo lugar, Grupos Delictivos Organizados (GDO) considerados organizaciones delincuenciales con alcances criminales transnacionales dedicadas principalmente al tráfico de drogas. Con esta, el gobierno se concentró en combatir militarmente a estas nuevas estructuras armadas ilegales, pero no fue suficiente parar resolver el complejo fenómeno del paramilitarismo y sus conexiones con esferas políticas y económicas regionales[17].

De manera más reciente, con la desmovilización de la guerrilla se está generando nuevamente un proceso de mutación de los grupos armados ilegales aunque con rasgos distintivos. Si bien la mayoría de excombatientes continúan hoy dentro el proceso, hubo facciones de esta guerrilla que decidieron no acogerse al acuerdo de paz o han optado por rearmarse dando inicio a un nuevo ciclo de violencia. Dos son las disidencias más representativas de esta guerrilla. La primera está liderada por alias 'Gentil Duarte' y nació después de la declaratoria en disidencia del Frente Primero en 2016. Esta disidencia se ha fortalecido a través de alianzas con subgrupos como el Comando Coordinador de Occidente que opera al suroccidente del país. La segunda, agrupada bajo el liderazgo de Iván Márquez se autodenomina "Segunda Marquetalia" y aunque tiene una presencia y una composición más reducida, ha logrado incursionar en territorio venezolano manteniendo una ideología insurgente[18].

A pesar de esfuerzos por unificar el mandato de las disidencias, las relaciones entre la línea de Gentil Duarte y la Segunda Marquetalia han sido tensas y no es posible hablar de una continuación del fenómeno guerrillero como se conocía hasta antes del proceso de paz. Por lo menos no en este momento. En primer lugar, porque la fragmentación de las disidencias ha significado el paso de una guerra de orden nacional como la que se sostenía con las FARC, a

[13] Revista Verdad Abierta, "Bandas criminales, ¿simples criminales o tercera generación de paras? (2016), Disponible en: https://verdadabierta.com/bandas-criminales-simples-criminales-o-tercera-generacion-de-paras/

[14] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-163 de 2017, MP: Gloria Estella Ortiz.

[15] Las autoridades responsables del registro de víctimas denegaron ese derecho en reiteradas ocasiones por considerar que las personas afectadas por acciones atribuibles a las bandas criminales no se enmarcaban dentro del conflicto armado, aspecto que fue controvertido por la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia. Ver: Sentencia T-556 de 2015.

[16]Las GAO son definidas en la Directiva como organizaciones 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". En esta categoría se incluyeron agrupaciones como las AGC, Los Puntilleros y Los Pelusos.

[18]. International Crisis Group. "Desorden en el borde: mantener la paz entre Colombia y Venezuela", Reporte No. 84, Latinoamérica y el Caribe, (2020).

conflictos focalizados y orientados en las especificidades del territorio para la obtención de ventajas militares y económicas. Lo que hace que su injerencia no se circunscriba a la división clásica de municipios o departamentos sino que se enfoque en lugares específicos como redes fluviales, pasos fronterizos, serranías o carreteras[19].

En segundo lugar, existen otras facciones disidentes que actúan de forma independiente y aunque suscriben alianzas con las disidencias principales no tienen una relación de subordinación o motivaciones en común[20]. Al haberse dado en momentos diferentes del proceso de paz, la razones para declarase en disidencia varían. Algunas facciones de esta guerrilla lo hicieron durante las negociaciones de paz, otras no aceptaron las condiciones del acuerdo una vez fue firmado y otras lo han hecho en la etapa del post-acuerdo. Las disidencias pueden responder a motivaciones de diversa naturaleza, algunas predominantemente económicas relacionadas con el control de mercados ilegales, otras al mantenimiento de un discurso político en sus zonas de injerencia o una mezcla de ambas. Se estima que para 2021, al menos treinta (30) organizaciones disidentes operan en diferentes regiones del país todas ellas en proceso de evolución y transformación[21].

Tercero, las disidencias se han convertido en grupos híbridos que se componen de antiguos milicianos y comandantes con amplia trayectoria militar, pero también, de nuevos miembros con poca experiencia y sin vocación política[22]. Dicha composición mixta pondría entre dicho que se trata de una continuación de esa guerrilla y su fines, más bien, se trata de una nueva generación de grupos armados con formas de combate y presencia en el territorio muy propias. En este respecto, el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes continúa siendo una práctica reiterada por estos grupos armados para ampliar sus filas y posicionarse frente a otras agrupaciones.

En el 2017, el gobierno colombiano mediante Directiva 037 de 2017 homologó a todas las disidencias de las FARC bajo la denominación de Grupos Armados Organizados Residuales (GAOr). Allí se les reconoció como agrupaciones con una doctrina propia y mando responsable que ejercen control en el territorio a partir de operaciones militares sostenidas que amenazan la estabilidad, la soberanía y la seguridad del país[23]. Dicho reconocimiento como parte del conflicto armado[24] facultó a las Fuerzas Militares para combatir y bombardear a las disidencias en el marco del Derecho Internacional Humanitario, así como de asignar a los cabecillas de dichas organizaciones como objetivos de alto valor estratégico. Sin embargo, como se expuso

[19] Justicia Especial para la Paz (JEP), Cuarto Reporte de Monitoreo de Riesgos de Seguridad de la Unidad de Investigación y Acusación. Equipo de Identificación y Advertencia y Oportuna de Riesgos. (2021)
[20] Álvarez Vanegas. E, Las caras de las disidencias: cinco años de incertidumbre y evolución, Fundación Conflict Responses (CORE), 9-19 (2021)
[21] Íbid.
[22] Álvarez Vanegas. E, Las caras de las disidencias: cinco años de incertidumbre y evolución, Fundación Conflict Responses (CORE), 9-19 (2021)
[23] Directiva Ministerial 037 de 2017, Ministerio de Defensa Colombia.
[24] La Corte Constitucional manifestó que "*los hechos atribuidos a los grupos post-desmovilización, se han considerado ocurridos en el contexto del conflicto armado", siempre y cuando se logre establecer su relación de conexidad con la confrontación interna, habida cuenta del carácter complejo de la misma. Por este motivo, "las víctimas de tales grupos no pueden ser descalificadas para los efectos del ejercicio de sus derechos y de los beneficios reconocidos por la Ley 1448 de 2011"*. (Sentencia T-163 de 2017, Corte Constitucional, MP: Gloria Estella Ortiz)

anteriormente, se está ante un proceso complejo de fragmentación de las disidencias en términos de organización, motivaciones y capacidad de impacto, por lo que describirlo desde una sola denominación podría ser insuficiente para abordar toda su complejidad.

3. Los múltiples escenarios de riesgo en la frontera colombo-venezolana

En la parte central de la frontera colombo-venezolana se encuentran ubicados los departamentos colombianos de Norte de Santander y Arauca, así como los estados de Zulia, Táchira y Apure en Venezuela. Históricamente, esta frontera ha sido un importante corredor binacional de bienes y personas en el que la población de ambos países ha compartido fuertes lazos sociales, culturales y comerciales que van más allá de su proximidad geográfica[25]. Adicionalmente, Venezuela fue por muchos años uno de los principales países receptores de migrantes y refugiados colombianos por cuenta del conflicto interno armado, la violencia política y la desigualdad.

El escenario actual en esta frontera es complejo y volátil. Por un lado, el nuevo ciclo de violencia durante el postacuerdo se ha ensañado en esta zona, agudizando los hechos violentos relacionados con el conflicto armado y el narcotráfico; y por el otro, este espacio concentra ahora la mayor parte de los movimientos de destino, tránsito y pendulares de la región ante la crisis en Venezuela. Si bien la violencia no es algo nuevo en esta parte del país, particularmente en la subregión del Catatumbo[26]donde los grupos guerrilleros y paramilitares se asentaron durante décadas, hay eventos en ambos lados de la frontera que han agudizado las tensiones y vulnerabilidades.

Para autoras como Annette Idler, en la frontera colombo-venezolana se configura lo que ella misma ha denominado el *efecto frontera*[27]. Este concepto señala que estas zonas tienen particularidades espaciales que facilitan el surgimiento de economías ilegales y sistemas de gobernanza paralelos que ponen en entredicho la capacidad del Estado para reafirmar su legitimidad. Principalmente, estos espacios se caracterizan por la ausencia de instituciones estatales o de presencia intermitente que dan lugar a vacíos de autoridad que son aprovechados por los grupos armados ilegales para imponerse. Su ubicación lejana del poder central y la concomitancia de dos jurisdicciones crea un ambiente de impunidad que promueve e incluso legitima el desarrollo de actividades ilegales transfronterizas. Finalmente, las zonas donde tiene lugar el efecto frontera poseen altos niveles de pobreza multidimensional, necesidades básicas

[25] Desde la segunda mitad del Siglo XX, miles de colombianos migraron hacia Venezuela buscando mejores condiciones de vida en el marco del *boom* petrolero que fortaleció la economía de dicho país y lo convirtió en el más próspero de la región. A la grave crisis humanitaria derivada del desplazamiento forzado de 8 millones de personas dentro del territorio nacional, se sumaron 400.000 personas que huyeron hacia países vecinos en búsqueda de refugio y protección internacional, siendo Venezuela uno de los principales países receptores del éxodo de colombianos en el exterior por cuenta de la guerra.

[26] Esta subregión ubicada al noroccidente del departamento está conformada por los municipio de Ocaña, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata.

[27] Idler A, Borderland battles: violence, crime, and governance at the edges of Colombia's war. Oxford University Press, (New York, 2020).

insatisfechas y desempleo que incrementan la precariedad de las comunidades y las hace más vulnerables ante los grupos criminales[28].

Luego del fraccionamiento de la guerrilla de las FARC y la posterior aparición de sus disidencias, una constelación de grupos armados no estatales se han fortalecido en el proceso y ha logrado penetrar las fronteras venezolanas por las ventajas de movilidad y repliegue que representa. Para ello, las relaciones entre las distintas estructuras armadas ilegales que operan en el territorio se han enmarcado en tres patrones de interacción principales: confrontación, alianzas y pactos de no agresión[29].

En el primer patrón, la confrontación se da a partir de combates y enfrentamientos en medio de disputas por controlar la cadena de valor del narcotráfico y sus rutas estratégicas. En el segundo, las alianzas se desarrollan para obtener ventajas tácticas para el posicionamiento territorial y control de los mercados ilegales mediante relaciones de subcontratación, cadenas de suministro para la fabricación de ilícitos y coordinación militar, entre otras. Por último, los pactos de agresión propenden por una convivencia pacífica y respeto mutuo que evite las agresiones y además facilite el despliegue de actividades criminales sin necesidad de llegar a celebrar alianzas o acuerdos de cooperación estratégica.

Desde una perspectiva práctica, estos patrones de interacción involucran los siguientes grupos**:**

Tabla 1: Estructuras armadas ilegales en la frontera colombo-venezolana[30]

Estructura	Lugar de injerencia	Afiliación	Patrón
Frente 10 Martín Villa	Cravo Norte, Tame, Arauquita (Arauca), La Victoria, Apure (Venezuela)	Disidencia FARC-EP (preacuerdo)	Alianza Bloque Suroriental en coordinación con Gentil Duarte
Frente 33	Catatumbo (Norte de Santander), Zulia (Venezuela)	Disidencia FARC-EP (preacuerdo)	Coordinación con Gentil Duarte /Pacto de no agresión con el ELN
Comando Danilo García	Catatumbo (Norte de Santander)), Zulia (Venezuela)	Disidencia FARC-EP (post-acuerdo)	Relación con Segunda Marquetalia /Pacto de no agresión con el ELN
Ejército de Liberación Nacional (ELN)	Catatumbo (Norte de Santander), Arauca y Táchira (Venezuela)	Organización guerrillera creada en 1964 .	Confrontación con las disidencias del EPL.
Ejército		Guerrilla creada en	

[28] Íbid.
[29] Idler, A. Fronteras Rojas: Una mirada al conflicto y el crimen desde los márgenes de Colombia, Ecuador y Venezuela. Penguin Random House (2021).
[30] Fuente: Fundación Conflict Responses (CORE) e Idepaz. Elaboración propia.

Popular de Liberación (EPL) ("Los Pelusos")	Cúcuta y Catatumbo (Norte de Santander),	1967 y desmovilizada en 1991. Sus disidencias son catalogados como grupos armados organizados.	Mantiene enfrentamientos con el ELN
Los Rastrojos	Área metropolitana de Cúcuta y Catatumbo (Norte de Santander), Táchira (Venezuela)	Sucesores de las AUC (paramilitares)	Tiene alianzas con Los Pelusos para combatir al ELN.
Clan del Golfo, AGC	Cúcuta, Norte de Santander y Táchira (Venezuela)	Sucesores de las AUC (paramilitares)	Alianzas Cartel de Sinaloa (México) y algunas disidencias de las FARC-EP.

El Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) son dos guerrillas de vieja data en esta región que han buscado apoderarse de viejas zonas de injerencia de las FARC-EP. Aunque las confrontaciones armadas entre estas agrupaciones estuvieron contenidas por un pacto de no agresión en el pasado, los combates se han reactivado violentamente desde 2018 para recuperar el poder y el territorio. Para ello han celebrado acuerdos con grupos herederos del paramilitarismo como Los Rastrojos y el Clan del Golfo que han afianzado su presencia a lo largo de la frontera y tienen una participación importante en los mercados ilegales transfronterizos, particularmente del tráfico de cocaína[31]. Las colaboraciones se extienden a bandas delincuenciales venezolanas como La Línea o el Tren de Aragua con las que subcontratan ilegalmente para proveer servicios de seguridad privada para los cultivos ilícitos y los pasos irregulares o para actuar como oficinas de cobro.

Los grupos armados ilegales aprovechan la ausencia del Estado no solo para la administración de rentas ilegales sino también para el control social de la población local y migrante a través de la imposición de normas de conducta. De esta manera, condicionan la movilidad, las rutas de acceso y la forma en que los migrantes venezolanos se insertan en la vida social de las comunidades receptoras[32].

Organizaciones de Derechos Humanos apuntan a la existencia de alianzas entre el ejército venezolano –y en general del régimen de Nicolás Maduro– con algunas disidencias de las FARC y el ELN con las que tiene afinidad ideológica y en las que ha encontrado un bastión de defensa

[31] Fundación Ideas para la Paz, Informe "La Fragilidad de la Transición: La paz incompleta y la continuidad de la confrontación armada", 07-18, Bogotá, 2019.

[32] García Pinzón, V., Mantilla, J. (2021) Contested borders: organized crime, governance, and bordering practices in Colombia-Venezuela borderlands. *Trends Organ Crim* **24,** 265–281. Ver: https://doi.org/10.1007/s12117-020-09399-3

de la revolución bolivariana[33]. Esto ha permitido que estas agrupaciones operen y se movilicen con relativa libertad en territorio venezolano, contando incluso con el apoyo de las Fuerzas Armadas Especiales (FAES) de Venezuela para combatir adversarios y opositores. Sin embargo, estas relaciones son frágiles y cambiantes y pueden desatar con rapidez sangrientos enfrentamientos como el que tuvo lugar en la frontera Apure-Arauca[34].

Es relevante recordar que estas interacciones se dan en medio del progresivo deterioro de la situación en Venezuela y del rompimiento de relaciones diplomáticas entre los gobiernos de los países. Un periodo que ha estado marcado por acusaciones en doble vía sobre la responsabilidad en el aumento de la criminalidad en la frontera y la infiltración de grupos paramilitares en Venezuela[35], lo que generó que en 2015 se declarara un estado de excepción en los estados de Táchira y Apure, seguido por un cierre unilateral de la frontera con Colombia. Medida que incluyó la deportación y expulsión de más de 20.000 colombianos que residían en Venezuela, entre los que se encontraban víctimas del conflicto armado. Esto marcó, además, el punto de partida de la crisis migratoria que obligó a millones de personas a huir de Venezuela en busca de mejores oportunidades y de protección internacional.

Lejos de reducir la criminalidad, el cierre de la frontera permitió que los grupos armados ilegales y delincuenciales se expandieran sobre el territorio y reafirmaran su dominio sobre economías ilegales más rentables y diversificas; en especial sobre el control de pasos fronterizos informales y *trocha*s. En estos, los grupos ilegales han encontrado una fuente de rentas a partir de extorsiones, tráfico de migrantes y trata de personas con fines de explotación sexual y laboral. Crímenes que han impactado de forma desproporcional a las mujeres y niñas migrantes, quienes están expuestas a mayores riesgos asociados a la violencia sexual y basada en género ya que al momento de cruzar el paso informal son forzadas a prostituirse o extorsionadas sexualmente aprovechando las condiciones de total impunidad que proliferan en estos espacios[36].

El cierre más reciente de la frontera tuvo lugar con la llegada de la pandemia del COVID-19. Dentro de las primeras medidas sanitarias decretadas para contenerla, estuvo el cierre de los pasos fronterizos oficiales con Venezuela lo que exacerbó una vez más las vulnerabilidades y carencias tanto de locales, entre los que están familias desplazadas por la violencia, como de migrantes venezolanos, especialmente aquellos en situación irregular. De forma paralela, las medidas de restricción de la pandemia redujeron inicialmente las acciones armadas de los grupos armados ilegales, pero rápidamente estas fueron aprovechadas para restringir los medios de vida y servicios básicos de la población civil. Si bien grupos armados como el ELN y el EPL ya ejercían restricciones a la movilidad de la población civil a través de la figura de los *paros*

[33] Human Rights Watch, "The Guerrillas are the Police" Social Control and Abuses by Armed Groups in Colombia's Arauca Province and Venezuela's Apure State. Enero, 2020. Disponible en: https://www.hrw.org/report/2020/01/22/guerrillas-are-police/social-control-and-abuses-armed-groups-colombias-arauca.

[34] Esto hace referencia a los enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad venezolana y grupos armados ilegales que operan en la franja Apure-Arauca en marzo de 2021. Como se discutirá más adelante estos enfrentamientos generaron el desplazamiento de miles de personas hacia Colombia ante la violación masiva de derechos a la población civil.

[35] Loidor, Wooldy Edson, "El éxodo La migración forzada venezolana a Colombia (2015-2018) una revisión documental a los esbozos de un análisis coyuntural y estructural. 21-46. 2018.

[36] Ávila, A. & otros El subsistema fronterizo de Colombia : lugar estratégico de los mercados ilegales, p. 243. (Bogotá, 2017)

armados – que paralizan ilegalmente el comercio y las vías de acceso durante un tiempo determinado– con la llegada de la pandemia, estos grupos han optado por crear un sistema propio para prevenir la propagación del virus, como por ejemplo, implantando puestos de control sanitario ilegales y confinando forzosamente a la población. De esta manera, los grupos armados fungen como un estado paralelo en donde aquellos que son señalados de no acatar estas normas son amenazados, asesinados y obligados a desplazarse[37].

4. Transformación de las dinámicas y tendencias de la movilidad humana

A lo largo del conflicto armado colombiano, la expulsión forzada de la población civil ha sido uno de los hechos victimizantes más recurrentes y devastadores. Este fenómeno ha sido caracterizado no solo como una consecuencia directa de las confrontaciones bélicas entre grupos armados ilegales y la fuerza pública, sino también, como un mecanismo de intimidación para el control territorial, despojo forzado y acumulación de tierras a favor de élites económicas y políticas[38].

Desde una perspectiva cronológica, el estudio de la evolución del desplazamiento forzado ha tomado en consideración periodos de análisis que permiten entender sus diferentes expresiones a lo largo del tiempo. El periodo que comprende los años 1997 a 2004 fue denominado el "gran éxodo forzado en la Colombia contemporánea", en el que fueron expulsados más de dos millones de personas de sus territorios, y configuró un máximo histórico de desplazamiento forzado a nivel interno en el país[39].Dicho éxodo se dio en medio de un contexto de incursión y expansión de grupos paramilitares en el que las masacres, amenazas y asesinatos selectivos derivaron en la violación masiva de derechos fundamentales de la población civil.

A través de la política de *tierra arrasada*, en la que "no solo se aniquila a las personas sino que se destruye su entorno material y simbólico" [40], los territorios fueron vaciados y el desplazamiento se convirtió en un fenómeno sistemático que generó procesos de desarraigo en poblaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes. La gravedad de esta situación motivó la expedición de la sentencia T-025 de 2004 mediante la cual la Corte Constitucional declaró la existencia de un *estado de cosas inconstitucional* en materia de desplazamiento interno y exhortó al estado a brindar una respuesta integral para restablecerlos.

Las cifras de expulsión en dicho periodo revelan que Norte de Santander y, en menor proporción, Arauca se encuentran entre los departamentos más afectados por el desplazamiento forzado y las masacres de tierra arrasada. El primero sufrió la violenta arremetida de los paramilitares del Bloque Catatumbo en medio de disputas por el control territorial y la apropiación de tierras,

[37] Human Rights Watch, "Brutales medidas de grupos armados contra Covid-19, asesinatos, amenazas y control social. Disponible en: https://www.hrw.org/es/news/2020/07/15/colombia-brutales-medidas-de-grupos-armados-contra-covid-19.
[38] Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), "Una Nación Desplazada. Informe Nacional de Desplazamiento forzado en Colombia", Bogotá D.C., 2015.
[39] Ibíd.
[40] Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), Informe General Grupo de Memoria Histórica ¡Basta ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad, p. 39, Bogotá, 2015

impactando fuertemente a los municipios de Tibú, El Tarra, Cúcuta y el corregimiento de La Gabarra donde ocurrió una de las peores masacres perpetuada por los paramilitares.

Sin embargo, la estrecha relación entre las masacres y el desplazamiento forzado no fue la única causa de expulsión. En Norte de Santander se implantó un modelo económico sustentando en "la apropiación de tierras, la agroindustria y la explotación petrolera, minera y maderera que desplazó la economía predominantemente campesina (descampesinización)"[41] que terminó por perpetuar los procesos de desposesión en el campo. Este modelo favoreció la implantación del narcotráfico en la región y convirtió al Catatumbo en uno de los principales enclaves productivos de coca del país, lo que se ha traducido en una alta conflictividad y desigualdad, pero además, ha hecho que los cultivos ilícitos sean un factor determinante de la economía local, las relaciones de poder y el orden social en esta zona.

En este periodo, el desplazamiento forzado interno pasó de ser predominantemente rural, a convertirse en un fenómeno que afectó también a centros urbanos. En sus inicios el conflicto armado impulsó a miles de campesinos provenientes de zonas rurales a desplazarse hacia las ciudades para salvaguardarse. Allí los desplazados se ubicaron, en su mayoría, en la periferia de las ciudades y en barrios irregulares que ya eran habitados por poblaciones empobrecidas. Progresivamente, el desplazamiento forzado se trasladó a las ciudades y empezó a ocurrir dentro de los mismos barrios (intraurbano) que ya eran controlados por grupos armados ilegales, o de una ciudad a otra (interurbano) impulsado por las masacres que empezaron a ocurrir también en centros urbanos[42].

Ahora bien, en lo relativo al desplazamiento forzado en Arauca, su doble calidad de zona de frontera y territorio clave para la economía petrolera atrajo la presencia de diversos actores en el territorio que terminó por convertirlo en un departamento expulsor. Su mayor afectación ocurrió en el año 2007, es decir, con posterioridad a la desmovilización paramilitar y en el marco de disputas entre las guerrillas del ELN y las FARC-EP por el control de rentas derivadas del petróleo, la ganadería y los monocultivos de palma. Posteriormente vendría un periodo de "calma" derivado del pacto de no agresión y de distribución territorial suscrito entre estas dos guerrillas, pero no pasaría mucho tiempo hasta la reactivación de las confrontaciones armadas y el aumento de los desplazamientos en Tame, Saravena y Arauquita como principales municipios de expulsión.

Para ambos departamentos, estos años determinaron el inicio del desplazamiento forzado transfronterizo de colombianos hacia países cercanos como Ecuador y Venezuela, impulsados por factores como el riesgo de reclutamiento forzado, la persecución de actores armados y la falta de condiciones de seguridad para permanecer en Colombia[43]. Las personas que salieron desde Arauca lo hicieron principalmente por vía terrestre o fluvial a través del rio Arauca, siendo El Nula, La Victoria y El Amparo (Apure) las principales comunidades receptoras de colombianos en dicho país. Una vez allí, muchos optaron por solicitar refugio y otros decidieron

[41] Centro Nacional de memoria Historia (CNMH) con permiso para desplazar Centro Nacional de Memoria Histórica. Con licencia para desplazar. Masacres y reconfiguración territorial en Tibú, Catatumbo, (Bogotá, 2015).
[42] Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), Informe ¡Basta Ya!, 2015
[43] Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Informe "Arauca: Dilemas de guerra y desafíos humanitarios", Bogotá, p.36-39 2008.

no ejercer ese derecho ante el temor a represalias o por tener la esperanza de poder retornar voluntariamente en un futuro cercano[44].

En este éxodo, quienes se desplazaron hacia fronteras internacionales en muchas ocasiones contaban con una situación preexistente de desplazamiento interno. Es decir, las personas fueron obligadas a desplazarse primero dentro de los límites del territorio nacional, y en segunda instancia, debieron abandonar el país para salvaguardar su vida e integridad. Esta situación configuró una continuación de violaciones a los derechos humanos y evidenció la prolongación de los efectos del conflicto armado en el exilio.

4.1 Persistencia del desplazamiento forzado en escenarios de construcción de paz y migración externa (2017-2021)

Muchos de los patrones de desplazamiento forzado descritos anteriormente persisten en los territorios fronterizos de Norte de Santander y Arauca. Sin embargo, el contexto actual incluye nuevas tendencias de movilidad impulsadas por múltiples factores y riesgos que se superponen en un periodo de tiempo y territorio específico. Como se expuso en el segundo aparte de este documento, durante la etapa de implementación se ha experimentado un recrudecimiento de la violencia a partir de la mutación de los grupos armados ilegales, la diversificación de las rentas criminales y la falta de voluntad política de sectores cercanos al gobierno nacional para cumplir lo acordado. Este contexto coincidió además con la crisis política, económica e institucional en Venezuela y la subsecuente crisis migratoria en la que millones de ciudadanos venezolanos han salido para refugiarse en otros países de la región.

A medida que los migrantes y refugiados venezolanos han llegado a áreas dominadas por grupos armados ilegales en zonas fronterizas de Colombia, las dinámicas de violencia han empezado a impactarlos al igual que impactaron por décadas a poblaciones que viven en estos territorios. Dentro de las afectaciones más comunes se encuentran los homicidios, amenazas, violencia basada en género y desplazamiento forzado interno durante su tránsito o permanencia en Colombia. De igual manera, el fenómeno de desplazamiento forzado transfronterizo ocasionado por el actuar de grupos armados legales e ilegales que operan en territorio venezolano ha tomado fuerza en los últimos años.

Para empezar a ahondar en este aspecto, debe analizarse primero el comportamiento del fenómeno de desplazamiento forzado en el periodo que comprende los años 2017 a 2021 y que para fines de este articulo será denominado como la "persistencia del desplazamiento forzado en escenarios de construcción de paz y migración externa". De acuerdo con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)[45], el desplazamiento forzado interno es el hecho victimizante que más ha aumentado desde la firma del Acuerdo Final de Paz, en especial, los eventos de desplazamiento masivo entendidos como "eventos en los cuales 50 o más personas, o 10 o más familias, abandonan forzosamente sus hogares y territorios, para huir de la violencia"[46].

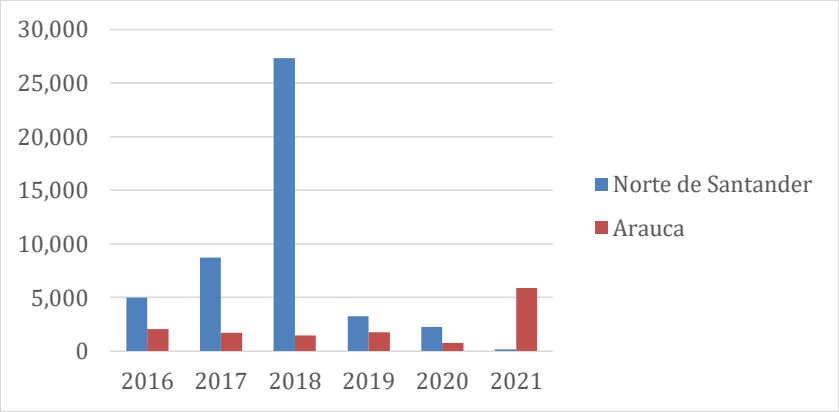
[44] Ibíd.
[45] Organismo de Justicia transicional creado en el marco del Acuerdo de Paz con el fin de administrar justicia y conocer de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado cometidos antes del 1 de diciembre de 2016.
[46] Justicia Especial para la Paz (JEP), "Cuarto Reporte de Monitoreo de Riesgos de Seguridad de la Unidad de Investigación y Acusación". Equipo de Identificación y Advertencia y Oportuna de Riesgos, 2021.

Para esta corporación, las lógicas de expulsión masiva de la población civil en la etapa del postacuerdo responden principalmente al reacomodo territorial que han atravesado las diferentes estructuras armadas ilegales en este periodo y la suscripción de alianzas criminales entre estas para intentar consolidar su presencia a nivel regional y subregional. Dicho análisis apuntaría a que el desplazamiento forzado se concentra en "puntos nodales" de las zonas de intervención de los grupos armados que sirven como corredores estratégicos[47].En este último, se encuentra incluido el corredor estratégico de frontera, el cual incorpora a los departamentos de Norte de Santander y Arauca. Dos territorios que por sus características y contexto general han adquirido dinámicas propias de expulsión de la población en este periodo.

Al analizar las tendencias de desplazamiento, se evidencian tres aspectos distintivos. El primero es una disminución en las cifras de desplazamiento forzado en el año de firma del acuerdo seguido de un vertiginoso aumento en los años posteriores correspondientes al periodo de implementación del mismo. Segundo, Norte de Santander en 2018 experimentó la segunda mayor afectación humanitaria por desplazamiento forzado desde el 2002, con al menos 27.280 familias expulsadas de sus territorios[48]. Esto es particularmente preocupante al sugerir que el conflicto armado en esta zona podría estar alcanzando dimensiones similares a las experimentadas antes del acuerdo de paz y de no intervenir oportunamente se incrementaría el riesgo de repetirse la expulsión masiva de personas. En tercer lugar, Arauca experimentó un incremento importante en los desplazamientos forzados transfronterizos de familias venezolanas durante el 2021, que derivaron en la declaratoria de un estado de emergencia en el departamento ante la gravedad de la situación. (Ver Tabla No. 2).

Tabla 2: Comportamiento desplazamiento Norte de Santander y Arauca (2016-2021)[49]

[47] Ibíd.
[48] OCHA Colombia. (31 diciembre de 2018). Reconfiguración de la situación humanitaria Norte de Santander en 2018. Equipo Local de Coordinación. Disponible en: https://www.refworld.org.es/pdfid/5d0a761d4.pdf
[49] Cifras tomadas de: Registro Único de Víctimas (RUV) y OCHA Colombia, Impacto y tendencias humanitarias. Elaboración propia.



En Norte de Santander el aumento de los desplazamientos responde no solo a los enfrentamientos entre el ELN y EPL (Los Pelusos) por el control territorial de los corredores estratégicos en la frontera, sino también, a una incapacidad del estado y sus instituciones para establecerse en territorios dominados por la extinta guerrilla de las FARC. En este periodo se evidenció una relación entre el aumento de cultivos ilícitos y el desplazamiento forzado de familias en el Catatumbo. De acuerdo con UNODC, el municipio de Tibú presentó la mayor afectación por cultivos de coca en el país y concentra en la actualidad el 13% del total de hectáreas cultivadas a nivel nacional[50]. En este respecto, los desplazamientos forzados han sido de tipo intramunicipal e intraveredal concentrándose en municipios del Catatumbo como Hacarí, San Calixto y Tibú[51]. Si bien el Catatumbo fue una de las zonas priorizadas en el programa de sustitución de cultivos y los programas de desarrollo territorial, los programa han presentado demoras en la entrega subsidios a proyectos productivos alternativos lo que sumado a la presión que ejercen los grupos armados involucrados en la cadena de producción del narcotráfico ha hecho que muchos participantes retomen el cultivo de hoja de coca como medio de subsistencia o sean obligados a desplazarse.

Ocaña y Cúcuta han sido los principales municipios receptores de desplazados en el departamento de Norte de Santander en este periodo, en donde se han dispuesto alojamientos de protección humanitaria por parte de agencias de cooperación internacional y entes territoriales. En su mayoría los desplazamientos han sido de carácter temporal, es decir, las personas permanecieron por un periodo corto de tiempo en los albergues y después decidieron regresan a sus lugares de origen. Se estima que cerca del 70% de las familias desplazadas en el departamento retornaron sin acompañamiento y pese a la persistencia del peligro en la zona, en principio porque las oportunidades de subsistencia y trabajo que ofrecen los lugares de recepción son escasas[52]. Cabe resaltar que la ciudad de Cúcuta tiene la tasa de desempleo más alta del país (20,4%)[53], a lo que se traduce en que la mayoría de su población depende de la informalidad laboral para sobrevivir.

[50] UNODC Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020 (Bogotá: UNODC-SIMCI, 2021).
[51] Ibíd.
[52] OCHA, Reporte de Situación Norte de Santander, Julio 2018.
[53] El Tiempo "La crisis migratoria y una ciudad que crece en pobreza" nota publicada en mayo de 2021, disponible en :https://www.eltiempo.com/colombia/cucuta-la-crisis-migratoria-y-una-ciudad-que-crece-en-pobreza-588573

El incremento de los confinamientos forzados y las restricciones para contener la propagación del coronavirus durante el primer semestre de 2020 profundizaron la desigualdad y exclusión social de comunidades vinculadas a la economía informal y derivaron en un retroceso de la superación de la situación de vulnerabilidad de las familias desplazadas por la violencia. En la región del Catatumbo fueron confinadas alrededor de 33.627 personas (9997 familias) entre las que se encuentran familias indígenas pertenecientes al Pueblo Barí (o Motilón), un pueblo binacional que habita en el estado de Zulia en Venezuela y varios municipios de Norte de Santander, quienes enfrentaron graves limitaciones en el acceso a bienes y servicios, así como de la entrega de ayuda humanitaria[54]. El riesgo de confinamiento ha aumentado en este periodo por la reactivación del uso de minas antipersonales y otros artefactos explosivos en los alrededores de los resguardos indígenas

El tercer aspecto destacado de este periodo está relacionado con el aumento de los desplazamientos transfronterizos desde Venezuela hacia Colombia por hechos violentos en la frontera. Este es uno de los patrones de movilidad humana más frecuentes en la frontera colombo-venezolana durante este periodo y es una muestra más de que el conflicto armado se ha extendido a territorio venezolano. En el primer trimestre del 2021, alrededor de 5.800 personas (1.028 familias aproximadamente) provenientes de La Victoria, estado de Apure, se desplazaron forzosamente hasta Arauquita, departamento de Arauca[55]. Casi la mitad de las víctimas fueron menores de edad y mujeres que debieron cruzar el río Arauca para salvaguardarse de los enfrentamientos. Las autoridades locales hicieron una declaratoria de calamidad pública en Arauquita ante la magnitud y efectos de esta emergencia que desborda la capacidad institucional del municipio, con la que se presente gestionar recursos desde el gobierno para asistir a los desplazados venezolanos y colombianos.

Estas expulsiones se han dado en el marco del operativo militar «Escudo Bolivariano» de las Fuerzas Armadas venezolanas con el que presuntamente busca desplegar acciones para combatir a grupos irregulares colombianos en el estado de Apure, específicamente, a las disidencias del Frente Décimo Martín Villa[56]. Los enfrentamientos, que se prolongaron por un periodo de tres meses, incluyeron ataques aéreos, bombardeos y otras violaciones a los derechos humanos como ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas y torturas a campesinos acusados de colaborar con esta disidencia[57].Diferentes organizaciones de derechos humanos señalan que no se trata de casos aislados contra la población civil sino que por el contrario responden a un patrón de abusos sistemático por parte de las fuerzas de seguridad venezolanas que ha dado lugar a investigaciones internacionales por la comisión de crímenes de lesa humanidad[58].

[54] Ibíd.

[55] La cifra de personas desplazadas puede ser mayor debido al gran número de pasos informales que se ubican a través del río Arauca por donde cruzan las personas.

[56] Sin embargo, esta no es la única disidencia de las FARC que hace presencia en Apure, por lo que algunas versiones señalan que este operativo responde a un intento por eliminar posibles adversarios de la Segunda Marquetalia con la que Nicolás Maduro tiene estrechos vínculos.

[57] Human Rights Watch, "Los guerrilleros son la policía": Control social y graves abusos por parte de grupos armados en el departamento colombiano de Arauca y el estado venezolano de Apure, Nota periodística, enero, 2020.

[58] Misión Internacional Independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela, ver: https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/FFMV/Pages/Index.aspx

Ante el temor por las represalias, las familias venezolanas optaron por desplazarse hasta el municipio de Arauquita en el que permanecieron por varias semanas e intentaron retornar pero nuevamente debieron desplazarse hacia Colombia por la continuidad de los enfrentamientos. Aún es incierto el desenlace de este nuevo escenario de confrontación entre el ejército venezolano y grupos armados colombianos pero es posible anticipar que no se solucionará pronto, particularmente porque estos grupos se movilizan con confianza en este país y han demostrado la capacidad que tienen para responder a las acciones militares de un régimen que antes les abrió las puertas.

4.2 Puntos de intersección entre el desplazamiento forzado interno y otras expresiones de la movilidad humana en la frontera colombo-venezolana

La situación actual en la zona limítrofe entre Colombia y Venezuela y la complejidad de los procesos de movilidad humana[59] han multiplicado las sinergias entre el desplazamiento forzado interno, la migración internacional y las personas necesitadas de protección. Para entender más sobre esta relación resulta pertinente mencionar de manera general cómo se han comportado los flujos migratorios mixtos desde Venezuela en los últimos años[60].

De acuerdo con Migración Colombia, autoridad migratoria del país, la migración venezolana ha tenido un crecimiento sostenido desde 2015. En 2018 se reportó el mayor crecimiento de este fenómeno cuando el número de personas se quintuplicó en tan solo un año, pasando de 403.703 migrantes en 2017 a 1.072.432 en el año siguiente[61](Ver Tabla 3). Para julio de 2021, la cifra total de ciudadanos venezolanos en Colombia ascendió a 1.742.927 personas, de los cuales 983.343 (56%) están en situación irregular y el 44% restante está en situación regular. Del total de migrantes, el 50,2% corresponde a mujeres y el 49,8% a hombres[62]. Después de Bogotá, Norte de Santander es el segundo lugar con mayor recepción de migrantes venezolanos con 206.415, equivalente al 10,74% del total del país. Este departamento es la principal puerta de entrada por vía terrestre de población migrante, a través de los pasos fronterizos oficiales, principalmente, por el puente Simón Bolívar ubicado en Villa del Rosario. Debido al cierre prolongado de pasos oficiales en el último año, las personas han sido obligadas a utilizar trochas y cruces irregulares que los exponen a particulares riesgos[63].

Tabla 3: Emigración Venezolana en Colombia (2014-2021)[64]

[59] Para ACNUR la movilidad humana es un concepto que tiene como finalidad "integrar en una sola idea todas las formas de movimiento de personas. Se refiere a los procesos concretos que cualquier persona, familia o grupo humano realiza o experimenta para establecerse temporal o permanentemente en un sitio diferente a aquél en donde ha nacido o residido hasta el momento".(ACNUR, "El Asilo es de todos. Movimientos Forozosos de población y solidaridad internacional", 2016).

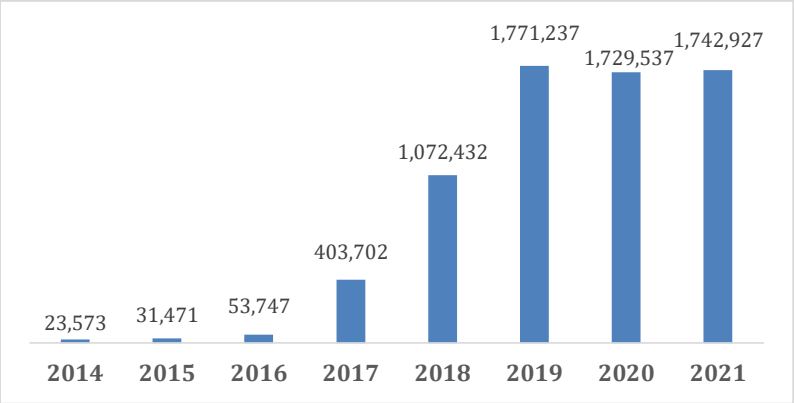
[60] Flujos migratorios mixtos son aquellos caracterizados por la heterogeneidad de las necesidades, perfiles y motivos que impulsan a las personas a desplazarse fuera de las fronteras nacionales. Estos flujos incluyen solicitantes de asilo, refugiados, migrantes en situación irregulares y retornados al país que tienen diferentes tipologías de migración, de tipo pendular, con vocación de permanencia, y de tránsito.

[61] Documento CONPES 3950 de 2018.

[62] Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Nota Estadística "Población migrante venezolana en Colombia, un panorama con enfoque de género", 2021.

[63] Ibíd.

[64] Cifras tomadas de: Migración Colombia, Boletines Anuales de Estadísticas 2020. Elaboración propia.



Una vez llegan a Colombia, los migrantes se enfrentan a riesgos adicionales que exacerban sus carencias y vulnerabilidades, tales como el desconocimiento de las circunstancias de peligro de sus zonas de asentamiento, barreras adicionales para el acceso a derechos básicos como la salud y la educación, y la exclusión social. Pero, ¿cómo se conecta este fenómeno con los patrones de desplazamiento forzado interno? A continuación se destacan los principales puntos de contacto entre estas distintas expresiones de movilidad humana.

4.2.1 Contexto general de riesgo múltiple

El contexto general en el que coexisten las diferentes expresiones de movilidad humana en la frontera colombo-venezolana es el primer punto de contacto entre estas. Dicho contexto se caracteriza por la presencia de múltiples factores de riesgo asociados al deterioro de la seguridad por la reconfiguración del conflicto armado y las presencia de grupos armados ilegales y delincuenciales responsables de violar los derechos humanos de locales y migrantes. Este contexto de peligro se sitúa en tres ubicaciones geográficas diferentes: cascos urbanos, pasos fronterizos irregulares o trochas, y zonas rurales con alta conflictividad como el Catatumbo donde la pandemia del Covid-19 fortaleció las dinámicas de control y de gobernanza criminal[65]. En el lado venezolano la situación no es más alentadora. Las violaciones a los derechos y libertades básicas son comunes en el este nuevo escenario de 'internacionalización' del conflicto armado que estimula el ambiente de hostilidad entre los dos países

Como se expuso en el apartado anterior, el desplazamiento forzado es un delito que aumentó durante el post-acuerdo afectando a miles de personas en el territorio nacional, entre las que ahora se encuentra un importante número de migrantes venezolanos. Así, por ejemplo, del total de personas desplazadas forzosamente en el departamento de Norte de Santander en el 2020, al menos 1.907 personas corresponden a migrantes venezolanos, el más alto del país en ese año[66]. Las amenazas de grupos armados ilegales y delincuenciales tienen una relación directa con los desplazamientos internos de migrantes y refugiados, pero hay otras dinámicas locales como la

[65] Laboratorio de innovación social, Border Lab / Laboratorio de Frontera, Informe "Una mirada a la trata de personas en norte de Santander". Cúcuta, 2021. s

[66] Periódico La Opinión, "362 venezolanos asesinados en Colombia en 2021, Norte de Santander es una de las regiones con más casos". Nota periodística publicada en agosto de 2021. Disponible en: https://laopinion.com.co/migracion/362-venezolanos-asesinados-en-colombia-en-2021

xenofobia y discriminación que también han impulsado procesos de desplazamiento interno de migrantes de manera menos visible. La inestabilidad en los lugares de asentamiento de la población migrante y el temor a denunciar hace que muchos de estos desplazamientos internos no sean conocidos o gestionados por las autoridades y queden en el subregistro.

De acuerdo con las cifras oficiales, las personas de origen venezolano en Colombia tienen un 21% más de probabilidades de sufrir cualquier tipo de violencia que los ciudadanos colombianos[67]. Esto quiere decir que además del desplazamiento, los migrantes venezolanos son ahora víctimas más frecuentes de delitos violentos como el homicidio reclutamiento forzado, desaparición forzada y violencia sexual. La falta de oportunidades económicas genera a su vez un estímulo para que personas jóvenes decidan vincularse con actividades relacionadas con el conflicto armado, por ejemplo, como mano de obra en laboratorios de procesamiento de cocaína y en cultivos ilícitos en el Catatumbo. La condición de irregularidad en la que se encuentran algunos migrantes y el desconocimiento de las rutas de atención incrementan su condición de vulnerabilidad en este contexto, aspectos que son capitalizados por grupos armados que operan en la frontera.

4.2.2 Zonas de asentamiento de desplazados internos y migrantes

Las áreas en las que migrantes y refugiados venezolanos se han insertado son en su mayoría zonas periféricas o asentamientos humanos irregulares previamente integrados por población en condición de pobreza y desplazada en los que prevalecen necesidades básicas insatisfechas, informalidad, desempleo y otras problemáticas sociales como violencia intrafamiliar. Tal es el caso del barrio José Bernal de Cúcuta, uno de los principales barrios de acogida de familias desplazadas colombianas y migrantes venezolanos en esa ciudad, que tiene carencias estructurales en términos del acceso a servicios públicos básicos, alcantarillado, alumbrado público y presencia institucional.

Esto puede generar transformaciones en el orden social que pueden manifestarse en dos direcciones: en relaciones de solidaridad de las comunidades de acogida con las familias migrantes por la condición misma de movilidad forzada, o por el contrario, en una mayor conflictividad ante la escasez de recursos y servicios. Con respecto a lo último, los migrantes son a menudo discriminados y estigmatizados por su nacionalidad a partir de prejuicios que los asocian al aumento de la criminalidad y que terminan por perpetuar la violencia que se ejerce contra ellos dificultando su integración social y laboral. Varias organizaciones han denunciado las dificultades adicionales que enfrentan los migrantes para adquirir o arrendar una vivienda en Colombia, situación que los ha obligado a ubicarse en asentamientos informales en zonas con riesgo de derrumbe y sin los servicios básicos[68].

Los conflictos entre ambos grupos poblaciones también pueden verse reflejados en el acceso a los recursos de agencias humanitarias y donantes internacionales que progresivamente han

[67] Galindo, Jorge , "Migrantes venezolanos en Colombia: los datos que la xenofobia no cuenta", Diario El País, 2021. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2021-03-21/migrantes-venezolanos-en-colombia-los-datos-que-la-xenofobia-no-cuenta.html

[68] CODHES, Boletín Especial "Situación de derechos humanos de la población refugiada y migrante venezolana en Colombia", Bogotá, 2021.

reducido su trabajo en la atención a población desplazada para atender los nuevos desafíos surgidos en materia de refugio y migración[69]. Esta situación podría generar una especie de competencia entre las dos poblaciones para el acceso a los apoyos que brindan estas organizaciones y aumentar el rechazo y fraccionamiento entre estas poblaciones.

4.2.3 La perspectiva de género en la movilidad humana forzada

Los procesos de movilidad humana forzada tienen un impacto diferencial y desproporcionado para las mujeres y las niñas. En el caso del desplazamiento interno por causa del conflicto armado, la manera específica en la que impacta los derechos fundamentales de las mujeres ha sido ampliamente documentada y es objeto de extensa jurisprudencia[70]. En esta se ha destacado de manera reiterada que las mujeres desplazadas por su condición femenina han sido expuestas a riesgos de género por patrones de doble índole: (i) patrones estructurales de violencia y discriminación de género de la sociedad colombiana, y (ii) problemas específicos derivados de la condición de vulnerabilidad que produce el desplazamiento[71]. En el primero se destacan patrones como la violencia sexual, violencia intrafamiliar, y obstáculos para acceder a la propiedad de la tierra, entre otras. En la segunda, se señalan problemáticas delas mujeres desplazadas ante el sistema de registro, caracterización y atención de la población desplazada.

Por su parte, las mujeres migrantes y refugiadas también se ven expuestas a un mayor riesgo de abuso sexual, prostitución forzada, esclavitud sexual y trata de personas con fines de explotación sexual por su condición de mujeres. Pero, adicionalmente, su condición de migrantes y en ocasiones, el encontrarse indocumentadas, las somete a riesgos adicionales. En este respecto, Medicina Legal manifestó que las mujeres migrantes venezolanas tienen el doble de probabilidad de morir violentamente y un 28% más de ser sometidas a violencia sexual[72].

El incremento del delito de trata de personas en la frontera ha impactado principalmente a las mujeres y adolescentes. En 2020, el 65% de las víctimas de este flagelo fueron mujeres y niñas entre los 12 y 28 años, la trata de personas con fines de explotación sexual es preponderante con un 62,8% en todo el país[73]. En su mayoría las mujeres son engañadas a través de redes de trata de personas en Venezuela y trasladadas hacia Colombia bajo una promesa de trabajo y en su llegada al país son explotadas sexualmente a través de diferentes modalidades

4.2.4 Perspectiva étnica del desplazamiento interno y la migración

Además de la perspectiva de género, el desplazamiento interno y la migración externa comparten una composición étnica que incluye a pueblos indígenas binacionales y transfronterizos. Los pueblos indígenas Barí y U`wa han habitado ancestralmente los territorios que ocupan Colombia

[69] Refugees International, "Colisión de crisis: la afluencia masiva de venezolanos a la peligrosa fragilidad de Colombia después del Acuerdo de paz". Informe sobre el terreno, Enero de 2019.
[70] Corte Constitucional de Colombia, Auto 092 de 2009. MP: Manuel José Cepeda.
[71] Ibíd.
[72] Galindo, Jorge, "Migrantes venezolanos en Colombia, datos que la xenofobia no cuenta", diarios El País, disponible en: https://elpais.com/internacional/2021-03-21/migrantes-venezolanos-en-colombia-los-datos-que-la-xenofobia-no-cuenta.html.
[73] BorderLab, Laboratorio de Frontera, Informe "Una Mirada a la trata de personad en Norte de Santander, Cúcuta, 2021.

y Venezuela, superando incluso las divisiones político-administrativas que han fragmentado su territorio. La pervivencia física y cultural de estas comunidades se ha visto gravemente amenazada por el conflicto armado, los cultivos de coca y los proyectos extractivos en sus territorios ancestrales que los ha llevado a desplazarse o confinarse en diversas oportunidades. Ante la crisis migratoria, las familias indígenas que se encuentran del lado venezolano han sido obligadas a desplazarse hacia Colombia como consecuencia de la situación interna en ese país.

A pesar de estar protegidos por instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en el que se establecen obligaciones para los estados de garantizar la protección individual y colectiva de estas comunidades, aún no se cuenta con el reconocimiento del estatus de pueblos binacionales en el ordenamiento jurídico colombiano. El desarrollo de ese reconocimiento está supeditado a la existencia de un tratado bilateral entre el estado colombiano y venezolano que permita garantizar ese derecho en contextos fronterizos[74]. La posición del Estado colombiano frente a las familias indígenas procedentes de Venezuela, ha sido la de atenderlas "como población extranjera en territorio colombiano"[75].

El desconocimiento de su carácter binacional ha hecho que en el marco de los desplazamientos transfronterizos hacia Colombia, su tratamiento se enmarque en la categoría de migrantes en el contexto del derecho internacional, lo que fragmenta las formas organizativas y cosmovisión de estos pueblos. Adicionalmente, la ausencia de reconocimiento de su binacionalidad configura un factor doble de discriminación para estas poblaciones por cuenta de su pertenencia étnica y por su estatus legal en el territorio. Este último aumentado el riesgo de apatridia de esta población[76].

Es de vital importancia reconocer su condición de pueblos binacionales y trasfronterizo, en tanto "a estos pueblos se les permitiría ser sujetos de políticas públicas con enfoque interseccional y étnico, y a la vez obtener la nacionalidad colombiana, que es su derecho al ser pueblos ancestrales con presencia en ambos países. En ese sentido, se entendería que la binacionalidad es el doble vínculo jurídico y político entre estos pueblos indígenas y ambos Estados que, en últimas, se traduce en el reconocimiento a la ciudadanía y el acceso a derechos fundamentales"[77].

4.2.5 El retorno de colombianos desde Venezuela

Entre los flujos migratorios mixtos que llegan desde Venezuela están incluidos migrantes y refugiados colombianos que han retornado al país de manera voluntaria o forzada en los últimos años. Desde la crisis fronteriza del año 2015, se estima que al menos 400.000 colombianos y colombianas han retornado a Colombia[78]. Las condiciones en las que ha llegado esta población varían en cuanto a sus necesidades y modalidades, lo cierto es que familias víctimas del conflicto armado se encuentran incluidas dentro de este grupo. De manera general, la población enfrenta

[74] Arroyave, L. Pueblos indígenas de frontera: una binacionalidad no reconocida, Dejusticia, (2020).
[75] Servicio Jesuita a Refugiados (JRS), Informe No. 7 "Continúa la crítica situación de derechos humanos en el público indígena fronterizo Yukpa. (Cúcuta, 2020)
[76] Defensoría del Pueblo Colombia, Informe Defensorial "Situación de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y Transfronterizos en la Frontera Colombo-venezolana", 2020.
[77] Arroyave, L. "Pueblos indígenas de frontera: una binacionalidad no reconocida", publicado por Dejusticia, (2020). Disponible en: https://www.dejusticia.org/column/pueblos-indigenas-de-frontera-una-binacionalidad-no-reconocida/
[78] Documento CONPES 3950 de 2018.

múltiples retos en su llegada a Colombia que van desde barreras para el acceso a derechos fundamentales, desconocimiento de la ley y falta de esquemas de acompañamiento en temas prioritarios como la integración social o el acompañamiento psicosocial. La atención de población retornada en el país demanda de estrategias integrales para garantiza su efectiva integración laboral y social, su vinculación a la ruta de atención a víctimas del conflicto armado, cuando proceda, y el acceso a la oferta institucional con un enfoque territorial en las que se considere las características propias de zonas fronterizas como Norte de Santander y Arauca.

5. Respuesta Estatal ante la situación fronteriza

La frontera entre Colombia y Venezuela se debate actualmente entre la oportunidad histórica que planteó el Acuerdo de Paz para *avanzar en la* transformación territorial con un enfoque de derechos para las poblaciones rurales y la persistencia de la violencia, los cultivos ilícitos y la desigualdad social. Esta situación se ha traducido en la existencia de diversas agendas de intervención estatal en ámbitos apremiantes para la frontera como la construcción de paz, la crisis migratoria y las políticas de desarrollo territorial y seguridad, pero cuya implementación enfrenta serios retos para desarrollarse de manera articulada, coherente y respetuosa de los derechos humanos[79].

Una de esas estrategias desplegadas por el actual gobierno colombiano facultó al Consejo Nacional de Seguridad crear Zonas Estratégicas de Intervención Integral o "Zonas Futuro", una categoría que permitiría priorizar zonas en las que se necesitaban acciones para la sustitución de economías ilícitas, la desarticulación de grupos armados ilegales, y la disminución de la pobreza e inequidad. Dentro de las cinco zonas priorizadas a nivel nacional se encuentran la región del Catatumbo y el departamento de Arauca, precisamente por contar con las características ya mencionadas. Según el gobierno su priorización "acelerará la implementación del Acuerdo de Paz gracias a la confluencia de municipios donde se ejecutarán Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) con las Zonas Futuro"[80].

No obstante, el enfoque que las Zonas Futuro proponen dista mucho del proceso participativo con comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes llevado a cabo para la implementación de los PDET. Si bien ya es diciente que el Consejo Nacional de Seguridad sea quien esté liderando políticas sociales y comunitarias, cuando deberían hacerlo otras entidades del Estado diseñadas para este propósito, es también una muestra de que se trata de aproximación militar de la seguridad, mientras las carencias históricas de las comunidades persisten. De esta manera, la seguridad es reforzada con un incremento de la Fuerza Pública en cada uno de estos territorios, de la mano de asistencia militar y operacional de tropas estadounidenses, específicamente en la lucha contra el narcotráfico.

[79] Fundación Ideas para la Paz (FIP), "Inseguridad en el Catatumbo: El punto débil de la transformación territorial" https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1812 (2020)

[80] Verdad abierta "Zonas Futuro: territorio donde podrían incrementarse las violaciones a los derechos humanos", junio, 2020. Articulo disponible en https://verdadabierta.com/zonas-futuro-territorios-donde-podrian-incrementarse-las-violaciones-de-derechos-humanos/

Experiencias pasadas han demostrado que lejos restablecer la seguridad en los territorios, el enfoque militarista agudiza las problemáticas sociales, la represión de las comunidades y las violaciones a los derechos humanos. Como ya está empezando a ocurrir con el incumplimiento del punto 4 del Acuerdo de Paz sobre "Solución al problema de drogas ilícitas", en el que se contempló la creación de un El Plan Nacional de Sustitución Integral de Cultivos Ilícitos (PNIS) integrado al Punto 1 sobre Reforma Rural Integral y que contemplaba la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos fue reemplazada por mecanismos de erradicación forzada y la reactivación de la aspersión con glifosato[81].

5.1 Respuesta a la migración mixta desde Venezuela

Al tratarse de flujos humanos mixtos es claro que esta población se encuentra en situaciones migratorias diferentes. La respuesta del Estado colombiano ha estado enfocada principalmente en el otorgamiento de la ayuda humanitaria y la regularización de la población venezolana. Desde 2017, el gobierno ha creado, a través de una serie de decretos y resoluciones, diferentes versiones de un Permiso Especial de Permanencia (PEP) con el objetivo de garantizar la presencia temporal en el país de ciudadanos venezolanos en condiciones regulares y acceder a la oferta institucional del Estado. Sin embargo, y pesar de tratarse de un mecanismo innovador que regularizó a un número significativo de migrantes, en la práctica las personas experimentaron múltiples barreras para regularizarse y acceder a sus derechos fundamentales[82]. Por una parte, el Permiso Especial de Permanencia configuró una medida de protección temporal y a corto plazo que se concedía por un periodo máximo de dos años, y por otro, este permiso establecía entre sus requisitos el haber ingresado al territorio nacional de manera regular por los puestos de control migratorio habilitados y registrar el pasaporte en el ingreso al país. De forma tal que las personas que ingresaron por pasos fronterizos irregulares o que no contaban con un pasaporte quedaron excluidas de esta medida. Por otra parte, la desarticulación entre la autoridad migratoria y otras entidades del Estado generó dificultades en el reconocimiento del PEP como un documento válido para acceder a servicios básicos como la salud y la educación, haciendo que en muchos casos la población migrante quedara desprotegida.

Por medio del Decreto 216 de 2021, el gobierno adoptó la medida más reciente de regularización para la población migrante y refugiada venezolana denominada Estatuto Temporal de Protección de Venezolanos en Colombia (ETPV). Con esta se busca crear un régimen de transición que permita a los ciudadanos venezolanos pasar de un mecanismo de protección temporal a un régimen migratorio ordinario que eventualmente les dará acceso a una visa de residencia. Más puntualmente, se expedirá un Permiso de Protección Temporal (PPT), que facilitará la identificación y regularización de esta población por un periodo de diez (10) años, luego de los cuales y con el tiempo acumulado, podrán solicitar su residencia. Antes de acceder a este documento, las personas deberán registrarse en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV), para brindar información que facilite su caracterización socioeconómica y que sirva de insumo para la formulación de políticas públicas en materia migratoria.

[82] CODHES, Dejusticia & otros "Documento de Análisis al Proyecto de Ley Nr. 036 del Senado, por medio de la cual se establecen principios y marco regulatorio de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano".(2020)

El Decreto que adoptó el Estatuto Temporal pone de presente que para acceder a los beneficios del PPT, las personas deben dar su autorización para recolectar datos biométricos como las huellas dactilares, el reconocimiento facial y de iris. Lo que para organizaciones de la sociedad civil y defensoras de derechos humanos podría viciar la libertad de las personas al momento de decidir acogerse al Estatuto, además de que su aplicación pueda derivar en mayor discriminación y criminalización de la población migrante, solicitante de asilo y refugiada proveniente de Venezuela[83]. La amplia discrecionalidad que tiene la autoridad migratoria en el tratamiento de información personal y sensible como la que se recopila en el registro biométrico puede convertirse en la base para un modelo de vigilancia masivo a esta población o para el despliegue de procedimientos policiales desproporcionados y sin las garantías procesales mínimas. En este respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya había expresado su preocupación por las prácticas de perfilamiento implementadas por otros países de la región en los que se realizaron pruebas de ADN a los migrantes. Y en ese sentido reiteró que estos procesos deben estar fundados en los principios de necesidad, y proporcionalidad y su impacto en los derechos humanos deberá identificarse previamente.

Otro de los requisitos para acceder al estatuto de protección es el no tener antecedentes penales, anotaciones o procesos administrativos o judiciales en curso en Colombia o en el exterior. El hecho de que se incluyan 'procesos en curso' podría llegar a constituir una violación a la presunción de inocencia, principio fundamental consagrado en la Constitución Política y en varios tratados internacionales de derechos humanos, en tanto se incluye casos que no cuentan con una decisión de fondo proferida por una autoridad judicial. En razón a lo anterior, este requerimiento debería ser eliminado del estatuto temporal de protección.

Por otra parte, este mecanismo jurídico fue presentado como un "modelo complementario del régimen de protección internacional de refugiados consagrado en la Convención de 1951 que permite llenar los vacíos existentes en este régimen, con base en la realidad migratoria y la capacidad de respuesta que tiene el país en materia institucional, social y económica"[84]. Si bien se trata de una medida de vital importancia en términos de regularización, no hay que pasar por alto que la regularización no otorga la misma protección que implica el estatus de refugiado. En este respecto, el Estatuto consagra que los solicitantes de refugio podrán solicitar el Permiso Temporal de Protección pero una vez sea aprobado este no podrá concurrir con otro tipo de permiso, incluido aquel que reconoce la condición de refugiado, por lo que el solicitante deberá escoger si lo acepta o desiste de este[85]. Teniendo en cuenta que muchas de las personas que salen de Venezuela demandan protección internacional es menester gestionar esta crisis desde una perspectiva que incorpore los principios fundamentales del tratamiento de los refugiados como el de no devolución establecido en la Convención de 1951 y que garantice el reconocimiento de la condición de refugiado en los términos de la Declaración de Cartagena de 1984.

[83] Dejusticia, Fundación Karisma "Lo que no puede quedar por fuera del Estatuto Temporal de Protección para personas migrantes venezolanas", 2020. Ver: https://www.dejusticia.org/lo-que-no-puede-quedar-por-fuera-del-estatuto-temporal-de-proteccion-para-personas-migrantes-venezolanas/

[84] Decreto 216 de 2021.

[85] "En caso de concurrir con cualquier tipo de permiso, incluido el Salvoconducto SC-2 otorgado a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, prevalecerá el Permiso por Protección Temporal y el otro será cancelado en forma automática por la autoridad migratoria." Ver: Estatuto Temporal de Protección a Venezolanos.

En el curso de esta investigación fueron expedidas dos leyes para atender aspectos de la gestión migratoria que buscan ir de la mano de la implementación del Estatuto Temporal de Protección. La primera, la Ley 2135 de 2021 establece los principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria y así lograr una "migración segura, ordenada y regular en condiciones dignas". Esta, sin embargo, no constituye una política pública que brinde soluciones integrales y duraderas para los migrantes y refugiados sino que por el contrario se limita a una descripción general que no se aleja de disposiciones legales ya existentes. No establece con claridad los procedimientos para la garantía de derechos, la protección y la integración socioeconómica. La segunda, la Ley 2135 de 2021 o "Ley de Fronteras" busca mejorar las agendas de desarrollo en territorios de frontera en temas migratorios, aduaneros y epidemiológicos. Para ello tiene previsto la zonas de intervención fronteriza en las que haya un aumento ostensible de flujos migratorios hacia territorio colombiano y la instalación de Centros de Atención Fronteriza que faciliten el paso o cruce de la frontera[86].

En conclusión, no es del todo claro cómo podrán desplegarse ambas políticas de manera exitosa, especialmente aquellas medidas que establecen la coordinación binacional cuando de por medio persisten unas debilitadas relaciones diplomáticas y consulares entre Colombia y Venezuela.

5.2 Respuestas a los desplazamientos internos, transfronterizos y retornos

La Ley 387 de 1997 fue el primer instrumento para atender a la población desplazada y adoptar un conjunto de medidas para atender a esta población a través de la creación de un Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD), compuesto por diversas instituciones responsables de adelantar los procedimientos necesarios para dicho propósito. Esta política no logró los resultados esperados por varios razones. En primer lugar, porque su esquema de acción fue supeditado a la disponibilidad presupuestal de las entidades haciendo que los niveles de cobertura en cada uno de los componentes de la política resultaran insuficiente. En segundo lugar, porque la política se concentró en atender a la población desplazada desde una perspectiva asistencialista en la que se hizo énfasis en el carácter humanitario de la crisis pero no en la generación de soluciones duraderas y en el restablecimiento de los derechos fundamentales de la población desplazada[87]. Adicionalmente, en la definición de desplazado contenida en su artículo 1, se establecía que era "toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional"[88], lo que dejaba por fuera, en principio, a la dimensión externa de este fenómeno en cabeza de los refugiados colombianos en el extranjero.

Tras la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado y ante la necesidad de una política pública integral en la materia, se expidió la Ley 1448 de 2011 o "Ley de Víctimas y Restitución de Tierras". Dicha norma tomó como punto de partida el concepto de reparación integral a víctimas del conflicto interno armado en su dimensión individual y colectiva, a partir de cinco componentes: rehabilitación, satisfacción, indemnización, restitución y garantías de no repetición. A través de los Decretos ley 4633, 4634 y 4636 de ese mismo año se adoptó el enfoque étnico para la atención, asistencia y reparación integral de

[86] Congreso de la República de Colombia, Ley 2135 de 2021.
[87] CODHES "Restablecimiento y Soluciones Duraderas: Pronunciamiento de CODHES ante la Corte Constitucional" Página 6.
[88] Ley 387 de 1997. Art 1.

víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; y pueblo Rrom.

En el 2021, tras completar sus primeros diez años de vigencia, la ley ha logrado avances importantes en materia de registro, participación de víctimas, rehabilitación psicosocial y reconstrucción de la memoria histórica. Sin embargo, varios sectores han hecho un llamado para que se hagan ajustes y modificaciones estructurales a la ley de cara a su prórroga por otros diez años en los que se debe dar mayor celeridad a los procesos de restitución de tierras, indemnizaciones y articulación con los componentes del acuerdo de paz en materia de víctimas[89]. Las demoras, falta de voluntad política del actual gobierno y la incertidumbre sobre su financiación son las principales amenazas a dicha continuidad.

Los eventos de desplazamiento forzado interno que tuvieron lugar en el periodo de implementación del acuerdo han generado nuevos retos para la institucionalidad. Como se expuso anteriormente, estos eventos continúan afectando a comunidades históricamente afectadas por el conflicto armado y ahora impactan a migrantes y refugiados venezolanos que han llegado al país. La ley 1448 de 2011 no incluye restricciones en cuanto a la nacionalidad, amparando a todas aquellas personas que "individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno"[90]. En estos casos debe propenderse por el reconocimiento como víctimas del conflicto armado de aquellos migrantes y refugiados que hayan sido desplazados a nivel interno y en consecuencia deberá garantizarse su acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación correspondiente.

En lo relativo a los desplazamientos forzados transfronterizos de venezolanos por grupos armados ilegales, como el que tuvo lugar en Apure, el tratamiento es distinto. Estos eventos se dan en un momento de migración masiva de venezolanos hacia Colombia lo que genera confusión entre las comunidades y autoridades locales respecto al tratamiento de estos eventos y de las poblaciones afectadas. De manera general la respuesta del gobierno colombiano con el apoyo de agencias de cooperación internacional se ha enmarcado en mecanismos de recepción y asistencia que buscan contener la situación desde una perspectiva meramente humanitaria. Sin embargo, se estaría ante poblaciones con necesidad de protección internacional bajo el supuesto de la definición amplia de refugiado establecida en la Declaración de Cartagena de 1984 de la cual Colombia es un país signatario[91].

Finalmente, ante el proceso de retorno de víctimas que se encontraban en el extranjero fue creada la creada la Comisión Intersectorial para el Retorno con el ánimo de incluir a los colombianos en

[89] Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011, "Séptimo Informe sobre la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República". En materia de restitución de tierras los jueces han dictado sentencia en el 52% de las solicitudes registradas, lo que significa que aún se demanda tiempo y fondos para atender los casos restantes.
[90] Ley 14448 de 2011.
[91] Incluye en su definición de refugiados a "personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público". Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984.

situación de retorno dentro de las políticas y programas para atender a poblaciones en situación de vulnerabilidad. La Ley 1565 de 2012 o Ley Retorno creó una serie de incentivos para promover el retorno de connacionales en el exterior. Sin embargo, esta ley que no se ajusta a la realidad actual de los retornados, especialmente porque incluye una categorización del retorno que dificulta el entendimiento de las necesidades particulares de los retornados más vulnerables, sumado a un desconocimiento del alcance de la misma y de falta de medidas a largo plazo para lograr su estabilización socioeconómica en el regreso al país.

La incorporación laboral y la convalidación de títulos académicos de la población retornada es un reto enorme pero no es el único durante su regreso al país. El exilio lleva consigo una carga psicosocial que es frecuentemente desatendida, pero que demanda grandes esfuerzos para garantizar que los retornados y sus familias puedan acceder a servicios de salud, atención psicológica y demás estrategias de acompañamiento que les permita tener una integración exitosa.

6. Conclusiones y recomendaciones

En el periodo del posacuerdo de paz han surgido nuevos retos que desbordan la capacidad del Estado colombiano planteando un real desafío para el país y para la gestión de las frontera como epicentro de un sinnúmero de crisis humanitarias. La reconfiguración de las dinámicas del conflicto armado sumadas a las condiciones actuales en la frontera han propiciado que este adopte un carácter binacional determinado por la consolidación de grupos armados ilegales y delincuencia organizada de lado a lado de la frontera y que afectan a todas las expresiones de movilidad humana que allí confluyen.

Lo evidenciado a través de esta investigación señala que aunque los grupos armados ilegales mutan, las motivaciones persisten al igual que persisten las necesidades básicas de las poblaciones. Las medidas de intervención por parte del Estado son predominantemente punitivas, ignorando que estas nuevas estructuras continúan empleando patrones de orden no estatal y de control sobre las comunidades que es necesario desmantelar desde otros frentes como el fortalecimiento de la presencia estatal en los territorios y la reducción de la pobreza.

Por otra parte, estos retos se dan en un contexto en el que Colombia pasó de ser un país expulsor a ser uno de los países de mayor acogida de migrantes y refugiados en el mundo y esto ha reforzado la necesidad de formular una política migratoria integral a largo plazo y con un enfoque de derechos humanos que sea coherente con las obligaciones internacionales suscritas por parte del Estado Colombiano en la materia. La visión tradicional de la gestión de la movilidad humana ha estado enmarcada en esquemas de acción de tipo asistencialista, temporal, a corto plazo y de emergencia. Esto ha determinado que gran parte de los esfuerzos gubernamentales para atender poblaciones en movimiento adolezcan de políticas públicas a largo plazo que brinden soluciones duraderas para su estabilización socioeconómica, el restablecimiento de sus derechos fundamentales y su integración social.

En ese respecto, la persistencia del desplazamiento interno y la llegada masiva de inmigrantes, personas en busca de refugio y retornados desde Venezuela se demanda una respuesta

coordinada, coherente y en concordancia con las circunstancias especiales de las fronteras con fuerte inversión social y fortalecimiento de las capacidades del Estado.

Expuesto lo anterior, a continuación se presentan algunas recomendaciones generales que buscan servir como aporte en el mejoramiento de la situación actual en la frontera colombo-venezolana y seguir buscando alternativas para el restablecimiento de las condiciones de vida de sus comunidades:

- Creación e implementación de una política migratoria integral con enfoque de derechos humanos con especial énfasis en la protección y garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de migrantes, refugiados y retornados. Este proceso debe contar con la participación efectiva de la población beneficiaria de la política bajo los principios de igualdad y no discriminación.

- Adoptar medidas de protección, prevención y mitigación del riesgo para las comunidades afectadas por los eventos recientes de desplazamiento forzado, que garanticen la atención integral y el goce efectivo de sus derechos. Dentro de estas medidas se pueden generar espacios de acercamiento y difusión de información relevante como presencia de grupos armados, rutas de atención, mecanismos de autoprotección y acceso a la justicia.

- Diseñar estrategias de educación, recreación, generación de empleo y atención psicosocial específicamente enfocadas en jóvenes y adolescentes en zonas de frontera y se garantice su articulación con las diferentes estrategias de prevención del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes que se estén desarrollando en el territorio.

- Promover y garantizar el reconocimiento de la condición de víctimas del conflicto armado interno a personas afectadas por grupos armados ilegales dentro del territorio nacional independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio. En este punto se debe reforzar las estrategias de socialización de la ley de víctimas y de las medidas de atención y reparación contenidas en la misma a través de un trabajo articulado entre las entidades a nivel nacional y local para responder de forma oportuna las necesidades de esta población.

- Avanzar hacia la implementación de una política fronteriza en temas prioritarios con el propósito de gestionar apropiadamente las fronteras en cada uno de sus competentes, en la que se incluya la gestión de los pasos informales o trochas, dadas sus características de focos de criminalidad y violencias para la población civil.

- Garantizar la transverzalización del enfoque diferencial de género, etario y étnico en las actuaciones de las instituciones involucradas en la atención a población migrante y refugiada en Colombia. En este punto se deberán fortalecer los procesos de registro, caracterización y recolección de datos bajo estos mismos enfoques a fin de servir de insumo para la formulación de políticas públicas y demás estrategias de intervención.

- De cara al próximo gobierno de Colombia se debe desarrollar una estrategia de acercamiento y mediación para el restablecimiento de relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela en el que se propenda por un interés común por estabilizar la frontera y adoptar un enfoque

binacional ante la crisis migratoria y los problemas de seguridad en ambos lados de la frontera.

- Reforzar las campañas de lucha contra la discriminación y la xenofobia ejercida contra personas migrantes y refugiadas provenientes de Venezuela, así como crear espacios de integración e intercambio entre las poblaciones migrantes y receptoras.

Bibliografía

Álvarez Vanegas, Eduardo. Las caras de las disidencias: cinco años de incertidumbre y evolución, Fundación Conflict Responses (CORE), 9-19 (2021)

Ávila, Ariel & Londoño, Jorge Eduardo, "Seguridad y justicia en tiempos de paz: Los retos del posconflicto" Publicado por: Fundación Paz y Reconciliación. (Bogotá, 2017)

Ávila, Ariel. & otros. El subsistema fronterizo de Colombia : lugar estratégico de los mercados ilegales, p. 243. (Bogotá, 2017) ISBN 978-958-5445-02-4

Baud, M., & Van Schendel, W. (1997). Toward a Comparative History of Borderlands. *Journal of World History*, *8*(2), 211–242. http://www.jstor.org/stable/20068594

Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos-CERAC ,(2015), "Primer reporte de monitoreo mensual de las medidas de desescalamiento del Conflicto Armado Interno en Colombia".

Centro Nacional de memoria Historia (CNMH) Con licencia para desplazar. Masacres y reconfiguración territorial en Tibú, Catatumbo, Bogotá, CNMH, 2015.

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) "Una Nación Desplazada. Informe Nacional de Desplazamiento forzado en Colombia", Bogotá D.C. – Colombia. 2015

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), "Grupos Armados Posdesmovilización (2006 - 2015). Trayectorias, rupturas y continuidades", CNMH, Bogotá D.C, 2016

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Informe "Arauca: Dilemas de guerra y desafíos humanitarios", Bogotá, p.36-39 2008

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, Informe "Graves violaciones a los derechos humanos a población proveniente de Venezuela en Colombia, Medellín, Santa Marta, Cartagena y Barranquilla (2018-2020).

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011, "Séptimo Informe sobre la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República".

Corte Constitucional de Colombia, Auto 092 de 2009. MP: Manuel José Cepeda.

Cantor, David James, Ochieng Apollo, Jacob. Internal Displacement, Internal Migration, and Refugee Flows: Connecting the Dots, *Refugee Survey Quarterly*, Volume 39, Issue 4, December 2020, Pages 647–664.

Defensoría del Pueblo Colombia, Informe Defensorial "Situación de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y Transfronterizos en la Frontera Colombo-venezolana", 2020.

Defensoría del Pueblo Colombia, Informe Defensorial "Análisis de género y movilidad humana en la frontera : Mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversas (OSIGD) en situación de desplazamiento forzado y con necesidad de protección internacional, en las fronteras de Colombia con Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela. (2019)

De Zubiria Posada, Natalia " Colombia: Entre la reparación a las víctimas del conflicto armado y el éxodo venezolano", Corporación Excelencia por la Justicia (CEJ), 2019.

Edward E. Azar. Conflictos internacionales prolongados: Diez proposiciones, Interacciones internacionales, 12: 1, 59-70, (1985) DOI: 10.1080 / 03050628508434647

Fundación Ideas para la Paz (FIP), "Dinámicas del conflicto armado en Arauca y su impacto Humanitario", Boletín No. 3,Bogotá, 2014.

Fundación Ideas para la Paz (FIP) "Inseguridad en el Catatumbo: El punto débil de la transfromación territorial" https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1812 (2020)
García Pinzón, V., Mantilla, J. Contested borders: organized crime, governance, and bordering practices in Colombia-Venezuela borderlands. *Trends Organ Crim* **24,** 265–281 (2021). https://doi.org/10.1007/s12117-020-09399-3

Idler, Annete. Borderland battles: violence, crime, and governance at the edges of Colombia's war. Oxford University Press, New York, 2019.

Idler, Annette. Fronteras Rojas: Una mirada al conflicto y el crimen desde los márgenes de Colombia, Ecuador y Venezuela", Penguin Random House, 2021.

Internacional Crisis Group."Desorden en el borde: mantener la paz entre Colombia y Venezuela", Reporte No. 84, Latinoamérica y el Caribe.(2020)

Iranzo, Á. & Louidor, W. E. Entre la guerra y la paz: los lugares de la diáspora colombiana. Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana. (2018).

Justicia Especial para la Paz (JEP) "Cuarto Reporte de Monitoreo de Riesgos de Seguridad de la Unidad de Investigación y Acusación". Equipo de Identificación y Advertencia y Oportuna de Riesgos. 2021.

Loidor, Wooldy Edson. El éxodo La migración forzada venezolana a Colombia (2015-2018) de una revisión documental a los esbozos de un análisis coyuntural y estructural. 21-46. (2018)

Medina Carrillo, Adriana, La verdad refugiada. Lecciones no aprendidas sobre el desplazamiento forzado transfronterizo colombiano. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación, (2020*). doi:https://doi.org/10.16921/chasqui.v0i143.4253

Muñoz, Francisco, "La Paz Imperfecta", Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada (España) pp. 21-66, 2001.

Neira, A. Ante el abandono del Estado, los grupos criminales se hacen fuertes, entrevista publicada en el periódico El Tiempo, junio de 2021.

OCHA Colombia. (31 diciembre de 2018). Reconfiguración de la situación humanitaria en 2018. Equipo Local de Coordinación. Disponible en: https:/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/190610_infografia_reconfiguracion_situacion_humanitaria_en_norte_santander_vf.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020 (Bogotá: UNODC-SIMCI, 2021).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para la Refugado (ACNUR), Los flujos migratorios y la protección internacional de refugiados en las Américas: avances y buenas prácticas. Marzo de 2006.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado para el 2020. Disponible en: https://eacnur.org/files/tendencias_globales_2020_esp.pdf

Universidad del Rosario, Observatorio de Venezuela de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones internacionales, “Retos y oportunidades de la movilidad humana venezolana en la construcción de una política migratoria colombiana”, Bogotá, 2018.