



women's  worldwide

**INFORME SOMBRA SOBRE EL NOVENO INFORME DE
COLOMBIA ANTE EL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN
DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER**

Febrero, 2019



women's **L I N K** worldwide

CONTENIDO

- A.** Presentación de las organizaciones.
- B.** Introducción
- C.** Obstáculos en la identificación y atención de mujeres y niñas víctimas de trata de personas
- D.** Barreras impuestas a mujeres migrantes venezolanas para el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva.
- E.** Barreras legales para el otorgamiento de solicitudes de asilo y el reconocimiento de la condición de refugiado
- F.** Peticiones al Comité

A. Presentación de las organizaciones

1. Women's Link Worldwide (WLW) es una organización internacional de derechos humanos que promueve, a través de los procesos legales, un cambio social en favor de los derechos de las mujeres y las niñas, en especial de aquellas que enfrentan múltiples inequidades. Desde hace más de 10 años, venimos documentando las violaciones de derechos humanos que enfrentan las mujeres y niñas en los procesos migratorios, como la trata de personas, y representando a mujeres ante los sistemas de justicia nacionales, regionales e internacionales buscando justicia y reparación para ellas y una mejora de los sistemas de prevención de esas vulneraciones de derechos.

2. Equivalencias en Acción es una coalición de 4 organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de derechos de las mujeres en Venezuela, CEPAZ, Centro Hispanoamericano de la Mujer FREYA, AVESA y Asociación Civil Mujeres en Línea.

3. Women's Link y las organizaciones de la Red Equivalencias en Acción venimos trabajando en alianza para documentar y visibilizar la situación de las mujeres y niñas venezolanas en el marco de la emergencia humanitaria compleja que atraviesa el país. Dicho trabajo se encuentra directamente conectado con las acciones desarrolladas en relación con la crisis migratoria venezolana en la región, pues permite mostrar las causas específicas por las cuales las mujeres están migrando forzosamente del país, las necesidades y vulnerabilidades que les acompañan desde su país de origen, y la importancia de tener en cuenta esta situación, frente a la respuesta regional con enfoque en derechos humanos que los Estados de la región, como Colombia, están llamados a implementar.

4. En ese sentido, el presente documento pone a consideración del Comité información en relación con asuntos presentados por el Estado colombiano en su Noveno informe periódico sobre la implementación de la Convención al Comité, en lo relativo a las *acciones del Estado para enfrentar la trata de personas, en particular en el contexto migratorio*. Adicionalmente, este informe se referirá a los temas abordados por el Estado en sus respuestas al listado de cuestiones y preguntas relativas al noveno informe, realizadas por el Comité, en relación con los temas vinculados a dicha problemática.

B. Introducción

5. En la actualidad, una de las crisis migratorias en la región americana se ha originado por un éxodo masivo de personas venezolanas que ha despertado las alertas de los países de la región y de otras partes del mundo. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para el mes de noviembre de 2018, la cifra de personas refugiadas y migrantes de Venezuela en todo el mundo había alcanzado los tres millones. La mayoría absoluta se concentra en los países de América del Sur, con Colombia en primer lugar, ya que es el país con el mayor número de personas venezolanas refugiadas y migrantes, con una cifra mayor al millón de personas¹.

¹ Gestión eficiente de la movilidad humana de mujeres y niñas venezolanas con enfoque diferencial de derecho y de género. Manual desarrollado por el Centro de Justicia y Paz (CEPAZ) en alianza con AVESA, FREYA, Mujeres en Línea y UNIANDES Acción Popular. (Pendiente de publicación) Ver también: <https://www.acnur.org/noticias/press/2018/11/5be443b54/la-cifra-de-personas-refugiadas-e-inmigrantes-venezolanas-alcanza-los-3.html>

6. Teniendo en cuenta que Colombia es el país con mayor recepción de migración venezolana, consideramos pertinente hacer una primera referencia al impacto diferenciado que la actual crisis política, económica y social de Venezuela tiene en la situación de derechos humanos de las mujeres, pues son estas las condiciones que les acompañan en el tránsito migratorio hacia otros países, y específicamente hacia Colombia, donde hemos documentado una continuidad en la violación a sus derechos, principalmente en el ámbito de la salud y en materia de protección como víctimas de trata y violencia sexual.

7. El informe *Mujeres al límite* muestra un detallado análisis sobre cómo las carencias en el área de salud (en particular salud sexual y reproductiva) y alimentación en el marco de la crisis actual, exacerbadas además por el alarmante aumento de la pobreza y la pobreza extrema, está teniendo un impacto mayor en las mujeres. Todo ello ha tenido igualmente incidencia en el incremento de las tasas de mortalidad materna y embarazo entre adolescentes. En efecto, para las mujeres embarazadas en Venezuela el sistema de salud es prácticamente inexistente ya que no consiguen vacunas, medicamentos, productos de primera necesidad y no pueden acceder a controles o vacunas prenatales para recién nacidos. Asimismo, existen reportes que indican que la importación de anticonceptivos del 2012 al 2017 pasó de 326 toneladas a 23 lo que ha afectado directamente casi a 10 millones de mujeres venezolanas. Aún en los casos en que se consiguen anticonceptivos en Venezuela, debido a la grave crisis económica, las mujeres no pueden pagarlos². Esta situación ha sido igualmente denunciada por organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas³. Es así como las mujeres y niñas que migran a Colombia atraviesan usualmente situaciones de pobreza extrema, desnutrición y falta de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, incluyendo servicios de salud materna.

8. Las organizaciones de la Red Equivalencias hemos documentado datos estadísticos sobre la población venezolana en movilidad, en particular aquéllas personas que cruzan caminando el límite fronterizo entre los municipios venezolanos San Antonio del Táchira y Ureña del estado Táchira (fronterizo), hacia el registro de control fronterizo de Migración Colombia, ubicado en la Parada, municipio Villa del Rosario, Norte de Santander, Colombia. Las cifras señalan que en general la mayoría de las personas que salen tienen entre los 20 y 39 años, por lo que se trata de población en plena edad reproductiva. A su vez, el 44% de las personas provenientes de Venezuela que se desplaza y salen del país por el estado Táchira son mujeres, la mayoría de ellas adultas jóvenes de entre 20 y 39 años de edad⁴.

9. Asimismo, hemos identificado como uno de los principales factores de riesgo la desinformación a la que se enfrentan las mujeres sobre la situación real de lo que supone migrar, de los trámites previos necesarios en el camino, de sus derechos y obligaciones. Esta

² Ver: Informe Mujeres al límite. El peso de la emergencia humanitaria: vulneración de derechos humanos de las mujeres en Venezuela. 2017. Disponible en: <http://revistasic.gumilla.org/wp-content/uploads/2017/11/Mujeres-al-limite.pdf>

³ Ver: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Violaciones de los Derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin". Junio de 2018. CIDH, Informe de país, "Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela", OEA/Ser.L/V/II, 31 de diciembre de 2017.

⁴ Gestión eficiente de la movilidad humana de mujeres y niñas venezolanas con enfoque diferencial de derecho y de género. Manual desarrollado por el Centro de Justicia y Paz (CEPAZ) en alianza con AVESA, FREYA, Mujeres en Línea y UNIANDES Acción Popular. (Pendiente de publicación).

situación se ve agravada cuando sus recursos económicos son limitados y cuando existen barreras de idioma o lenguaje (como es el caso de mujeres indígenas)⁵.

10. Otro elemento de riesgo son los factores estructurales asociados a la exclusión económica, política y social en la que sobrevive la mayoría de la población en la región y constituyen los principales factores de expulsión de la migración, y que predisponen a la población migrante a asumir los riesgos del camino y afrontar innumerables amenazas. La feminización de la pobreza ha contribuido a la feminización de la migración. Las mujeres salen del país en búsqueda de un futuro mejor, no sólo por la situación económica y falta de oportunidades laborales, sino también por la suma de los factores de riesgo y de violencia en las comunidades de origen que estructuran una situación de especial vulnerabilidad para las mujeres⁶. En Venezuela, no está garantizada una vida libre de violencia para las mujeres, pese a que se cuenta con una norma jurídica y una institucionalidad creada para tales fines, por lo que la violencia sexual, la violencia doméstica o de pareja y el riesgo de femicidio en el que se encuentran muchas mujeres es otro factor de riesgo, ya que las mujeres pueden tomar la decisión de migrar como única vía posible para escapar de la violencia⁷.

11. A su vez, la frontera Táchira-Colombia es una región violenta, y en las zonas de las trochas lo es aún más, “en una sola trocha a veces hay siete o más puntos de control dominados por diferentes grupos, incluyendo la Guardia Nacional de Venezuela. Un número creciente de migrantes venezolanos, así como los maleteros, los contrabandistas que usan las trochas, están siendo presa de la extorsión en los muchos puestos de control” (Diario El Estímulo, 2018). De acuerdo al Grupo de Naciones Unidas para el desarrollo de América Latina y el Caribe, un 2% de las mujeres venezolanas en el exterior entre las edades de 15 y 49 años podrían ser sobrevivientes de violencia sexual (UNHCR, 2018)⁸.

12. La llegada de personas venezolanas también ha tenido un impacto desproporcionado en los departamentos fronterizos de Norte de Santander, La Guajira y Arauca⁹. Desde WLW también hemos documentado los desafíos particulares que afectan a los movimientos migratorios en esta región. Así, Arauca es una zona fronteriza bajo el control de grupos armados como ELN y disidencias de las FARC-EP, y la Guardia Venezolana también tiene una presencia fuerte en la zona. Cuando llegan a Arauca las personas migrantes se encuentran en situación de calle o falta de alojamiento debido a que no se cuenta con casas de acogida o casas de refugio a migrantes; la gran mayoría de personas se encuentra en situación migratoria irregular, lo cual dificulta su acceso a bienes y servicios básicos y crea riesgos de explotación; muchas personas son víctimas de reclutamiento y uso por parte de grupos armados, incluidos

⁵ Gestión eficiente de la movilidad humana de mujeres y niñas venezolanas con enfoque diferencial de derecho y de género. Manual desarrollado por el Centro de Justicia y Paz (CEPAZ) en alianza con AVESA, FREYA, Mujeres en Línea y UNIANDES Acción Popular. (Pendiente de publicación).

⁶ Gestión eficiente de la movilidad humana de mujeres y niñas venezolanas con enfoque diferencial de derecho y de género. Manual desarrollado por el Centro de Justicia y Paz (CEPAZ) en alianza con AVESA, FREYA, Mujeres en Línea y UNIANDES Acción Popular. (Pendiente de publicación).

⁷ Gestión eficiente de la movilidad humana de mujeres y niñas venezolanas con enfoque diferencial de derecho y de género. Manual desarrollado por el Centro de Justicia y Paz (CEPAZ) en alianza con AVESA, FREYA, Mujeres en Línea y UNIANDES Acción Popular. (Pendiente de publicación).

⁸ Gestión eficiente de la movilidad humana de mujeres y niñas venezolanas con enfoque diferencial de derecho y de género. Manual desarrollado por el Centro de Justicia y Paz (CEPAZ) en alianza con AVESA, FREYA, Mujeres en Línea y UNIANDES Acción Popular. (Pendiente de publicación).

⁹ OCHA (2018). Plan de respuesta a flujos migratorios mixtos desde Venezuela. Abril-diciembre del 2018. Pág. 2. Recuperado de: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/plan_de_respuesta_a_flujos_migratorios_mixtos_desde_venezuela_2018.pdf

niños y niñas, muchas de sus necesidades humanitarias no son atendidas y, existe una fuerte xenofobia contra las personas venezolanas. Por ejemplo, el Hospital San Vicente de Arauca E.S.E, el único Hospital con capacidad de atender casos complejos, en una oportunidad puso un cartel afuera de sus instalaciones que decía “acá no atendemos venezolanos”. Estos factores de riesgo han sido resaltados por el Equipo Humanitario País (EHP) de Colombia. Además este hospital, el único de alto nivel en esa región, carece de capacidad institucional médica lo que afecta tanto a población colombiana como venezolana¹⁰.

13. Por otra parte, la actual crisis humanitaria y el grave deterioro en la calidad de vida de la población venezolana, constituye igualmente un factor de riesgo para caer en las redes de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. De acuerdo con un estudio sobre Trata de personas, trabajo forzoso y esclavitud moderna en Venezuela (2017), la debilidad institucional, la inexistencia de estadísticas y en general, la ausencia de una política pública en el país para abordar el tema, ha estado directamente vinculado con el incremento en el índice de violencia y delitos asociados al crimen organizado. Según el Índice de Esclavitud Global de la Walk Free Foundation, para 2016 Venezuela ya calificaba entre los primeros 20 países a nivel mundial que presenta mayor incidencia de esta problemática¹¹.

14. Lo anterior exacerba la situación de riesgo de las mujeres venezolanas que migran por la frontera con Colombia, el cual a su vez se ha identificado históricamente como un país de origen, tránsito y destino de víctimas de trata. Desde Women's Link hemos documentado que Colombia, es uno de los países con mayor salida de víctimas de trata a otros países de la región o de otras regiones, debido a la especial situación de vulnerabilidad de los desplazados internos, afrodescendientes, las personas con discapacidad, la población indígena y las personas provenientes de zonas donde existe conflicto armado interno¹².

15. En efecto, se conoce que en la frontera Colombo-Venezolana existen siete cruces o puestos migratorios oficiales, pero cerca de 300 senderos clandestinos, llamados trochas, disputados por varios grupos armados ilegales, utilizados por contrabandistas y atravesados diariamente por miles de migrantes, a menudo bajo gran riesgo. En estas trochas las mujeres y niñas están expuestas particularmente a las redes de trata y tráfico. En este contexto, es preciso destacar que en Venezuela existen innumerables dificultades para la tramitación y consecución del pasaporte e incluso de la cédula de identidad; por lo que muchas personas, incluidas muchas mujeres con sus hijos e hijas, no cuentan con los documentos migratorios, lo que les lleva a transitar estas rutas migratorias clandestinas¹³.

16. Así, la situación irregular y la ausencia de documentos migratorios es el primer gran factor de riesgo que lleva a las mujeres venezolanas a la clandestinidad en la ruta migratoria, quedando invisibles ante el Estado colombiano que debería garantizar sus derechos fundamentales, y a merced de las redes de tráfico y crimen organizado. El tránsito se convierte de esta manera, en una de las etapas más críticas en la ruta de movilidad para las mujeres, pues se enfrentan a una mayor desprotección y las autoridades colombianas no han diseñado una

¹⁰ Fomato de Queja Individual ante la Relatora de Violencias contra la Mujer, presentada por Women's Link Worldwide el 2 de noviembre de 2018.

¹¹ Disponible en: http://pazactiva.org.ve/pdf/ESCLAVITUD_MODERNA.pdf

¹² Women's Link Worldwide [En línea]. *La trata y la explotación en Colombia: no se quiere ver, no se puede hablar* 2014. Bogotá. 2013. Hoja informativa 2. Página 8. Disponible en: <https://bit.ly/2MMzvdj>.

¹³ Gestión eficiente de la movilidad humana de mujeres y niñas venezolanas con enfoque diferencial de derecho y de género. Manual desarrollado por el Centro de Justicia y Paz (CEPAZ) en alianza con AVESA, FREYA, Mujeres en Línea y UNIANDES Acción Popular. (Pendiente de publicación).

estrategia específica para abordar la situación de las mujeres migrantes venezolanas en tránsito¹⁴.

17. Teniendo en cuenta el contexto descrito y que el éxodo masivo de personas venezolanas es una realidad que no parece detenerse, el Estado colombiano tiene una obligación reforzada de diseñar estrategias de atención a las mujeres migrantes venezolanas que atiendan sus condiciones específicas y situaciones de vulnerabilidad, lo cual de acuerdo con la documentación y seguimiento de casos que hemos realizado, no está ocurriendo¹⁵. Específicamente, hemos identificado que en Colombia no se cuenta con un abordaje adecuado para hacer frente a la situación de las mujeres y niñas migrantes venezolanas, en dos ámbitos: i) el derecho de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva; ii) y el derecho a no ser víctimas de violencias, incluyendo mecanismos de protección como víctimas de trata. A continuación, ponemos a disposición del Comité información relativa a una serie de acciones legales que WLW ha desarrollado en Colombia para lograr la protección de mujeres y niñas en este ámbito, y la respuesta obtenida por parte de las distintas autoridades involucradas.

C. Obstáculos en la identificación y atención de mujeres y niñas víctimas de trata de personas, en particular, aquellas procedentes de Venezuela

18. Pese a que en el año 2005 en Colombia se modificó la legislación y se adoptó una definición y fines de explotación similares a los establecidos en el Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas¹⁶ (Protocolo de Palermo), en nuestra labor de acompañamiento a víctimas de trata y en actividades de interlocución con instituciones estatales hemos evidenciado la falta de mecanismos efectivos de identificación, ausencia de protocolos unificados de actuación entre las entidades competentes de la atención y falta de coordinación interinstitucional para la asistencia adecuada e integral de las víctimas.

19. En primer lugar, en el marco de *la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas*, la puesta en marcha de las rutas de atención en los Departamentos y Municipios ha tenido múltiples dificultades, pues no todos los entes territoriales cuentan con presupuestos adecuados para estos fines y la mayoría de ellos, han abordado la atención desde un enfoque de seguridad y persecución penal. Tal y como está planteada, la atención a las víctimas, carece de

¹⁴ De acuerdo con el censo de venezolanos realizado en Colombia se conoce que, para junio del 2018, 442.462 migrantes venezolanos se encontraban en situación irregular, de los cuales 219.799 son mujeres. El 18,6% del total de migrantes irregulares se encuentra en el departamento del Norte de Santander, mientras que el 52,6% se ha desplazado al resto del país, es decir, la mayoría de la migración irregular no permanece en la frontera. La tendencia indica que esta cifra de migración irregular continúe en aumento en la medida en que la situación siga empeorando en Venezuela (Diario El Tiempo, 2018). Gestión eficiente de la movilidad humana de mujeres y niñas venezolanas con enfoque diferencial de derecho y de género. Manual desarrollado por el Centro de Justicia y Paz (CEPAZ) en alianza con AVESA, FREYA, Mujeres en Línea y UNIANDES Acción Popular. (Pendiente de publicación).

¹⁵ Women's Link y CEPAZ formamos parte de la elaboración del *Plan de acción de sociedad civil del grupo de movilidad humana venezolana* lanzado a finales de 2018, producto del trabajo de una plataforma regional de organizaciones que presta una especial atención a la urgente necesidad de que los Estados de la región, como Colombia, diseñen acciones con enfoque de derechos humanos para atender los crecientes flujos de personas provenientes de Venezuela en las Américas. Dicho plan de acción identifica una serie de acciones transversales y solicitudes a los Estados para hacer frente a la crisis migratoria con enfoque de derechos humanos y de género, que ponemos a consideración del Comité. Disponible en: www.movhuve.org/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-ACCI%C3%93N-DE-SOCIEDAD-CIVIL-SOBRE-PERSONAS-PROVENIENTES-DE-VENEZUELA-QUE-REQUIEREN-PROTECCI%C3%93N-NACIONAL-E-INTERNACIONAL.pdf

¹⁶ El artículo 188A del Código Penal colombiano tipifica la trata de personas y circunstancias de agravación punitiva en el artículo 188B. Ley 599 de 2000 - Código Penal [en línea]. Diario oficial Núm. 44.097. 24 de julio del 2000. Disponible en: www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html.

integralidad y no incluye enfoque desde los derechos y necesidades de las mujeres. Evidencia de ello es que un gran número de víctimas, una vez recurren a la ruta, desisten de continuar en ella.¹⁷

20. Respecto de los procedimientos para la identificación y atención a víctimas de trata de personas resultan preocupantes la falta de claridad e irregularidades en la aplicación de procedimientos de identificación y asistencia de víctimas dispuestos en el ordenamiento jurídico colombiano. La Ley 985 y sus normas reglamentarias no son claras respecto al proceso de identificación de víctimas de trata. El mismo sólo se contempla a través del diligenciamiento de un formato del Ministerio del Interior (art. 11), en el que no se establecen los procedimientos a seguir por las autoridades ni tampoco la creación de protocolos para tal efecto¹⁸.

21. En el caso específico de la identificación, se ha reportado que existen graves dificultades en su realización, dado que persiste un profundo desconocimiento sobre la trata de personas y tiende a ser confundida por las autoridades con delitos conexos como la explotación sexual, el abuso sexual o el tráfico de migrantes, lo cual potencia los obstáculos para que las víctimas puedan ser detectadas y atendidas.¹⁹

22. En el caso de las víctimas extranjeras, las autoridades suelen confundirlas con víctimas de tráfico de migrantes, ya que *“en migración no hay ningún indicador que le permita diferenciar al Ministerio de Relaciones Exteriores o Migración de Colombia la diferencia entre las situaciones de tráfico de migrantes o trata de personas”*²⁰. Como resultado, para la labor de identificación realizada por el Estado colombiano *“no se han establecido medidas para que exista búsqueda e identificación de casos de manera activa: solamente se atienden aquellas personas que han llegado buscando la oferta institucional”*²¹. Considerando que es excepcional que una víctima de trata se auto-identifique, las barreras antes mencionadas hacen difícil que las víctimas extranjeras sean identificadas y, en consecuencia, las pone en un grave riesgo de ser devueltas a su país de origen, con la posibilidad de que sean captadas nuevamente por sus tratantes o de quedar una situación de profunda vulnerabilidad.

23. Con cada vez mayor frecuencia, las organizaciones identificamos reportes en medios de comunicación relacionados con casos de mujeres venezolanas víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual²². Específicamente, en Colombia, las autoridades anunciaron varios operativos de *rescate* de mujeres que eran explotadas por redes de trata. Sin embargo, del seguimiento realizado por Women's Link a algunos de estos casos, se desprende que las autoridades no están implementando mecanismos efectivos que en la práctica consideren a estas mujeres como víctimas de trata, sujetas de protección especial, y no se les brindan las herramientas adecuadas para acceder a los mecanismos de la Ley 985.

¹⁷ Women's Link Worldwide. [En línea]. *Víctimas de trata en América Latina: Entre la desprotección y la indiferencia*. 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2xv3B0P>. Pág. 33

¹⁸ Women's Link Worldwide. [En línea]. *Víctimas de trata en América Latina: Entre la desprotección y la indiferencia*. 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2xv3B0P>.

¹⁹ Women's Link Worldwide. [En línea]. *Víctimas de trata en América Latina: Entre la desprotección y la indiferencia*. 2017. Págs. 30,32. Disponible en: <https://bit.ly/2xv3B0P>.

²⁰ *Ibidem*. Pág. 32.

²¹ Corporación Espacios de Mujer [En línea]. *II Balance de la implementación de las políticas anti-trata en Colombia*. 2017. Pág. 81. Disponible en: <https://bit.ly/2MGenpD>.

²² Gestión eficiente de la movilidad humana de mujeres y niñas venezolanas con enfoque diferencial de derecho y de género. Manual desarrollado por el Centro de Justicia y Paz (CEPAZ) en alianza con AVESA, FREYA, Mujeres en Línea y UNIANDES Acción Popular. (Pendiente de publicación).

24. De acuerdo con información suministrada²³ por el Ministerio del Interior de Colombia en su calidad de coordinador del *Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas*, durante la realización de operativos de allanamiento a varios establecimientos en la ciudad de Cartagena a mediados de 2018²⁴, se reportó el “rescate” de 23 jóvenes venezolanas “indocumentadas”, que presuntamente eran víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual. Women’s Link presentó una serie de derechos de petición ante las autoridades involucradas para solicitar información sobre las acciones de protección adoptadas respecto de estas mujeres, constatando que se aplicó un procedimiento de identificación y atención sin las mínimas garantías. De acuerdo con la respuesta del Ministerio del Interior, se observan falencias en la identificación de las víctimas, pues ocho (8) de las veintitrés (23) mujeres de nacionalidad venezolana diligenciaron el formato de reporte del caso ante la entidad encargada. Sin embargo, el Ministerio del Interior indica en el documento que *“de acuerdo con lo manifestado por las veintitrés (23), ninguna de ellas se identifica como víctima del delito de Trata de personas en la finalidad de explotación sexual”*, sin que se hayan adoptado medidas adicionales para realizar un análisis del riesgo que podrían enfrentar a su regreso a Venezuela. Además de depositar una carga desproporcionada de auto-identificación para las presuntas víctimas, el programa de atención y asistencia inmediata únicamente brindó kits de aseo y atención médica a las mujeres que reportaron, lo que no se ajusta a los parámetros que indica el artículo 2.2.2.6 del Decreto 1066 de 2015 que establece que el programa debe garantizar la prestación de servicios de retorno de las víctimas a su lugar de origen si éstas lo solicitan, seguridad, alojamiento digno, asistencia médica, psicológica, y material e información y asesoría jurídica respecto de sus derechos.

25. Women’s Link también documentó el caso de una niña de nacionalidad venezolana cuyo padre, de origen colombiano, la trasladó a Arauca (Colombia) para explotarla sexualmente. El caso ilustra las graves dificultades en el proceso de identificación de víctimas de trata y sus consecuencias. En este caso, las autoridades colombianas, específicamente el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Defensoría del Pueblo, no consideraron ni se pronunciaron sobre la evidente situación de trata de personas con fines de explotación sexual de la víctima. Como consecuencia de ello, las autoridades omitieron identificarla y asistirle adecuadamente y en su lugar, tomaron medidas de repatriación sin evaluación de riesgos que tuvieron como resultado una mayor transgresión de los derechos de la niña. Frente a esta situación, WLW presentó una solicitud de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la situación de riesgo en que se encontraba la víctima, ante la omisión del Estado colombiano de actuar con debida diligencia, con todos los medios a su disposición y sin demora para investigar el contexto en el cual se estaba denunciando su situación; así como el incumplimiento de sus obligaciones en materia de protección. Si bien ante el retorno de la víctima a Colombia, ésta pasó a estar bajo custodia del ICBF, esta falta de identificación como posible víctima de violencia sexual y trata de personas, implicó que en dos ocasiones distintas, la niña volviera a estar en poder de su presunto agresor por decisión de la Defensoría de familia. Así, los hechos de este caso evidencian como el desconocimiento sobre el tema de trata de personas lleva a los funcionarios a obviar el deber de identificación.

26. Adicionalmente, se reporta que recientemente el Ministerio del Interior ha trasladado todas las competencias de asistencia a los gobiernos territoriales, mediante los

²³ Oficio de respuesta a derecho de petición número OFI18-40798-DGT-3100 del 11 de octubre de 2018. Respuesta a derecho de petición número OFI18-35490-DGT-3100 del 7 de septiembre de 2018.

²⁴ Fiscalía General de la Nación. Comunicado disponible en: <https://bit.ly/2Nxs>

Comités Regionales, departamentales y/o municipales de lucha contra la trata de personas, sin que necesariamente se hayan tomado medidas para la transferencia de esas competencias. A ello se adiciona que no hay coordinación de los servicios de asistencia a nivel central, por lo cual la atención que las víctimas reciben es parcializada sin garantizar un carácter integral, sin un restablecimiento efectivo de sus derechos y promoviendo la revictimización. Esta situación se hace especialmente grave en el caso de las mujeres y las niñas, debido a que esto no garantiza que las autoridades a cargo de atender a las víctimas identificadas tengan un correcto enfoque de género en la atención, lo cual implica que muchas de ellas enfrenten la aplicación de estereotipos de género en su contra.²⁵

D. Barreras impuestas a mujeres migrantes venezolanas para el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva

27. La situación descrita en la sección de contexto sobre las condiciones en materia de salud que enfrentan las mujeres venezolanas que migran hacia Colombia, ya es conocida por el Estado colombiano. Si bien, como se mencionó, no existe una política específica de atención a mujeres y niñas, que pase por la documentación y diagnóstico de las vulnerabilidades que enfrentan; ya existen algunos datos iniciales que confirman esta realidad. Así, de acuerdo con el Registro Administrativo de Migrantes venezolanos en Colombia, en su informe final a junio de 2018, se había identificado que de un total de 219.799 mujeres que forman parte del registro, 8.209 se encontraban embarazadas, de las cuales el 98% no tenían ningún tipo de seguridad social, y el 76.8% no tenía acceso a controles prenatales²⁶.

28. La Corte Constitucional colombiana ha determinado en varios pronunciamientos que las personas migrantes son titulares del derecho a la salud. Según estándares internacionales citados por la Corte Constitucional, es obligación de los Estados, como mínimo, garantizar a todas las personas, incluidas quienes están en situación de irregularidad administrativa, “no sólo la atención en urgencias, sino la atención en salud preventiva con un enérgico enfoque de salud pública”²⁷. En ese sentido, se puede concluir que los derechos sexuales y reproductivos, entre ellos, el derecho a la salud materna y a la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) como servicios de salud se encuentran contemplados en la atención de urgencias reconocida a todas las personas migrantes, sin importar su condición migratoria.

29. A pesar de la claridad de la jurisprudencia constitucional, ésta es frecuentemente desconocida e inaplicada tanto por entidades prestadoras de servicios de salud como por funcionarios judiciales. En visita de campo realizada por WLW en el mes de octubre de 2018, se documentaron situaciones ocurridas en el municipio fronterizo de Arauca en las que a mujeres venezolanas se les niega el acceso a servicios de salud materna como controles prenatales y atención a partos y pospartos, entre otros servicios. WLW pudo verificar en terreno que no existen protocolos de atención donde las prestaciones integrales de salud materna estén establecidas como una urgencia para mujeres y niñas migrantes venezolanas, así que la decisión de prestar estos servicios se toma a criterio del personal médico²⁸. De acuerdo

²⁵ Women's Link Worldwide. [En línea]. *Víctimas de trata en América Latina: Entre la desprotección y la indiferencia*. 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2xv3B0P>. Págs. 81-82.

²⁶ Registro Administrativo de Migrantes venezolanos en Colombia. Informe final 6 de abril al 18 de junio de 2018. Disponible en: www.refworld.org/es/pdfid/5b2957524.pdf

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-210 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁸ Pese a que estos servicios son considerados “urgencia médica” según jurisprudencia de la Corte Constitucional. Sentencia SU-677 del 2017.

con información obtenida durante la visita, hasta hacía tres meses en Arauca los partos no constituían una urgencia y, por ende, no eran atendidos. En los hospitales públicos no se realizan controles prenatales, Interrupciones Voluntarias del Embarazo u otras consultas en ginecología a mujeres venezolanas.²⁹ Adicionalmente, se han presentado casos de violencia obstétrica.

30. Women's Link ha adelantado acciones legales en favor de una niña venezolana (en adelante M.A.C) a la que se le diagnosticó toxoplasmosis mientras residía en Venezuela. Pese a su situación nunca pudo acceder a medicamentos para tratar su enfermedad, debido a la crisis humanitaria compleja que ha provocado el total desabastecimiento de medicinas en su país. Posteriormente, en Venezuela, M.A.C. resultó en embarazo como consecuencia de una relación consentida ante la ausencia de cualquier método de planificación familiar o anticonceptivo disponible. En razón a la precariedad en la atención médica en Venezuela como la imposibilidad de acceder a alimentos, ella y su familia decidieron migrar hacia el municipio de Arauca en búsqueda de opciones de generación de ingresos y asistencia médica. Sin embargo, en Colombia, M.A.C no ha logrado acceder a servicios prenatales y a control del embarazo debido a que el personal del Hospital local le ha negado la prestación de servicios en razón a su nacionalidad. Lo anterior, se ha dado pese a que la infección por toxoplasmosis junto a su edad, hace que su embarazo sea de alto riesgo, por las complicaciones que puede generar tanto para la vida y salud de la adolescente como la del feto.

31. Por otro lado, se presentan obstáculos para la atención en salud a mujeres y niñas víctimas de violencia sexual quienes no reciben atención en urgencias y son revictimizadas. Los hospitales no ponen en conocimiento los casos en los que tiene lugar una presunción de violación, cuando se trata de una menor de 14 años y que de acuerdo con el marco legal³⁰, corresponde ser notificado al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y a la Fiscalía. Esto, aunado al incumplimiento de los protocolos de atención hace que las autoridades estatales desconozcan cómo atender los casos donde mujeres venezolanas son víctimas de violencia sexual, a pesar de que deberían aplicar los protocolos vigentes sin distinción de nacionalidad. En este mismo orden de ideas, de acuerdo con la documentación en terreno realizada por Women's Link, ante la ausencia de casas de acogida, las mujeres y niñas duermen en las calles o en casas de personas que las acogen, donde están expuestas a que se les exijan servicios sexuales como contraprestación por la vivienda.

32. 38. Por su parte, las autoridades judiciales en decisiones concernientes a la garantía del derecho a la salud sexual y reproductiva de mujeres migrantes venezolanas han desconocido precedentes jurisprudenciales relativos al derecho a la IVE. En los fallos judiciales de casos acompañados por WLW para lograr el acceso a la IVE por parte de mujeres venezolanas en situación migratoria irregular, los jueces han determinado que para que las solicitantes accedan a servicios de salud en urgencias, como es el caso de la IVE, se requiere que la solicitante regularice su estatus migratorio y se afilie a alguno de los regímenes de atención disponibles en el estado colombiano. Dicha exigencia es, a todas luces, contraria a la jurisprudencia constitucional que ha reconocido reiteradamente el derecho a la salud de personas migrantes incluso aquellas con situación migratoria irregular, dado que la garantía de

²⁹ Queja individual interpuesta por Women's Link Worldwide ante la Relatora de Violencia contra la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas. 2 de noviembre de 2018.

³⁰ En la ley colombiana se presume el delito de acceso carnal abusivo cuando se trata de actos sexuales que involucren a una niña menor de 14 años. Artículo 208. Ley 599 del 2000. Código penal de Colombia.

los derechos fundamentales no deriva de la condición de ciudadano, sino de la condición de ser humano que habita el territorio colombiano³¹.

33. De igual forma, los pronunciamientos judiciales han descartado la validez del certificado médico aportado al proceso como constancia de que el embarazo constituye un riesgo para la vida y la salud de la mujer; en consecuencia, se ha denegado el amparo del derecho a la IVE. La invalidación de dicho certificado es contraria a decisiones de la Corte en la que ésta ha reiterado que en los casos de riesgo para la vida o la salud física o mental de la mujer sólo se requiere un certificado médico, la solicitud de otro requisito es ilegal.³²

34. Cabe destacar que en los casos mencionados, las mujeres que requerían el servicio de IVE fueron víctimas de múltiples violencias durante su tránsito migratorio hacia Colombia, lo que corrobora la situación expuesta previamente en la sección contexto del presente documento. Algunas de las solicitantes fueron víctimas de violencia sexual, maltrato físico y amenazas por parte de desconocidos, posiblemente vinculados a organizaciones criminales que actúan en la frontera. Por otro lado, una de las accionantes fue víctima de trata de personas pues, durante su tránsito, fue captada y transportada por desconocidos a una casa en la que se encontraban retenidas otras mujeres de origen venezolano. De acuerdo con su testimonio, quienes la capturaron le obligaron a realizar servicios domésticos y la sometieron a violencia sexual durante 10 días sin posibilidades de circular o salir a otro lugar. Los hechos descritos evidencian los graves riesgos a los que se enfrentan las mujeres migrantes venezolanas en su paso por la frontera que configuran una situación de extrema vulnerabilidad.

E. Barreras legales para el otorgamiento de solicitudes de asilo y el reconocimiento de la condición de refugiado

35. En relación con el marco normativo, queremos llamar la atención del Comité sobre ciertas barreras legales en el procedimiento mencionado, que pueden tener un impacto desproporcionado para aquellas mujeres que son víctimas de trata y la imposibilidad de acceder a esta protección. Así, el Decreto 1067 de 2015 que regula todas las materias competencia de la Cancillería, en su artículo 2.2.3.1.6.3, numeral 2 establece que puede rechazarse una solicitud de asilo cuando ya se encuentre en ejecución una medida de deportación o expulsión. Esta norma desconoce la naturaleza misma del derecho de asilo, y puede exponer a una víctima de trata de personas no identificada a una deportación o expulsión sin las garantías que acompañan al derecho de no devolución.

36. Respecto de la protección internacional de personas refugiadas se presentan varios inconvenientes en la respuesta del Estado colombiano. En primer lugar persisten largos períodos de espera para obtener una respuesta, en algunos casos desde la solicitud de refugio hasta el otorgamiento del salvoconducto transcurrió más de un mes. Existen también vacíos normativos de protección para los solicitantes de la condición de refugiado respecto de los estándares mínimos de atención humanitaria que los solicitantes deberían recibir, lo cual los pone en una situación de vulnerabilidad. La prohibición de laborar para las personas solicitantes de asilo, y si laboran se pueden imponer sanciones administrativas, así como prohibición de desplazarse a zonas de frontera distintas a quella por la cual ingresó al territorio nacional. Esto, sumado a las largas demoras en la respuesta así como a la inexistencia de ayuda

³¹ Corte Constitucional. Sentencia T-210 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³² Corte Constitucional. Sentencias C-355 de 2006, T-171 de 2007, T209 de 2008, T946 de 2008, T-388 de 2009, T-636 de 2011 y T-841 de 2011.

humanitaria obliga a los solicitantes a acudir a desarrollar actividades económicas informales para poder subsistir³³.

F. Peticiones al Comité

37. Solicitamos de la manera más respetuosa al Comité, que recomiende al Estado Colombiano:

- Que se adopten medidas adecuadas para hacer frente a la crisis migratoria, con un enfoque de derechos humanos y de género, que incluya una política específica de atención a mujeres y niñas migrantes, teniendo en cuenta las vulnerabilidades y riesgos específicos que enfrentan.
- Que se establezcan mecanismos efectivos de identificación de víctimas trata en los flujos migratorios mixtos mediante la adopción de un enfoque de género y de derechos humanos.
- Que se creen protocolos y rutas adecuados para la identificación de los niños, niñas y adolescentes víctimas de trata, que incluyan medidas adecuadas para la efectiva garantía y restitución de los derechos de las víctimas.
- Que se garantice el acceso a la salud a las mujeres migrantes venezolanas, para lo cual consideramos que se requiere desarrollar programas que aborden la experiencia migratoria, que, con un enfoque de género y de derechos humanos, incorporen la atención de la violencia contra las mujeres, dirigidos a fomentar el bienestar biopsicosocial de las mujeres y sus hijos e hijas. Estos programas deben incorporar la atención psicosocial, pero también la atención a la salud física con énfasis en la salud sexual y reproductiva, la planificación familiar, el acceso a métodos anticonceptivos, y la prevención y tratamiento de infecciones de transmisión sexual.

³³ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES- y otros. *Desplazamiento, refugio y apatridia. Informe Colombia de Seguimiento al Plan de Acción de Brasil*. Septiembre, 2017. Pág. 13. Disponible en www.codhes.org/~codhes/images/INFORME_COLOMBIA_PAB_2017.pdf