

MOVIMIENTO TRANSFRONTERIZO DE COLOMBIANOS HACIA VENEZUELA
1999-2004: DEL DESCONOCIMIENTO DE LOS COMPROMISOS
INTERNACIONALES, AL RECONOCIMIENTO DE LOS PRIMEROS
REFUGIADOS

SANDRA CAROLINA LEGUIZAMON CRUZ

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
MAESTRIA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTA D.C.
2005

MOVIMIENTO TRANSFRONTERIZO DE COLOMBIANOS HACIA VENEZUELA
1999-2004: DEL DESCONOCIMIENTO DE LOS COMPROMISOS
INTERNACIONALES, AL RECONOCIMIENTO DE LOS PRIMEROS
REFUGIADOS

SANDRA CAROLINA LEGUIZAMON CRUZ

Monografía

Director
Germán Bula Escobar

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
MAESTRIA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTA D.C.
2005

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN.....	9
1. MARCO HISTORICO, LEGAL Y CONCEPTUAL.....	14
1.1 ANTECEDENTES.....	14
1.1.1 A Nivel Universal.....	14
1.1.2 A Nivel Regional.....	17
1.2 DIFERENCIAS ENTRE REFUGIADOS Y DESPLAZADOS.....	20
1.2.1 Refugiados	21
1.2.2 Desplazados.....	23
1.3 DERECHO A BUSCAR Y RECIBIR REFUGIO EN VENEZUELA.....	24
2. DESCONOCIENDO LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES.....	27
2.1 Año 1999.....	28
2.2 Año 2000.....	39
2.3 Año 2001.....	43
2.4 Año 2002.....	48
3. LOS PRIMEROS PASOS HACIA EL RECONOCIMIENTO DE LOS PRIMEROS COLOMBIANOS REFUGIADOS.....	54
3.1 Año 2003.....	54
3.1.1 La Comisión Nacional de Refugiados (CNR).....	56
3.2 Año 2004.....	57
3.2.1 Misión Identidad.....	60
4. ALGUNAS CIFRAS, LA FRONTERA CON ECUADOR, Y EL PAPEL DE ACNUR	64

4.1 Algunas Cifras Importantes.....	64
4.2 La Experiencia en la Frontera con Ecuador.....	69
4.2.1 Generalidades.....	69
4.2.2 El Papel de ACNUR en Ecuador.....	73
4.2.3 Reuniones de Autoridades Ministeriales de Colombia, Ecuador, y el ACNUR para el Tratamiento del Fenómeno del Desplazamiento en Zonas de Frontera.....	76
4.2.4 Algunas Cifras Importantes.....	77
5. CONCLUSIONES.....	82
BIBLIOGRAFÍA.....	90
ANEXOS.....	94

LISTA DE TABLAS

	pág.
Tabla 1 Solicitudes de Refugio de Colombianos en Venezuela (1999-2004).....	66
Tabla 2 Solicitudes de Refugio de Colombianos en Ecuador (1999-2004).....	78

LISTA DE GRAFICOS

	pág
Gráfico 1. Solicitudes de Refugio de Colombianos en Venezuela (1999-2004).....	66
Gráfico 2. Solicitudes de Refugio de Colombianos en Ecuador (1999-2004).....	79

LISTA DE ANEXOS

	pág.
Anexo 1. Artículos de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.....	94
Anexo 2. Artículos de la Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe.....	98
Anexo 3. Artículos del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.....	99
Anexo 4. Artículos de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.....	101

INTRODUCCIÓN

El conflicto interno colombiano ha generado una combinación de factores que contribuyen al deterioro de las condiciones de vida y atentan contra la supervivencia misma de la población, obligando a un número creciente de personas a desplazarse hacia otras regiones y países vecinos en busca de protección y seguridad, forzados por “situaciones de amenaza, asesinatos, masacres, fumigaciones de cultivos de uso ilícito, reclutamiento forzado, secuestro, entre los principales motivos”¹. La protección de la sociedad civil y garantizarle sus derechos es responsabilidad en primera instancia del Estado colombiano, pero resulta evidente por el número de desplazados internos y de personas que cruzan las fronteras hacia países vecinos, que en muchas regiones del país, la crudeza de la guerra sumada a la ausencia o a la falta de confianza en la capacidad del Estado y sus fuerzas armadas, ha generado un fenómeno cuyas dimensiones superan la capacidad del Estado colombiano de proteger la sociedad civil y de garantizar la seguridad necesaria para que las familias permanezcan en sus hogares. Ahora bien, aunque analizar las debilidades del Estado colombiano y las políticas aplicadas por los últimos gobiernos no es propósito de este trabajo, como tampoco lo es analizar el conflicto interno colombiano y sus consecuencias,

¹ CODHES, Vecinos en el Borde de la Crisis. En: Codhes Informa, boletín informativo No. 49. Bogotá, 21 de abril de 2004. p.1.

resulta necesario comprender la situación por constituirse en el origen del problema que nos ocupa.

Dadas las condiciones mencionadas en algunos departamentos de la región fronteriza, que han llevado a miles de colombianos a traspasar la frontera con Venezuela en busca de mayores garantías para su vida e integridad, pensando tal vez, que sus libertades y derechos lograrán ser respetados en ese nuevo territorio, surge el verdadero problema. Al llegar al vecino país, durante muchos años los colombianos se encuentran con un gobierno que no respeta los derechos de los refugiados, que se niega públicamente a aceptar la existencia de colombianos que buscan refugio en su país, llamándolos “desplazados en tránsito”, término que ni siquiera existe en la legislación internacional, evidenciándose la ausencia de políticas claras de protección a las personas refugiadas y la consecuente falta de acciones oportunas y bien dirigidas, que de acuerdo a los compromisos internacionales adquiridos por Venezuela desde su ratificación de la Convención de 1951², busquen desde una perspectiva humanitaria, proteger, asistir, y garantizar a esas personas sus derechos como refugiados. Creándose así un espacio propicio para la vulneración de los derechos de los colombianos, obligándolos a soportar unas pésimas condiciones de vida como inmigrantes irregulares sin ningún tipo de protección, que prefieren permanecer en la sombra

²Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43.

antes que hacerse visibles y reclamar unos derechos que como refugiados les corresponden, pero que en ese país no les están garantizados.

Es importante anotar en este punto que si bien el problema de los desplazados internos en Colombia, ha venido cobrando cada vez mayor importancia, debido a las alarmantes cifras, llamando inevitablemente la atención del gobierno nacional, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y organismos internacionales, y que debido a esto ha sido objeto de cada vez más estudios e investigaciones oficiales y académicas; no ha sucedido lo mismo con los grupos de personas que por causas similares a las de los desplazados, huyen del país en busca de refugio, este problema ha sido objeto de muy pocas investigaciones, entre las que sobresalen las realizadas por Provea³ y Codhes⁴. A decir verdad, aún en estos días resulta muy común al hablar de colombianos que llegan a países vecinos huyendo del conflicto interno que se vive en nuestro país, catalogarlos como desplazados colombianos en territorio ecuatoriano, peruano o en este caso venezolano, ignorando toda la estructura legal que a nivel internacional se ha venido creando desde hace casi medio siglo, que les da el nombre de refugiados y que busca cubrirlos con una serie de derechos desde el preciso instante en que cruzan la frontera.

³ El Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos es una organización no gubernamental.

⁴ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento es una entidad privada sin ánimo de lucro.

Por todo lo anterior, resulta interesante establecer la posición de Venezuela como estado parte de los principales instrumentos internacionales en materia de refugiados, ratificados por ese país de manera voluntaria alrededor de 20 años atrás, frente a los movimientos masivos de colombianos a través de la frontera durante el período comprendido entre 1999, año que al caracterizarse por los constantes episodios de grupos de colombianos llegando a ese país en busca de refugio, se convierte en un buen punto de partida para nuestro análisis, y el 2004, año en el que finalmente se reconocen de manera oficial los primeros refugiados colombianos. Teniendo en cuenta que las características espaciales propias de los movimientos de colombianos registrados durante ese período, permiten limitar el análisis a la zona geográfica comprendida por los departamentos colombianos: Guajira, Norte de Santander, Arauca y Vichada; y del lado venezolano, los estados: Zulia, Táchira, Apure y Amazonas.

Para lograr dicho fin, a lo largo de este trabajo será necesario precisar el tratamiento que se le ha dado al tema de los refugiados en los diferentes instrumentos del derecho internacional en la materia, para luego comprender los elementos que permiten hacer distinción entre desplazados y refugiados, las implicaciones de estos dos conceptos tanto para los colombianos que llegan a ese país en busca de refugio, como para Venezuela en su papel de país receptor. Una vez establecidos estos puntos será posible entrar a analizar con mayor claridad las dimensiones del problema, a través del estudio de algunas cifras sobre colombianos que llegan a Venezuela, algunos en busca de refugio, otros

solo de ayuda temporal, que a pesar de no ser un perfecto reflejo de la realidad debido a serios problemas de subregistro, son muy dicentes. Al mismo tiempo que se analizan las cifras y algunos episodios puntuales de movimiento transfronterizo de colombianos hacia Venezuela, se irá haciendo evidente la posición adoptada por el gobierno venezolano frente a estas situaciones, y será posible establecer la forma en que el problema fue evolucionando desde el incumplimiento de los compromisos internacionales, hasta el reconocimiento oficial de los primeros refugiados. Todos los elementos anteriores permitirán formular algunas conclusiones y posiblemente recomendaciones, teniendo en cuenta especialmente los principales errores cometidos por Venezuela y la experiencia de otros países vecinos que han tenido que enfrentar situaciones similares, como es el caso de Ecuador.

Planteada así, esta investigación nos proporcionará una herramienta que permitirá identificar tendencias en las dimensiones del fenómeno de movimiento transfronterizo de colombianos hacia Venezuela en el período estudiado, al mismo tiempo que nos brindará elementos de juicio para establecer las principales fallas cometidas por el gobierno venezolano, los avances que se han logrado hasta el momento, y el camino que falta por recorrer hacia una meta en la que la protección y asistencia a los refugiados, no sea una piedra en el zapato del gobierno venezolano, sino un acto derivado de su buena voluntad en el cumplimiento de los compromisos internacionales, y de los lazos de hermandad que unen a los dos países.

1.MARCO HISTÓRICO, LEGAL Y CONCEPTUAL

1.1 ANTECEDENTES

1.1.1 A Nivel Universal. La Sociedad de Naciones, con sede en Ginebra, creada luego de la primera guerra mundial como consecuencia de los Tratados de paz de 1919, es conocida como el primer intento de organización de la comunidad internacional. Fridtjof Nansen⁵ que en ese entonces era el delegado del gobierno de Noruega, se convertiría en un pionero de la protección internacional de los refugiados. Sus primeros esfuerzos lo llevaron a lograr el apoyo y la ayuda de las grandes potencias para miles de personas que como consecuencia de la Guerra se encontraban fuera de sus países. Para ese entonces más de medio millón de rusos se encontraban fuera de su país, Nansen logró una aproximación hacia ellos con miras a aliviar su situación de refugiados y plantearles la posibilidad de retornar a sus hogares, el éxito de dicha labor se vio reflejado en el regreso de más de 380000 rusos a su país. Con el fin de que se pudiera llevar a cabo esa operación retorno, fue creado el pasaporte Nansen, documento que era usado principalmente como certificado de identidad, y que también permitía posteriormente a la persona regresar al país que lo había expedido. También tuvo logros importantes en 1922 cuando la guerra entre Grecia y Turquía, ayudando a quienes habían huido a regresar a sus países o a instalarse de manera definitiva en los países que los habían acogido, para tal fin contó con el apoyo económico

⁵ Premio Nobel de la Paz en 1923.

de la Sociedad de Naciones. El legado más importante de Nansen fue haber movilizado a la comunidad internacional en la búsqueda de una solución permanente al problema de los refugiados.

Años más tarde tras la Segunda Guerra Mundial, se pudo contemplar un escenario en el que millones de personas se habían visto obligados a abandonar sus países, sin encontrar un nuevo lugar donde establecerse. Para ese momento La Sociedad de Naciones había desaparecido, pero ese vacío se llenaría con la creación de la Organización de Naciones Unidas, el 24 de Octubre de 1945. Desde la primera sesión se manifestó la necesidad de crear un organismo que se dedicara de forma exclusiva a el tema de los refugiados, de esta manera el 15 de Diciembre de 1946 se crearía la Organización Internacional para los Refugiados (OIR)⁶, institución con carácter provisional y que iniciaría sus labores el 1º. De Julio de 1947. Como principales tareas la OIR tenía: “identificar a los refugiados, expedirles documentos, asistirlos en sus diversas necesidades, atender las peticiones de repatriación, ayudar a los refugiados a lograr una adecuada integración local y, cuando fuese necesario, intervenir para obtener su reasentamiento en un tercer país”⁷.

Al culminar el mandato de la OIR, la Asamblea general de la ONU decidió nombrar un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) el 3

⁶ La OIR substituyó a la Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (UNRRA) creada en 1943.

⁷ Namihas, Sandra (coordinadora), *Derecho Internacional de los Refugiados*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales. Fondo Editorial 2001. p. 28.

de Diciembre de 1949, y el 14 de Diciembre de 1950 se aprueba el estatuto bajo el cual trabajaría⁸. El 1º. De Enero de 1951 entra en funcionamiento la Oficina del ACNUR con mandato por tres años, con Gerrit Jan Van Heuven Goedhart como encargado. De esta manera quedaron establecidas las bases que permitirían a esta organización internacional de carácter humanitario, social y apolítico⁹, intervenir en todo momento y en cualquier país a favor de los seres humanos exiliados víctimas de la violación de los derechos humanos.

El 28 de Julio de 1951, fue aprobada por la Asamblea general de la ONU, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados que “constituye la Carta Magna para determinar la condición de refugiado, así como para entender sus derechos y deberes, y es conforme a esta Convención que se ha determinado la situación de más de quince millones de personas que actualmente tienen en el mundo la condición de refugiados”¹⁰. Antes de la Convención de 1951, tan sólo existían convenciones no universales, que se aplicaban a determinados grupos de refugiados¹¹. Un aspecto importante de la Convención de 1951 es el hecho de establecer que a los refugiados se les expida un documento de viaje¹²(Ver Anexo 1.) que ha reemplazado el Pasaporte Nansen y que es garantía de protección

⁸ Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V).1950.

⁹ Ibid., Cap 1. n.2.

¹⁰ Namihás, Op. Cit., p. 30.

¹¹ “Acuerdo sobre Refugiados Rusos” 1922, “Acuerdo sobre Refugiados Armenios” 1924, “Acuerdo sobre otros Grupos de Refugiados(Sirios, Turcos)” 1928, “Plan para Brindar Certificados de Identidad a los Refugiados del Saar” 1935, “Acuerdo sobre la Condición de Refugiados venidos de Alemania” 1936, “Convención sobre la Condición de Refugiados Venidos de Alemania” 1938, y el “Convenio para Brindar Documento de Viaje a Refugiados venidos de Alemania, Austria y España” 1946.

¹² Convención, Op. Cit., Cap. V, Art.28

internacional, y la expedición de documentos de identidad para los refugiados¹³. Ahora, si bien es cierto que la Convención de 1951 proporciona carácter universal al concepto de refugiado, también lo es que las limitaciones temporal y geográfica que en ella existían, llevaron a la aprobación del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados¹⁴ el 31 de Enero de 1967, que a pesar de desaparecer la limitación temporal, deja abierta la posibilidad de mantener una reserva o limitación de carácter geográfico. La Convención de 1951 se convirtió en el punto de partida para posteriores perfeccionamientos que se han gestado gracias a diferentes sistemas regionales de protección a refugiados.

1.1.2 A nivel Regional. A pesar de reconocer la importancia de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 para la solución del problema de los refugiados europeos, en América Latina los países consideraban que los problemas regionales podían ser solucionados a través de los instrumentos elaborados en la región, por esta razón, la institución del asilo fue la más usada en América latina hasta finales de la década de 1960 y muchos de los países mantenían la reserva geográfica permitida por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Durante la década de 1970 la situación en Latinoamérica comienza a cambiar, y ACNUR comienza a prestar sus servicios a refugiados

¹³ Ibid., Cap. V, Art. 27

¹⁴ **Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.** Del Protocolo tomaron nota con aprobación el Consejo Económico y Social en su resolución 1186 (XLI), de 18 de noviembre de 1966, y la Asamblea General en su resolución 2198 (XXI), de 16 de diciembre de 1966. En la misma resolución, la Asamblea General pidió al Secretario General que transmitiera el texto del Protocolo a los Estados mencionados en su artículo V a fin de que pudieran adherirse al Protocolo. Entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII.

latinoamericanos; además entran en vigor los dos grandes Pactos de Derechos Humanos¹⁵ y el Pacto de San José¹⁶, lo que permitió percibir de forma adecuada que entre la institución universal de refugio y la regional de asilo existía complementariedad, lo que a su vez facilitó que los países fueran levantando progresivamente la reserva geográfica, y que el papel del ACNUR fuera cada vez más importante en la región.

En 1984, se produce la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados¹⁷, que adoptó la definición ampliada de refugiado, la cual será analizada más adelante, como única forma de solucionar de manera humanitaria y justa el problema de los refugiados centroamericanos. En 1989, se realizó la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), con la participación de representantes de la comunidad internacional, de los gobiernos de la región, de la ONU, de la OEA, de algunas ONG'S y del ACNUR, en la que se aprobó un documento jurídico llamado "Principios y Criterios para la Protección y Asistencia de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina". La Asamblea General de la OEA aprobó en 1990, el "Informe sobre el procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica", y en

¹⁵ **Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales y Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos.** Adoptados y abiertos a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, y 23 de marzo de 1976, respectivamente.

¹⁶ **Convención Americana sobre derechos Humanos. "Pacto de San José de Costa Rica".** Adoptada en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Entrada en vigor: 18 de julio de 1978.

¹⁷ **Declaración de Cartagena sobre Refugiados.** Adoptado por el "Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

ese mismo año fueron aprobadas dos importantes resoluciones en el tema de los refugiados: una sobre la Situación de los Refugiados en Centroamérica y los Esfuerzos para la solución de sus problemas , y otra, sobre la Situación Jurídica de los Refugiados, Repatriados y Desplazados en el Continente Americano, en la cual se enfatiza que la Declaración de Cartagena de Indias sobre Refugiados constituye un aporte importante para la solución del problema de los refugiados en América y para el progreso del Derecho Internacional de los Refugiados. Como muestra de que en la Organización, la preocupación por el tema de los refugiados continuaba, en 1992, la Asamblea General de la OEA aprueba una resolución que tiene como título “Situación Legal de los Refugiados, Repatriados y Desplazados en el Hemisferio Americano”. Años más tarde en el 2000, aprobó la resolución sobre la Situación de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Internos en las Américas, y en el 2001, fue aprobada la resolución referente a La Protección de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Internos en las Américas.

Mientras tanto, en 1999, se llevó a cabo en México un Seminario Regional sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en el que se produjo la **Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe**¹⁸ y que sirvió para recordar el carácter de jus cogens¹⁹ del principio de no devolución establecido en la

¹⁸ *Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe*. Adoptada por los participantes en el Seminario Regional sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados, reunidos en la Ciudad de México los días 10 y 11 de Mayo de 1999.

¹⁹ El jus cogens o norma imperativa del derecho internacional, “es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que

Convención de 1951, la necesidad de contar con normativas nacionales en materia de refugiados y la incidencia que el tema de las migraciones tiene sobre el tema de los refugiados (Ver anexo 2.). Se señaló la necesidad de contar con un mecanismo de prevención en la región y el hecho de que los desplazados internos están amparados conjunta y complementariamente por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados. Se destacó también que los Estados tienen responsabilidad primaria en el tratamiento del desplazamiento interno y que se requiere una solicitud expresa del Estado para poder contar con la cooperación complementaria de organismos intergubernamentales.

1.2 DIFERENCIAS ENTRE REFUGIADOS Y DESPLAZADOS

Comprender las diferencias entre los términos refugiado y desplazado resulta de gran ayuda para el desarrollo del presente trabajo si tenemos en cuenta que en el sistema internacional aquellas personas que sean consideradas como refugiados cuentan con ciertos derechos que deben ser garantizados por el país receptor, con la ayuda de la ONU, a través del ACNUR. Es por esta razón que se hace necesario recurrir a los instrumentos que nos proporciona el derecho internacional analizados en la sección anterior, con el fin de esclarecer las diferencias entre desplazados y refugiados y por esta misma vía determinar las implicaciones que

sólo puede ser modificada por una norma ulterior de Derecho Internacional general que tenga el mismo carácter”. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Sección Segunda. Art 53.

los dos conllevan en el desarrollo de las relaciones internacionales, y en este caso concreto en las relaciones bilaterales Colombo-Venezolanas.

1.2.1 Refugiados. El concepto de refugiado ha variado a través de los años, en 1951 por medio de la Convención sobre el estatuto de los refugiados, se redefinió el concepto de refugiado debido al reconocimiento que en ella se hizo de “el carácter social y humanitario del problema de los refugiados”²⁰, como “...toda persona que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados....que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”²¹ (Ver Anexo 1.)

²⁰ Convención, Op. Cit., Preámbulo.

²¹ Ibid., Cap. I, artículo 1, sección A.

Posteriormente en el año 1967 se produjo la introducción del protocolo sobre el estatuto de los refugiados, por medio del cual la definición del concepto de refugiado se amplió espacial y temporalmente superando las limitaciones de la convención de 1951 (Ver anexo 3.). Gracias a dicho protocolo, el concepto de refugiado hace referencia a partir de entonces a toda persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”²²

Ya habiendo analizado las definiciones proporcionadas por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, resulta claro que puede haber casos de personas que, por diferentes motivos, pueden necesitar protección y asistencia internacionales, pero que no están amparados por esos dos instrumentos porque su situación particular no corresponde a las definiciones en ellos contempladas. Es por esa razón que en regiones como Africa y América Latina se vio la necesidad de desarrollar definiciones ampliadas para los refugiados. Ahora bien teniendo en cuenta que los dos países que son objeto de análisis en el presente trabajo pertenecen a América Latina, y que los países de esta región poseen su propia historia, es

²² Protocolo, Op. Cit., Artículo I. Disposiciones Generales, párrafo 2.

pertinente analizar la definición ampliada producto de la Declaración de Cartagena. Según dicha declaración se hace necesario encarar la extensión del concepto de Refugiado, teniendo en cuenta las características de la situación existente en la región. De este modo, la definición o concepto de Refugiado recomendada para la región es aquella que, además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las 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.²³(Ver anexo 4.)

1.2.2 Desplazados. en Colombia el término desplazado es definido por la ley 387 de 1997 de la siguiente manera: Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

²³ Declaración de Cartagena , Op. Cit., Conclusión Tercera.

Esta definición nos permite comprender que aunque los motivos o causas que llevan a los desplazados a abandonar sus hogares y sus lugares de origen, se encuentran muy ligados con los de los refugiados, la diferencia radica en que los desplazados nunca llegan a atravesar las fronteras de su país.

1.3 DERECHO A BUSCAR Y RECIBIR REFUGIO EN VENEZUELA

Tanto Colombia como Venezuela son Estados Partes de la Convención de 1951 y del protocolo de 1967, los dos países también fueron partícipes de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, es decir que los dos acogen las definiciones de refugiados en ellas contempladas. Además, en Venezuela, el artículo 69 de la Constitución establece que: *“La Republica Bolivariana de Venezuela reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio”*.

Al ser Venezuela Estado Parte de varios tratados internacionales relativos al tema de derecho humanos, entre los que se encuentran los antes mencionados, está obligada a adoptar las medidas internas necesarias para cumplir con esos compromisos y, por tanto, debe dotarse de estructuras estatales que tramiten las solicitudes de refugio hechas por personas que lo soliciten de manera fundada y no abusiva. El Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, fue incorporado internamente mediante ley especial, en 1986, con este hecho, se

incorporó también la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados ²⁴. Algunos otros instrumentos internacionales sobre refugiados que son pertinentes para Venezuela, en este caso como país receptor de colombianos en busca de refugio son: La Declaración Universal de Derechos humanos, de 1948, La Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial de 1967, La Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del país en que viven, de 1985, La Convención Americana de Derechos Humanos, de 1969, La Convención de Caracas sobre Asilo Territorial, de 1954, y la Declaración de Quito sobre Migraciones, Democracia, Desarrollo y Derechos Humanos, de 2002.

Ahora bien, a pesar que un gran número de los derechos y deberes de los refugiados consagrados en los tratados son *self-executing*²⁵, en Venezuela no existían unas autoridades y un procedimiento establecidos para solicitar, estudiar y, finalmente, otorgar o denegar el estatuto de refugiado a quienes lo solicitaran, solamente hasta julio de 2003 es creada la Comisión Nacional de Refugiados, institución encargada de recibir y evaluar las solicitudes de asilo, además de orientar y coordinar las acciones necesarias para brindar protección, asistencia, y apoyo jurídico a las personas solicitantes de refugio y decidir, además, los casos

²⁴ RED DE APOYO POR LA JUSTICIA Y LA PAZ DE VENEZUELA; Programa venezolano de educación “Acción en derechos humanos” de Venezuela y la Asociación para la Promoción Social Alternativa “Minga” de Colombia. Informe Global: el derecho a buscar y recibir refugio en la zona fronteriza colombo-venezolana. 1999, pg. 17

²⁵ Normas con capacidad para ser aplicadas por si mismas. En Venezuela, esa característica de auto-ejecutabilidad está refrendada por el Artículo 50 de la Constitución.

de cesación y la pérdida de tal condición. En cuanto a la intervención de organismos internacionales, Venezuela esta obligada principalmente por la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y la Declaración de Cartagena a permitir la intervención del ACNUR y de la Cruz Roja Internacional (CICR) en los procedimientos sobre refugiados que se presentan en la zona fronteriza. Los dos organismos tienen acceso a recursos internacionales para solventar las necesidades económicas relacionadas al problema de los refugiados, y dentro de sus objetivos principales, está asistir a los diferentes Estados en la atención adecuada de las personas que lleguen a ellos en busca de refugio. En teoría la buena actuación del gobierno venezolano supondría permitir el acceso irrestricto del ACNUR a los posibles solicitantes de refugio, y respetar el principio del tripartismo, según el cual, cualquier decisión sobre retornos en masa de refugiados o de eventuales solicitantes de refugio, debe contar con la necesaria intervención del ACNUR (Ver anexos 1,2y3). Pero como se analizará en el próximo capítulo, durante muchos años eso no fue posible.

2. DESCONOCIMIENTO DE LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES

Como ya se había mencionado en el capítulo anterior, Venezuela es estado parte de la Convención de 1951 desde el 19 de Septiembre de 1986, momento en que ratificó el Protocolo de 1967. A pesar que lo anterior implicaba para Venezuela una serie de compromisos a nivel internacional, y que ya en 1998 “la cifra de refugiados en Venezuela estimada por ACNUR era cercana a las 2200 personas”²⁶ provenientes de diferentes partes del mundo, en especial Colombia, Cuba y Perú, para ese año el país aún no había “procurado la estructura legal interna necesaria para reconocer el estatuto de refugiado a quienes lo quisieran solicitar. No existía una autoridad nacional especializada, dotada de procedimientos y facultades con miras a garantizar el estudio adecuado de las solicitudes de refugio y el otorgamiento del estatuto de refugiado, con todas las garantías jurídicas que este implica”²⁷.

De esta manera llega 1999, y el escenario en Venezuela está marcado por la falta de reglamentación interna y el desconocimiento de la real situación sobre el problema, a pesar de los llamados de algunas ONG´S a la creación de una reglamentación interna acorde con el Estado de derecho y con los instrumentos

²⁶ PROVEA. (1998). Informe anual octubre 1997 – septiembre 1998. p.. 306

²⁷ PROVEA. (1997). Informe Anual 1996-1997

internacionales, como una manera de cumplir con los compromisos internacionales asumidos voluntariamente por el Estado venezolano.

1999 marcó un punto clave en el problema que estamos analizando ya que las alarmantes dimensiones de los movimientos transfronterizos de colombianos hacia Venezuela entre junio y julio de ese año, y la respuesta que frente a ellos tuvo el gobierno venezolano, pusieron en evidencia que ese país no se encontraba preparado para ese tipo de situaciones, y al mismo tiempo demostró los vacíos existentes en la legislación venezolana en la materia.

2.1 Año 1999. La magnitud del conflicto armado en Colombia para este año era tal que ya se conocía a nivel internacional sobre las violaciones a los derechos humanos (DDHH) y al Derecho Internacional Humanitario (DIH) que éste implicaba. El fenómeno de los paramilitares comenzaba a incrementar sus acciones contra los civiles en zonas de frontera de tradicional influencia guerrillera, de manera consecuente con su estrategia de “controlar el territorio mediante el cambio de su composición humana. Para lo cual, los paramilitares adelantan campañas de terror, ofreciendo a los pobladores tres alternativas: o se van sin llevarse nada, o se quedan y adhieren al proyecto paramilitar, o son asesinados”²⁸.

²⁸ PROVEA. Informe anual 1998 – 1999.

Ahora bien, comprendiendo en líneas generales el escenario del lado colombiano, en especial el soportado en el Departamento de Norte de Santander, que limita del lado venezolano con los Estados Zulia y Táchira, comencemos a analizar los hechos basándonos principalmente en un informe realizado por ONG'S venezolanas y colombianas²⁹, y también será de mucha ayuda el Informe anual 1998-1999 de la Ong venezolana de derechos humanos Provea.

El día 29 de Mayo comenzó una incursión paramilitar en el municipio de Tibú con el objetivo de establecerse en el corregimiento de la Gabarra, esto sumado a los enfrentamientos entre guerrilla y paramilitares en la zona de Catatumbo, causó una serie de desplazamientos masivos hacia los poblados "Casigua el Cubo" y la "Vaquera", ubicados en el estado venezolano Zulia. El éxodo de colombianos comenzó el 2 de junio, en cuatro grupos, cada uno de los cuales tuvo un trato particular por parte de las autoridades venezolanas, aunque los resultados finales fueron en general los mismos, *la devolución a Colombia*.

Un primer grupo de colombianos llegó el 2 de Junio a Casigua El Cubo en el estado Zulia, conformado por cerca de 2229 personas, consideradas como "población flotante"³⁰, este era el principal motivo para que gran parte de la población pidiera al gobierno venezolano, la posibilidad de llegar a su lugar de residencia atravesando territorio venezolano, ya que por el lado colombiano era

²⁹ RED DE APOYO POR LA JUSTICIA Y LA PAZ DE VENEZUELA, Op. Cit., p. 21.

³⁰ Cerca del 95% trabajaban en La Gabarra y tenían residencia permanente en Cúcuta.

imposible debido a los combates entre paramilitares y guerrilleros, y por supuesto ante las amenazas de los paramilitares a los pobladores. “ Esta situación fue utilizada como justificación por los gobiernos de Colombia y Venezuela para calificar a estas personas como "desplazados en tránsito", término inexistente en la legislación internacional”³¹. Una vez estando en “Casigua el Cubo”, asegura el Informe³², las autoridades civiles y militares de la región garantizaron protección y seguridad así como los servicios de alimentación, salud y alojamiento adecuado bajo la dirección del Coronel Nelson Daniel’s y por órdenes del Presidente de la República Hugo Chávez Frías y el entonces gobernador del Zulia Francisco Arias Cárdenas.

Luego de las primeras conversaciones sostenidas por las ONG’S de derechos humanos con el grupo de colombianos, fue restringido el paso a todo miembro de la población civil por parte de las autoridades militares del Teatro de Operaciones No. 2 (TO2), alegando que esto sólo facilitaba la distorsión de la información, y era utilizado para desprestigiar las Fuerzas Armadas sin argumentos válidos. Después de un acuerdo entre las autoridades venezolanas y colombianas, las 2229 personas fueron trasladadas hasta la población fronteriza “Bocas de Grita”, los días 5 y 6 de Junio, en donde fueron entregadas a las autoridades colombianas³³. Una vez en territorio colombiano fueron trasladados hasta el

³¹ RED DE APOYO POR LA JUSTICIA Y LA PAZ DE VENEZUELA, Op. cit. p.7

³² Ibid. p.8

³³ En el lugar se encontraban, representantes de la Red de Solidaridad, el señor Jean Pierre Giviél del Comité Internacional de la Cruz Roja, el defensor del Pueblo, Dr. Van Villamizar y representantes de la ACNUR en

Coliseo de Cúcuta "Eustorgio Colmenares", ya en ese lugar la mayoría de personas optaron por abandonar el lugar, y acudir a familiares o amigos.

La forma en que se manejó la situación de ese grupo de colombianos atrajo la mirada de la comunidad internacional, ““familias enteras han sido presionadas a regresar a Colombia a pesar de su temor de ataques paramilitares,” dijo José Miguel Vivanco, director ejecutivo de la división de las Américas de Human Rights Watch. El retorno bajo presión viola la obligación legal de los países de proteger a los refugiados”³⁴. Por esa razón el 23 de junio, la organización envió cartas a los presidentes de ambos países expresando preocupación por las condiciones en las que se había dado el retorno de los colombianos, y por la posible violación al artículo 33 de la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 que consagra el principio de No Devolución, al igual que del artículo 35 de la misma convención que obliga a las partes a cooperar en todo momento con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR para facilitar el cumplimiento de la Convención.

Mientras el primer grupo era devuelto a Colombia, llegaba un segundo grupo de 150 familias a La Vaquera, conformado aproximadamente por 430 adultos y 200 niños pertenecientes a las poblaciones La Pista, Caño Thomas, Brisas Palmeras

Colombia, las autoridades militares también estaban en la zona, el inspector del Ejército colombiano, el general Mario Fernando Roa

³⁴ Human Rights Watch, “Refugiados colombianos son retornados bajo intimidación: ofensiva paramilitar arriesga sus vidas”. Junio 28. 1999 .

y algunos de La Gabarra. Al llegar el grupo se dividió en tres sectores: La Vaquera, El Cerrito y El Ranchito, en esos lugares levantaron carpas e improvisaron toldos, las condiciones sanitarias eran pésimas y esto no les permitiría permanecer mucho tiempo en esos lugares.

El grupo de colombianos manifestó dos días después de su llegada, el 8 de junio, que las autoridades venezolanas militares o civiles no se habían presentado en la zona, salvo una corta visita de la Guardia Nacional del Destacamento de La Fría, que llegó al lugar con el único propósito de reubicarlos fuera de las fincas aledañas. Estas declaraciones por parte del grupo de colombianos tuvieron lugar el mismo día que el presidente de Venezuela Hugo Chavez Frías declaraba al respecto en rueda de prensa³⁵ que Venezuela continuaría dando un trato humanitario a los colombianos que llegaran a ese país en busca de protección, y que al igual que hasta ese momento se seguirían recibiendo a esos compatriotas, atendiéndolos de manera humanitaria, prestándoles atención médica, protegiéndolos de cualquier ataque, y atendiéndolos mientras se lograba junto con el gobierno colombiano que volvieran lo más pronto posible a su país en mejores condiciones.

Al llegar a la zona representantes de los medios de comunicación y de las ONG'S de derechos humanos, "recogieron la información necesaria para movilizar al

³⁵ RUEDA DE PRENSA del señor presidente de la República en el aeropuerto internacional "Simón Bolívar" antes de su salida hacia Nueva York. Maiquetía, junio 8. 1999

gobierno regional...después de informar sobre los derechos que protegen a los refugiados y las posibilidades de solicitar refugio al gobierno venezolano, las organizaciones elaboraron una lista de 105 personas que manifestaron su deseo de solicitar asilo al gobierno venezolano, toda vez que temían por su vida debido al conflicto interno de Colombia y el avance de los grupos paramilitares en la zona de Tibú, específicamente en la población de La Gabarra y su temor fundado de que estos llegaran a La Pista, lugar de dónde provenía el grupo mayoritario de la comunidad. Dichos nombres fueron remitidos al ACNUR y a la Dirección de Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas, el 9 de junio³⁶.

El 8 de junio tuvo lugar una reunión que contó con la presencia del gobernador del estado Zulia Francisco Arias Cárdenas y el secretario de gobierno Germán Valero, quienes aseguraron que el gobierno respetaría el principio de No devolución consagrado en la Convención de 1951 y en otros instrumentos internacionales y regionales ratificados por Venezuela, y que se le brindaría tratamiento humanitario a las personas que llegaran a territorio venezolano en busca de protección. "En la reunión del 8 de junio se decidió trasladar a la gente hasta el Comando N°36, ubicado en "Casigua El Cubo", donde se registraron los datos de todas las personas entre el 9 y el 11 de junio"³⁷.

³⁶ RED DE APOYO POR LA JUSTICIA Y LA PAZ DE VENEZUELA, Op. Cit., p.9

³⁷ Ibid., p.10

Este segundo grupo de colombianos manifestó a través de uno de sus líderes que la totalidad del grupo pediría refugio ya que consideraban que en “La Pista” no existía seguridad ni protección debido a que los enfrentamientos entre paramilitares y guerrilleros continuaban, “pero como en Venezuela no estaba reglamentado el derecho al refugio, la población colombiana que se encontraba en esas circunstancias, nunca tuvo acceso a ningún procedimiento que les facilitara o les brindara alguna oportunidad para hacer formalmente dicha solicitud, hecho que contribuyó a debilitar la voluntad monolítica de no regresar a Colombia”³⁸.

El día 12 de junio se llevó a cabo una reunión con los hombres del grupo, la cual contó con la presencia de la “secretaria de la gobernación de Norte de Santander Dra. Deisy Calceran, el secretario de seguridad Iván Figueredo y el Coronel Víctor Hugo Matamoros Comandante del Batallón “Grupo Mecanizado Maza”, en la que les garantizaron todas las medidas de seguridad para retornar. En la misma reunión el grupo, a viva voz, manifestó que temían por su seguridad debido al conflicto armado y que no confiaban en el despliegue que tenía el Ejército colombiano. Igualmente manifestó que bajo ningún concepto regresarían por “Puerto Santander”, toda vez, que carecían de dinero y de medios para trasladarse a sus comunidades desde allí, además que el camino de regreso suponía atravesar la zona de conflicto, lo cual ponía en mucho mayor riesgo su regreso”³⁹.

³⁸ Ibid., p.11

³⁹ Ibid., p.12

Luego de esas declaraciones el Coronel Matamoros se encargó de desmentirlas, afirmando que el conflicto estaba bastante controlado y que no existían motivos para huir, además solicitó a los hombres denunciar si entre ellos se encontraban miembros de grupos subversivos. Mientras esta reunión tenía lugar, también se encontraban reunidos entre otros el “Secretario de la Gobernación del Estado Zulia, Germán Valero, el representante de la Cancillería venezolana, señor Héctor Quintero, el Director de la Oficina de Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas, Coronel Nelson Danniél’s, y el comandante del Teatro de Operaciones N°2 Rafael Román Vetencourt. Reunión que se llevó a cabo sin permitir la participación del representante de ACNUR, ni de representantes de las ONG’S de derechos humanos”⁴⁰. Posteriormente, en reunión conjunta entre autoridades colombianas y venezolanas, sin tener en cuenta lo planteado por el grupo de colombianos en lo concerniente a lo peligroso que resultaría ser devueltos a sus lugares de origen, en especial si no se hacía por el mismo lugar por donde habían llegado, se decidió que los “desplazados colombianos en tránsito” serían devueltos por Puerto Santander, el día 13 de junio.

Una vez tomada tal decisión, se reunieron nuevamente con los hombres del grupo, sin la presencia del representante de ACNUR y de las ONG’S, y al finalizar tal reunión, las autoridades de los dos países declararon que habían logrado convencerlos de regresar a Colombia y que dicho proceso se diera a través de Puerto Santander. La devolución finalizó el 13 de junio en horas de la tarde con la

⁴⁰ PROVEA(1999), Op. cit.

entrega de las últimas personas a las autoridades de la gobernación del Norte de Santander y la Defensoría del Pueblo.

El 21 de junio tuvo lugar en Bogotá una reunión entre los viceministros de relaciones exteriores de los dos países. Allí se acordaría crear un mecanismo binacional⁴¹ para atender la situación, coordinado por los Viceministros de Relaciones Exteriores con la participación de las entidades nacionales pertinentes. Tendría la capacidad de recomendar la adopción de medidas preventivas, de seguimiento, intercambio de información y coordinación sobre los casos de esta naturaleza, incluyendo la cooperación que las organizaciones humanitarias internacionales pudieran brindar. Días después de esa reunión un tercer grupo llegó a territorio venezolano el 23 de junio, 5 hombres habían partido desde La Pista y Beta Central en Norte de Santander, con el fin de solicitar refugio en Venezuela, desafortunadamente uno de ellos murió antes de llegar a su destino. “Los 4 que sobrevivieron fueron detenidos de forma preventiva por la Policía Técnica judicial de Carrasquero”⁴². “Días antes, según las propias declaraciones de su comandante, General de Brigada (Ej.) Rafael Román Vethencourt, el TO2 procedió a la devolución automática, *"por donde mismo entraron"*, de 300 personas que ingresaron al país entre el 13 y el 16 de junio de ese año”⁴³. Finalmente, un cuarto grupo de colombianos, “aproximadamente 700, llegó el 29

⁴¹ VICEMINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES DE VENEZUELA Y COLOMBIA: Comunicado conjunto, Santafé de Bogotá, 21 de junio de 1999. Mimeo.

⁴² RED DE APOYO POR LA JUSTICIA Y LA PAZ DE VENEZUELA, Op. cit., p.13

⁴³ PROVEA(1999), Op. cit.

de junio a La Vaquera, provenientes de las veredas El Suspiro, San Martín, Guadalupe, la India, Morro Frío, el Castillo y otras, en Norte de Santander, que se instalaron a orillas del Río Oro, estado Zulia, buscando protección a su vida e integridad personal en territorio venezolano, los campesinos enviaron una carta al gobierno venezolano y a las Naciones Unidas y al gobernador del Zulia, pidiendo refugio y la instalación de un campamento para los refugiados.”⁴⁴

Los medios de comunicación y las organizaciones de derechos humanos no pudieron establecer ningún contacto con el grupo de colombianos, ya que “el General de Brigada Rafael Román Vetencourt lo impidió, decretando el lugar como zona de seguridad, y manifestando que la devolución de los colombianos era inminente e inmediata y que tendría lugar a través de Puerto Santander, sin darle el tratamiento internacional establecido en estos casos y sin la presencia de los representantes de ACNUR en Venezuela”⁴⁵.

De este cuarto grupo de colombianos la mayoría no recibió ayuda de ningún tipo, ni siquiera atención humanitaria, y al sentirse obligados a abandonar Venezuela, se desplazaron a una isla en la mitad del río Oro, ubicada en zona limítrofe entre los dos países, en donde se concentraron soportando pésimas condiciones sanitarias, a la intemperie y sin acceso a alimentos. Por falta de medios de transporte un grupo de aproximadamente 85 colombianos no lograron abandonar

⁴⁴ RED DE APOYO POR LA JUSTICIA Y LA PAZ DE VENEZUELA, Op. cit., p.14

⁴⁵ Ibid., p.15

el lugar y llegar a la isla, entonces “fueron trasladados a las instalaciones del Destacamento de la Guardia Nacional en Casigua El Cubo, donde les ofrecieron atención humanitaria y según acuerdo entre los gobiernos de Venezuela y Colombia, fueron regresados a Colombia por Puerto Santander. A este grupo tampoco se le permitió ningún tipo de comunicación con periodistas, miembros de la Iglesia Católica, ni miembros de Ongs de derechos humanos. Según declaraciones del Comandante del TO2 presentadas en un noticiero "estas personas nada tenían que declarar"⁴⁶.

Al cierre del informe de PROVEA 1998-1999, las informaciones indicaban que persistían las órdenes a los militares del TO2 de no dejar pasar a los colombianos que buscaran protección y de devolverlos por el mismo punto de ingreso; así, “el 17 de septiembre la prensa daba cuenta de la devolución de más de 50 colombianos, según las órdenes del Ministerio de Defensa. Según algunas fuentes periodísticas, el Ministro de Defensa declaró que en Venezuela ya existían cuatro millones de refugiados, refiriéndose al total de colombianos que ya viven en el país, y que los recién venidos eran tan sólo desplazados, pues *"para haber refugiados, tiene que haber permanencia"*. Un subalterno suyo, el General Raúl Isaías Baduel, al asumir la comandancia de la Brigada 42 de Infantería

⁴⁶ Ibid., p.16

Paracaidista, con jurisdicción en la zona, se afirmó dispuesto a "*bloquear el indeseable proceso social de los desplazados*"⁴⁷.

Ahora bien, resulta bastante evidente que el estado colombiano no pudo garantizar la seguridad de los pobladores en la zona de frontera y que por eso se generaron esos grandes movimientos de colombianos hacia Venezuela, pero esto en ningún momento exonera al gobierno venezolano de su responsabilidad de dar a éstas personas el trato acordado en los instrumentos internacionales en materia de refugiados. Por eso resultan inaceptables las declaraciones ofrecidas por el canciller venezolano, José Vicente Rangel, al referirse a los colombianos de la siguiente manera: "*Se tuvieron que venir a Venezuela porque se cansaron de esperar que las fuerzas armadas colombianas fueran a protegerlos de los paramilitares. Eso no es posible, es inaceptable. Venezuela no puede ser receptáculo de los problemas de la violencia colombiana. Eso ningún país lo puede aceptar, porque tiene un costo económico y humano inmenso para Venezuela*"⁴⁸.

2.2 Año 2000. A pesar de haber entrado en vigencia la nueva constitución venezolana, la cual incluyó entre sus avances el reconocimiento del derecho al refugio, lo que permite un marco más preciso desde el punto de vista jurídico, y

⁴⁷ PROVEA (1999), Op. cit.

⁴⁸ El Nacional, agosto 20 de 1999, p. A-2. Citado en PROVEA. Informe Anual 1998-19999.

expresa, una voluntad política positiva hacia el tema. No se han aplicado políticas públicas coherentes en materia de refugio, la Comisión Técnica para el Asunto de los Desplazados no ha dado respuesta a las solicitudes de refugio y trámite de casos presentados hasta el momento, el Ejecutivo continúa renuente a admitir la condición de refugiados de los ciudadanos colombianos que huyen de la violencia, utilizando en su lugar la categoría de Desplazados en Tránsito.

Como ya se señaló en el capítulo anterior, la diferencia fundamental entre desplazado y refugiado esta en el hecho de cruzar una línea fronteriza internacional, el término desplazados en tránsito no existe en la legislación internacional. Por tal razón los colombianos que desde mediados de 1999 comenzaron a llegar a Venezuela buscando salvaguardar sus vidas o integridad, encajan total, y únicamente en la definición de refugiados. No importa si en el momento de los hechos existía o no, una entidad encargada de revisar las solicitudes y otorgar oficialmente el estatus de refugiado, ya que según el Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado elaborado por ACNUR *"una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que...ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado...el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona...tiene carácter...declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado"*⁴⁹.

⁴⁹ ACNUR. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, Ginebra, 1992. p.9.

El uso del término *desplazados en tránsito*, por parte de las autoridades venezolanas en los hechos ocurridos desde 1999, es una muestra bastante clara de la intención del gobierno de no reconocer el derecho al refugio, afirmando que esas personas tan solo están de paso y no tienen interés en solicitar protección permanente fuera de su país, lo cual tampoco resulta del todo cierto, ya que como vimos en el apartado anterior, si bien se presentaron casos de personas que manifestaron desear sólo una protección de carácter temporal, también fueron considerables los casos de colombianos que expresaron claramente no querer regresar a su país por considerar que la situación que los había obligado a huir no había cambiado, y por el contrario, si deseaban solicitar refugio en Venezuela.

Analizando los hechos que ocurrieron este año, encontramos que en agosto, un grupo de colombianos llegó en busca de protección al estado de Zulia, luego de que grupos paramilitares "incursionaron en La Pista, asesinando e hiriendo a varios pobladores. La casi totalidad de la población (unas 120 familias) se movilizó hacia el lado venezolano", y alojándose en unas 32 viviendas precarias, se vieron obligados a vivir en condiciones de hacinamiento e insalubridad, sin acceso a servicios mínimos de energía, agua potable o comunicación⁵⁰.

⁵⁰ Informe de las Visitas del 7/08/2000 y 03/09/2000 a la ribera venezolana de Río de Oro, Estado Zulia. Caso: Refugiados de La Pista (Colombia). Disponible: <http://www.el-nacional.com/referencia/documentos/doc/inforefugiados.doc> (Consulta: 2004, Julio 22).

A pesar de que la Comisión Técnica tenía conocimiento de la presencia de estas personas, voceros del Ejecutivo Nacional negaron insistentemente su presencia. Ante esta posición, ACNUR y algunas ONG's venezolanas visitaron la zona el 3 de septiembre, y constataron que las familias se encontraban en ese lugar, aunque ya no era un grupo tan grande ya que, según lo afirmado por quienes allí permanecían, los demás fueron instados por efectivos del Ejército venezolano a regresar al territorio de Colombia.

A propósito de dicho movimiento de colombianos, el 8 de agosto, la ONU "instó a los gobiernos de la región a poner en marcha planes para afrontar un posible éxodo de colombianos, tras la aprobación de un paquete de ayuda mayoritariamente militar por parte de Estados Unidos, para apoyar el Plan Colombia del presidente Andrés Pastrana, que busca combatir el narcotráfico y la guerrilla izquierdista."⁵¹

Comparado con el año anterior, los movimientos masivos de colombianos hacia Venezuela, por lo menos de los que se tiene algún registro, disminuyeron, pero la posición del gobierno venezolano continuó marcada por la falta de reconocimiento de la condición de refugiados, la falta de ayuda humanitaria y la violación al principio de **No Devolución**.

⁵¹ Funcionaria de la ONU insta a la región a prepararse para recibir refugiados colombianos. Disponible: <http://cnnenespanol.com/2000/latin/COL/09/07/refugiados/index.html> (Consulta: 2004, Julio 22).

2.3 Año 2001. Durante este año, el Estado venezolano comenzó a cumplir con su obligación de legislar en materia de asilo y refugio, promulgando una ley especializada en la materia. A esto se suma, el apoyo que el Ejecutivo Nacional dio públicamente al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en materia de ayuda humanitaria, ante las acciones militares de EEUU y Gran Bretaña contra Afganistán. Igualmente, ha manifestado en reiteradas oportunidades su disposición a dar trato humanitario a los refugiados que ingresan a Venezuela, a gran escala o individualmente, y a acatar los compromisos internacionales en la materia. Sin embargo, el análisis de las acciones y omisiones del Estado en casos concretos, muestra, al igual que en períodos anteriores, la ausencia de una política que, coherentemente, garantice la plena vigencia de los derechos al asilo y al refugio. Durante el primer trimestre de 2001 cerca de 3.200 colombianos buscaron refugio en los países vecinos, de los cuales 1.100 lo hicieron en Venezuela, entre los estados Zulia y Apure⁵².

***Avances Legislativos.** “En marzo se instaló, en la Comisión de Política Exterior de la Asamblea Nacional (AN), una Subcomisión Especial Mixta de Redacción del Anteproyecto de Ley Orgánica, conformada por representantes de instituciones estatales, ACNUR y Ong’s⁵³, que durante más de cuatro meses elaboraron un documento de 46 artículos que sistematizó el marco legislativo venezolano en

⁵² CODHES. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Informa. Boletín No. 33 de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. Bogotá, diciembre 2000. p.15.

⁵³ Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior y Justicia, Ministerio de la Defensa, Guardia Nacional, Defensoría del Pueblo, ACNUR, Servicio Jesuita para Refugiados y Provea

materia de refugio. Este trabajo culminó con “la aprobación de la Ley Orgánica para Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas por la AN, el día 28 de agosto, y entrando en vigencia con su publicación en el Boletín Oficial el 3 de octubre”⁵⁴.

Es importante anotar que aunque “la Ley ... no adoptó la definición de refugiado contemplada en la Declaración de Cartagena, incluye los principios fundamentales de los derechos al refugio y al asilo reconocidos internacionalmente y recogidos en las normas y pactos vigentes en el país, a saber: a) derecho a buscar y recibir asilo y refugio; b) principio de no devolución; c) principio de no sanción por ingreso ilegal; d) no discriminación, principio de la unidad familiar y protección especial a niños, niñas y adolescentes; e) procedimiento accesible, oral, gratuito, confidencial, célere y de doble instancia y; f) interpretación más favorable al solicitante de refugio/asilo ... la Ley además establece “a) un procedimiento legal para el estudio y decisión de las solicitudes para obtención del estatus de refugiado; b) orientación al solicitante en cuanto al procedimiento; c) autoridad definida encargada del examen de las solicitudes; d) acceso a intérprete calificado y otros medios necesarios para presentar su caso a las autoridades competentes, así como acceso al ACNUR; e) expedición de documentos de identidad, tanto al solicitante como al refugiado reconocido; f) existencia de recursos administrativos y judiciales para considerar una decisión negativa y; g) posibilidad de permanecer

⁵⁴ Guatemala y Venezuela aprueban leyes de asilo. Disponible: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=225. (Consulta: 2004, Julio 25).

en el territorio nacional hasta que se decida definitivamente la solicitud, incluyendo el período de apelación”⁵⁵. En cuanto al tratamiento de llegadas masivas de personas la Ley contempla: a) garantía de admisión y de no devolución, b) asistencia humanitaria, acceso a autoridades administrativas competentes, y c) colaboración con el ACNUR.

En la segunda mitad del año, las autoridades gubernamentales de Venezuela le dieron un trato especial e importante al tema del derecho al refugio. “En el mes de agosto el presidente de la República, Hugo Chávez, inauguró en San Cristóbal, Edo. Táchira, la nueva Oficina de Terreno del ACNUR, oportunidad en la cual propuso la activación de un plan nacional con énfasis en frontera, y reiteró la disposición del gobierno a cooperar con los refugiados. Al cierre del Informe de Provea 2000-2001, se conoció que Venezuela gestionaría con Brasil, Perú y Colombia, convenios para atender a los refugiados, monitorear la zona y brindar ayuda a las víctimas del conflicto colombiano que cruzan la frontera venezolana.

A pesar que Venezuela comenzaba a dar las primeras señales de cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de refugiados, logrando importantes avances en materia legislativa, la realidad que vivían los colombianos que cruzaban la frontera en busca de refugio continuaba siendo la misma, entre finales de enero y comienzos de febrero llegaron a Venezuela unas “400 personas provenientes principalmente de La Gabbra, quienes ingresaron al territorio

⁵⁵ PROVEA. (2001), Informe anual 2000-2001

venezolano por la zona de Río de Oro, del Edo. Zulia⁵⁶. Las autoridades de ese estado negaron la presencia de las personas provenientes de las poblaciones colombianas fronterizas, reconociendo tan solo a unas cuantas que recibieron atención medica. Pero paralelamente, la Oficina de Acción Social del Vicariato Apostólico de Machiques, elaboró un informe de la situación en la zona, levantando un censo que arrojó un total de 287 personas que buscaban protección. El 21 de febrero se realizó una entrevista con el Canciller venezolano en la cual representantes de la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, el Servicio Jesuita a Refugiados, la Oficina de Acción Social del Vicariato Apostólico de Machiques y Provea, presentaron el informe y la lista de personas que se encontraban en la zona. Las autoridades de este despacho manifestaron haber hecho un recorrido aéreo a la zona referida y no haber encontrado a nadie. Sin embargo, en la oportunidad de esta reunión, el Canciller reiteró la disposición del Estado venezolano de dar trato y asistencia humanitaria adecuada a los colombianos que huyeran hacia Venezuela buscando protección, en caso de ser verificada la denuncia por los organismos oficiales.

Al constatar que a pesar de la información suministrada, no se había proporcionado atención humanitaria a esas personas, “la Oficina de Acción Social del Vicariato Apostólico de Machiques, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejiil) y Provea, interpusieron el 23 de febrero una solicitud a la

⁵⁶ Colombia: cientos de personas huyen hacia Venezuela. Disponible: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=472 . (Consulta: 2004, Agosto 12).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de medidas cautelares de protección a las personas ubicadas en Río de Oro”⁵⁷. El 12 de marzo, la CIDH admitió la solicitud ordenando al Estado Venezolano principalmente: “adoptar medidas para que dichas personas no fueran expulsadas, ni obligadas a volver a Colombia; adelantar las acciones necesarias para garantizar a esas personas el derecho a buscar y recibir refugio, y permitir en todo el proceso la participación del ACNUR; y prestar atención medica y asistencia alimentaria”⁵⁸. Para el mes de septiembre, el estado venezolano no había cumplido con lo exigido por la CIDH, salvo no haberlas devuelto ni expulsado hacia Colombia. Otro grupo de colombianos, aproximadamente 300 personas, fue detenido el 7 de mayo, por el Teatro de Operaciones N° 2 (TO2), en el estado Zulia. Al día siguiente ya habían sido expulsadas cerca de 70 personas.

Es importante notar, que los colombianos que logran de alguna manera permanecer en territorio venezolano, tienen que enfrentarse a un escenario en el que “el acceso a servicios públicos de salud, a la educación, la posibilidad de poseer a través de compra, arrendamiento o cualquier otra figura jurídica tierras para el trabajo o vivienda, se encuentra limitado. No sólo por la falta de recursos económicos, sino por la falta de aval que sufre un extranjero sin permanencia definida legalmente. Tampoco logran acceso al trabajo por cuanto no se les admite por "*illegales*", las personas adultas que desean continuar o hacer reválidas

⁵⁷ PROVEA(2001). Op. Cit.,

⁵⁸ La CIDH dicta medidas cautelares a favor de refugiados en Venezuela. Disponible : <http://www.ucab.edu.ve/investigacion/cddhh/pagina.php?acont=refugiados.txt&title=La+CIDH+dicta+medidas...> .(Consulta: 2004, Agosto14).

de estudios universitarios, no han podido hacerlo porque les exigen una estabilidad en el territorio que no tienen”⁵⁹. Este panorama muestra claramente el falso compromiso del gobierno venezolano de proporcionar la ayuda necesaria y unas adecuadas condiciones de vida para los “hermanos colombianos” que llegan a ese país huyendo de la violencia.

Para finales de ese año, no había sido constituida formalmente la Comisión y no se había tomado decisión alguna con respecto a los casos que para ese entonces se encontraban en trámite, algunos desde diciembre de 1999. Esa situación, provocó que en algunos casos, los colombianos manifestaran la voluntad de reasentarse en un tercer país o volver a Colombia.

2.4 Año 2002. durante este año, la situación de los refugiados colombianos en el país no registró avances y más bien revela una actitud de indiferencia del Gobierno ante las más de 1000 solicitudes presentadas. Como negativo, es importante resaltar la demora en la aprobación del Reglamento de la Ley Orgánica de refugiados y refugiadas, y la instalación de la Comisión Nacional para los Refugiados. Al cumplirse casi un año de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas, “siguen sin obtener respuesta aproximadamente 1.200 solicitudes de refugio; no se aprobó el reglamento de la ley; ni se ha instalado la Comisión Nacional para los

⁵⁹ PROVEA (2001), Op cit.,

refugiados”⁶⁰. Situación que impide a Venezuela “poder atender una situación de emergencia de afluencia masiva de refugiados, por cuanto parte esencial de cualquier plan de contingencia en la materia incluye necesariamente la atención jurídica de las personas que definitivamente deseen quedarse en el país y optar por la condición de refugiado”⁶¹, y que además obliga a estas personas a permanecer bajo una situación de inseguridad jurídica que amenaza con la violación de su derecho a la no devolución, e impide conocer el número exacto de personas solicitantes de refugio, al no existir un organismo que centralice las demandas que se presentan ante el ACNUR y ante ONGs de derechos humanos.

Este año se presentaron varios episodios de movimiento de colombianos hacia Venezuela. “El 30 de enero se informó de la presencia en la zona selvática del sur del Edo. Zulia de centenares de personas que huían de la operación militar que el ejército y los paramilitares adelantaban contra guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN) de Colombia. Las personas provenían del Departamento Norte de Santander”⁶². El 27 de febrero, “Alrededor de 3.000 personas provenientes de Puerto Santander del lado colombiano, ingresaron a la localidad de Boca de Grita, del Estado Táchira... las personas se tranquilizaron y regresaron a Puerto Santander”⁶³. El 26 de marzo un grupo integrado por 7 adultos y 10 niños, al parecer provenientes

⁶⁰ 1200 colombianos piden amparo. Disponible:

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2162000/2162738.stm (Consulta: 2004, Sept. 5).

⁶¹ PROVEA (2002). Informe anual 2001-2002

⁶² El Nacional. Febrero 2 de 2002. pg. D-8. Citado en: Provea Informe anual 2001-2002.

⁶³ Panorama, Marzo 1 de 2002. pg. 1-4. Citado en Provea Informe Anual 2001-2002.

de la provincia de Ocaña, Norte de Santander, atravesaron la frontera y fueron retenidos por la GN de Venezuela, en Rubio, Estado Táchira. Se los remitió a la Oficina de Migración y Extranjería con sede en San Antonio, en el mismo estado, donde manifestaron que buscaban protección del Estado venezolano como refugiados, ya que sus vidas corrían peligro. El jefe de la oficina del ACNUR en San Cristóbal, Markkus Aikuomus, confirmó que ese despacho recibió la solicitud formal de protección de esas 17 personas colombianas.

El 30 de agosto, la organización Renacer por la Paz y la Vida, dedicada a la defensa de los derechos humanos en la zona fronteriza colombo-venezolana, denunció la presencia de 100 nuevos refugiados en territorio venezolano, procedentes de la zona colombiana de La Cooperativa. También se conoció que en las incursiones que causaron este movimiento de colombianos, fueron asesinados dos solicitantes de refugio colombianos llamados Jhon Jairo Hernández y Agustín Rodríguez, que estaban amparados por medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El 8 de octubre de 2002 la Guardia Nacional (GN) recibió en Puerto Ayacucho, Amazonas, a 164 refugiados procedentes de Colombia que huían de la población de Cazuarito, Vichada, luego de que el puesto policial fuera atacado por guerrilleros colombianos. El grupo de refugiados estaba integrado por 90 niños, 21 mujeres y 3 hombres; 4 de estas personas estaban heridas por armas de fuego. La GN reaccionó activando el Plan de Contingencia en el Edo. Amazonas, para atender a

los recién llegados. Estos refugiados regresaron a Cazarito, una vez superada la difícil situación que obligó a su salida. Al menos tres personas permanecieron un tiempo más, recluidas en un centro médico de Puerto Ayacucho, debido a las heridas de bala que presentaban.

En cuanto al papel de ACNUR durante este año, es importante destacar como positivo el Seminario sobre derecho internacional humanitario, derechos humanos y derecho internacional de los refugiados, que organizó en conjunto con la Cruz Roja Internacional, durante los días 20, 21 y 22 de febrero para oficiales, suboficiales y profesionales de carrera, adscritos al Teatro de Operaciones No.2, con la intención de fortalecer lo que sería el sistema de atención al refugiado⁶⁴.

***Plan de Contingencia.** durante este año fue anunciado por el Ministerio de Defensa, el **plan de desplazados en tránsito año 2002** que se divide en tres fases. La primera consiste en la asistencia inmediata de estas personas en materia de salud, alimentación y cobijo y en ella participa únicamente la GN. En caso de que la estadía de los “desplazados” sea prolongada se activan las fases 2 y 3. La fase 2 consiste en una intervención multisectorial en la que participan funcionarios del MIJ, Cancillería, FGR y ACNUR, para labores de censo y evaluación del estado de los “desplazados”. La fase 3 cristaliza en la formación de un comité técnico que procesará las posibles solicitudes de refugio. Este comité

⁶⁴ La Nación. Febrero 25 de 2002. pg. 4-C. Citado en: Provea Informe Anual 2001-2002.

evalúa la condición de los diferentes ciudadanos “**desplazados**” y elige un tratamiento especializado según el tiempo que permanecerán en el país: días, meses o permanentemente. Este plan se creó luego de varias situaciones de “**desplazamiento**” que enfrentó el país, especialmente a partir de 1999. Dicho plan contiene elementos importantes para la actuación y atención de afluencia masiva de casos en situación de emergencia, pero debería haber incluido la participación de otros organismos, como podrían ser el ACNUR, la Cruz Roja Internacional y organizaciones de derechos humanos, con el fin de darle plena validez y vigencia a los tratados internacionales sobre refugiados y a la protección de los derechos humanos de estas personas.

Por su parte, el vicescanciller Arévalo Méndez manifestó que serían los Teatros de Operaciones N°1 y N° 2, los encargados de manejar los recursos económicos, si se presentaban desplazamientos masivos. Para este plan el gobierno dispuso de Bs. 2,4 millardos, manejando un escenario máximo de hasta 10.000 refugiados y contando con la ayuda de la Cruz Roja Internacional que hizo un aporte en medicamentos. Sobre este mismo tema, Maria Virginia Trimarco, representante del ACNUR para la región del norte de América del Sur y Panamá, manifestó que de presentarse una masiva entrada de personas en diferentes puntos de la frontera podría haber serios problemas de no terminar rápidamente los planes de contingencia, ya que la FAN no tendría claro a qué lugar dirigir los grupos, el tipo de asistencia que debería darles, y las fuentes de financiamiento. De allí la

importancia de un reglamento y de un plan de contingencia que tenga en cuenta todos los factores comprometidos en tal reglamento. El 26 de abril, “el representante del ACNUR en Bogotá, Francisco Galíndez Vélez, informó que se vienen adelantando conversaciones con los gobiernos de Venezuela y Colombia para la creación de un Comité Tripartito Colombia-Venezuela-ACNUR, que centrará su trabajo en la asistencia a los refugiados y el regreso voluntario de los que se han visto obligados a abandonar su país y traspasar la frontera. Un comité similar ya viene funcionando en Ecuador y Panamá”⁶⁵.

El gran impacto del conflicto interno colombiano en las zonas de frontera, llevó al ACNUR, a finales de este año a realizar un llamado a los países vecinos, exhortándolos a “garantizar que las víctimas civiles del conflicto colombiano tuviesen acceso a sus territorios, y a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiados”⁶⁶.

⁶⁵ Últimas Noticias. Junio 24 de 2002. pg. 44. Citado en: Provea Informe Anual 2001-2002.

⁶⁶ ACNUR preocupado por conflicto colombiano en zonas limítrofes, urge a países vecinos a mantener fronteras abiertas. Disponible: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=873 (Consulta: 2004, septiembre 5).

3. LOS PRIMEROS PASOS HACIA EL RECONOCIMIENTO DE LOS PRIMEROS REFUGIADOS COLOMBIANOS

3.1 Año 2003. Durante este año la situación de los solicitantes de refugio se verá favorecida por algunos avances importantes. A partir de abril, el Ejecutivo tomó decisiones positivas, como la instalación de la Comisión Nacional para los Refugiados y la adopción del Reglamento de la Ley Orgánica para Refugiados y Refugiadas y Asilados y Asiladas (LORA), y la instalación de la Secretaría Técnica para los Refugiados del Edo. Táchira. Sin embargo, en la práctica no se conoció actuación alguna de la Comisión con respecto a las solicitudes represadas desde el año 2000, durante este año.

Ahora bien, la situación de los colombianos en Venezuela continua siendo difícil ya que la falta de documentación adecuada que acredite la condición de solicitantes de refugio, permite que sean asumidos por el Estado venezolano como migrantes ilegales, lesionando algunos de sus derechos: “son objeto de detenciones o amedrentamiento por parte de los cuerpos de seguridad del Estado, en especial de la Fuerza Armada Nacional (FAN) asentada en la frontera, violando con ello uno de los principios de este derecho que es la no sanción por presencia ilegal, con riesgo de que se produzcan deportaciones que violarían, además, el principio de no devolución; se les afecta el goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), por limitación en el acceso a los servicios básicos de

salud, educación o trabajo; se debilitan los derechos a la seguridad e integridad personal, en escenarios donde hay multiplicidad de “actores armados”, situación especialmente grave en la frontera con Colombia; dificulta su movilización dentro del territorio nacional”⁶⁷.

“En 4 años, la cifra de personas que se movilizaron desde Colombia hacia países limítrofes como Ecuador, Panamá y Venezuela se duplicó, pasando de 11.700 en 1999 a 21.800 en el 2002. En Venezuela, esta situación es particularmente grave en la frontera con los departamentos colombianos Norte de Santander, Arauca y la zona de la Guajira”⁶⁸. Durante el 2003, se presentaron en general menos casos registrados de movimiento de colombianos hacia Venezuela en busca de refugio, pero las dimensiones de los grupos que lograron ingresar a territorio venezolano fue mayor comparada con el 2002, “en el año 2003, durante los meses de marzo y abril, el conflicto movilizó hacia la zona de Río Oro en el Edo. Zulia a varios grupos de personas. Un primer grupo, que venía huyendo del ataque de los paramilitares, fue cuantificado en 200 personas. El Defensor del Pueblo delegado para el Edo. Zulia, Antonio Urribarí, constató la presencia de refugiados en la región de Río Oro, alrededor del asentamiento indígena Barí y más adentro en la selva venezolana, así como en El Cruce, en el Municipio Jesús María Semprún y en zonas como La Vaquera, La Escuelita y Frontalia. Un segundo grupo fue calculado en 600 personas y un tercer grupo en 1.000”⁶⁹. En lo referente al último grupo, el

⁶⁷ PROVEA (2003). Informe Anual octubre 2002-septiembre 2003. p. 433-434.

⁶⁸ Ibid., p. 434.

⁶⁹ Ibid., p. 435.

representante de ACNUR en Venezuela, Markku Aikonus, confirmó la presencia de mas de mil desplazados colombianos que huyen de los últimos enfrentamientos violentos entre la guerrilla y los paramilitares, y aseguró que algunos de ellos solicitaron convertirse formalmente en refugiados en Venezuela.

3.1.1 La Comisión Nacional de Refugiados. El 23 de julio de este año, el Presidente Chávez, anunció la creación de la Comisión Nacional de Refugiados⁷⁰, reconociendo el retraso sufrido y solicitando rapidez en la ejecución de programas y proyectos relativos al tema de los refugiados. Al respecto cabe anotar que la demora en la creación de la Comisión trae consigo la urgencia de “responder las solicitudes represadas desde el año 2000, respetando las garantías mínimas de cualquier procedimiento señaladas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dentro de las cuales están: la notificación a los solicitantes, la audiencia o recepción de alegatos por parte de ellos, la decisión en un plazo razonable, y la doble instancia”⁷¹, ya que la falta de respuesta a dichas solicitudes mantienen en un limbo jurídico a los colombianos que desde 1999, debido a una insoportable y amenazante situación de violencia en nuestro país, vienen cruzando la frontera con Venezuela en busca de ayuda y resguardo. La Comisión es creada como órgano encargado de decidir las solicitudes de refugio, y está integrada por delegados de los Ministerios de Relaciones Exteriores (MRE), de interior y Justicia (MIJ) y de Defensa (MD), quienes tendrán derecho a voz y voto, además de la

⁷⁰ Gobierno anuncia creación de Comisión Nacional de Refugiados. Disponible en: <http://www.cadenaglobal.com/Default.asp?pgm=Detail&Not=54678&Sec=5> (Consulta: 2004, septiembre 2).

⁷¹ PROVEA (2003), Op. Cit., p. 436

defensoria del pueblo (DP), Asamblea Nacional (AN), Fiscalía General de la Republica (FGR) y ACNUR, con derecho a voz solamente.

Para finales de este año, el Representante Regional Adjunto de ACNUR, Sergio Calle, afirmaba que gracias a un programa de diagnóstico realizado por ACNUR, en tres de los estados de frontera, cubriendo 136 comunidades, se había logrado identificar un grupo total de colombianos llegados a territorio Venezolano desde 1998 de 180.634, distribuidos de la siguiente forma: Zulia 105,704, Táchira 48,926, Apure 25,962. Colombianos que mientras no encuentren una respuesta a las solicitudes de refugio, se ven forzados a vivir como “migrantes ilegales”, sin derechos, o a retornar a Colombia, poniendo en peligro sus vidas.

3.2 Año 2004 En el mes de enero se organizó una campaña de registro y sensibilización en Ureña, estado Táchira, organizada por ACNUR y Cáritas, con el fin de lograr un mayor acercamiento a los solicitantes de refugio ubicados en esa zona, informándoles sobre sus derechos, y al mismo tiempo tratando de realizar un registro de todos los casos, antiguos o recientes. La idea de ACNUR y otras instituciones como Cáritas y el SJR, es poder ampliar esta iniciativa, a los estados Táchira, Zulia y Apure, a través de la organización de diferentes eventos que promuevan la participación y solidaridad local, involucrando a líderes comunitarios venezolanos y colombianos y a los residentes de las comunidades⁷². El mes de febrero de este año marcaría un punto muy importante en la historia en lo que a

⁷² Ciudad fronteriza venezolana inicia campaña para informar a los refugiados. Disponible: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=1998 (Consulta: 2004, septiembre 3).

los refugiados colombianos en Venezuela se refiere, el 9 de febrero finalmente, la Comisión Nacional para los Refugiados creada desde julio de 2003 con el objetivo de recibir y evaluar las solicitudes de asilo, otorgó la condición de refugiados a cuarenta y siete colombianos solicitantes de asilo, quienes “recibieron una identificación formal que les reconoce su derecho a trabajar, estudiar y vivir en Venezuela, cumpliendo con las leyes del país”⁷³. Este hecho fue considerado por las Naciones Unidas y su Alto Comisionado para los Refugiados, como un paso histórico en la protección internacional de estas personas ya que demuestra el compromiso venezolano con los convenios internacionales⁷⁴.

Posteriormente, durante el mes de mayo tuvo lugar una movilización de un grupo conformado por cerca de 300 personas de la comunidad Wayú, que se vieron obligados a huir aterrorizados luego de que una masacre tuviera lugar en sus tierras. En este caso el estado venezolano actuó prontamente en materia de “registro, censo, seguridad, procesos de información sobre las posibilidades de protección, alimentos, salud, agua, y atención sicosocial”⁷⁵ con la participación de “la Dirección de Inmigración y Extranjería (DIEX). La Fuerza Armada Nacional, la Gobernación del estado Zulia y su policía, la alcaldía de Maracaibo, el Ministerio de Educación y la Secretaría Educativa del estado”⁷⁶, pero aunque esas primeras acciones hayan resultado acertadas, con el paso de los meses comenzaron a

⁷³ Venezuela empieza a reconocer refugiados colombianos. Disponible: <http://www.adital.org.br/asp2/noticias.asp?idioma=ES¬icia=10899> (Consulta: 2004, septiembre 3).

⁷⁴ Venezuela garantiza condición de refugiados a colombianos que huyen de su país. Disponible: <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=1808&criteria1=Venezuela&criteria2=refugiado> (Consulta: 2004, septiembre 3).

⁷⁵ PROVEA. Informe Anual. Octubre 2003-Septiembre2004. p.452

⁷⁶ Ibid., p.452

evidenciarse algunas necesidades en materia de salud y educación para los menores. En cuanto a la actuación de la CNR, es preciso anotar que en este caso, otorgó estatus de protección temporal. Tres meses después de su llegada, el grupo había retornado a Colombia.

Para el segundo semestre de este año, el presidente de la CNR, Ricardo Rincón, destacaba entre los logros más importantes: la creación y funcionamiento de la Secretaría Técnica de la región capital; la constitución y juramentación de la primera Secretaría Técnica Regional en el estado Táchira; la elaboración de un plan de contingencia en caso de Afluencias Masivas de Refugiados en Zonas Fronterizas; el reconocimiento oficial del estatus de refugiados a los primeros colombianos, que para ese entonces llegaba a 176⁷⁷. Ahora si bien todos esos logros son importantes, lo es también tener en cuenta que son tan sólo 176 de 5000 colombianos que según ACNUR y otras fuentes, han solicitado formalmente asilo en Venezuela, y de aproximadamente 20000 que podrían estar necesitando ese tipo de protección. Es muy importante que se estén dando los primeros pasos en la dirección correcta, pero no se debe olvidar que han de ser pasos firmes y sólidos si lo que se quiere es realmente tratar el problema de los refugiados como un asunto humanitario y no como un simple problema de seguridad nacional para Venezuela.

⁷⁷ Ibid., p.455

También es importante tratar de entender cómo, después de que durante muchos años la posición del gobierno venezolano frente a los colombianos se caracterizó por cierta reserva, ya vimos cómo durante muchos años se negaron a reconocer que en su territorio se encontraban colombianos solicitantes de refugio, que para evadir los compromisos internacionales y no reconocer los derechos de los refugiados, prefirieron llamarlos desplazados en tránsito, negándoles la posibilidad de un documento que les permitiera trabajar, estudiar y en general vivir tranquilamente en ese país, y cómo en muchos otros casos alegaron no poder diferenciar el problema de los migrantes económicos del de aquellos que llegaban a ese país huyendo de la violencia que amenazaba sus vidas. En el primer semestre de este año, el presidente Chávez inicia toda una campaña de nacionalización de extranjeros, de los cuales cerca del 90% son colombianos, como parte de un plan que tiene el objetivo de nacionalizar a un millón de personas extranjeras que viven en Venezuela.

3.2.1 Misión Identidad El 9 de Abril de 2004 el gobierno de Hugo Chavez Frías puso en marcha esta misión, a cargo de la Oficina Nacional de Identificación y Extranjería (ONIDEX), con el objetivo de registrar a los extranjeros en condición irregular, que se encuentren en territorio venezolano, a través de un procedimiento expedito y eficiente que atienda las solicitudes realizadas por los extranjeros. Dentro de las metas de la misión se encontraba la de “regularizar a cerca de 2.000.000 de personas de nacionalidad colombiana”⁷⁸ lo que les permitiría gozar

⁷⁸ PROVEA (2004), Op. Cit. p.450

de mayores derechos y unas mejores condiciones de vida, ahora, en el caso particular de aquellos que llegaron a ese país en busca de refugio, es posible que se hayan visto beneficiados a lo largo del proceso y que lograran legalizar su situación en ese país, lo que no implica que "pierdan su status o la posibilidad de solicitarlo, pues ello prevé una protección mayor que la otorgada por el reconocimiento de la residencia"⁷⁹. El mecanismo mediante el cual se llevaría a cabo la misión, sería a través de operativos móviles distribuidos a lo largo y ancho del territorio venezolano para reforzar el trabajo llevado a cabo en la sede de la Onidex. Durante este proceso también se cedularía a millones de venezolanos.

Durante los primeros tres meses de funcionamiento de la misión, "se cedularon cerca de 4.600.000 personas, de las cuales aproximadamente 1.500.000 fueron nuevos inscritos en el Registro Electoral"⁸⁰. Según la ONIDEX durante la primera etapa de la misión, se naturalizaron alrededor de "270.000 personas, de las cuales cerca del 70% eran colombianos"⁸¹, es decir cerca de 189.000 personas.

Dentro de los beneficios que conlleva la obtención de la cedula venezolana, están, transitar libremente por Venezuela, acceder a los programas gubernamentales e incluso votar en el referendo que tuvo lugar en Venezuela el pasado 15 de agosto, y en el que Chávez obtuvo el triunfo con 5.5 millones de votos. A propósito, cabe mencionar que "para la oposición del gobierno de Chávez, la cedulación de

⁷⁹ Ibid., p.450

⁸⁰ Misión Identidad. Disponible: <http://www.minci.gov.ve/logro.asp?numn=25> (Consultada:2004, Octubre 9).

⁸¹ "270 mil Extranjeros Obtuvieron Nacionalidad a través de la Misión Identidad". Disponible: <http://universitas.usb.ve/vemoti.php?id=2699> (Consulta: 2004, Octubre 9).

extranjeros no fue otra cosa que una estrategia política del presidente para lograr los votos necesarios que le garantizaran una victoria en el referendo. Mientras que para los oficialistas, simplemente se trataba de pagar una vieja deuda del gobierno venezolano con los extranjeros residentes en ese país”⁸². Pero si bien es cierto que gracias a la misión identidad, miles de colombianos que habían vivido en Venezuela por cerca de 20, 30 o hasta 40 años, lograron la nacionalización que venían solicitando desde varias décadas atrás, también lo es, que la generosidad, por llamarla de alguna manera, del gobierno permitió a muchos otros tantos colombianos obtener la cédula a cambio de una módica suma pagada a un intermediario.

Es interesante preguntarse cómo se hace posible un proceso de naturalización de extranjeros de tales dimensiones, en un país en el que hasta hacía pocos meses se le negaba la posibilidad de vivir tranquilamente a tantos colombianos que simplemente buscaban un lugar donde vivir lejos de la violencia que los había obligado a huir de sus tierras y en el que les fuera reconocido el estatus de refugiados. Por qué razón si el presidente Chavez tenía pensado un proceso de esas dimensiones, no acogió con la misma facilidad a todos los colombianos que desde 1999 comenzaron a llegar a su país en busca de ayuda. Tal vez la difícil situación por la que atravesó el gobierno de Chavez durante este año, lo llevaron a buscar el apoyo de los grandes grupos de inmigrantes.

⁸² Hágase Venezolano por Pocos Pesos. Disponible: <http://www.latinoutlook.com/ven.html> (Consulta: 2004, Octubre 9).

De cualquier forma, durante este año el número de colombianos en búsqueda de refugio en Venezuela ha seguido en aumento, tan sólo en el estado Apure pasó de 299 casos en enero a 1117 a finales de mayo; también se presentó el caso de “más de 300 indígenas Wayúu que llegaron al estado de Zulia y recibieron la ayuda de ACNUR, y el reconocimiento de un estatus de protección temporal por parte de la Comisión Nacional para los Refugiados”⁸³.

⁸³ Aumentan los colombianos refugiados en Venezuela. Disponible: http://latam.msn.com/noticias/articulo/default.asp?id=2004-07-09T173100Z_01_6699942_RTRIDST_0_EFE-REFUGIADOS-Venezuela-Colombia-SOL (Consulta: 2004, Septiembre 3).

4. ALGUNAS CIFRAS, LA FRONTERA CON ECUADOR Y EL PAPEL DE ACNUR

4.1 Algunas cifras Importantes

El conflicto interno que vive Colombia ha tenido efectos negativos sobre muchos de los departamentos fronterizos, obligando a muchos de sus habitantes a buscar refugio en los países vecinos, ahora bien, debido a las similitudes entre el caso que se analiza en este trabajo y el vivido en los últimos años en la frontera colombiana con Ecuador, y teniendo en cuenta que entre los vecinos de nuestro país, Ecuador es el principal receptor de colombianos en busca de refugio, es posible hacer algunas comparaciones en cuanto a las cifras y a los principales rasgos que han caracterizado las dos experiencias, con el fin de aprovechar los elementos a favor de la experiencia en la frontera ecuatoriana, para elaborar algunas recomendaciones pertinentes para el caso venezolano.

Es importante tener en cuenta que las cifras expuestas en este apartado, son resultado de fuentes de diferente tipo, algunas son entidades oficiales de cada uno de los países en cuestión, otras son organizaciones no gubernamentales que trabajan temas de derechos humanos, y otras son organismos internacionales. Esto conlleva la existencia de algunas diferencias entre los cálculos realizados o los registros obtenidos por cada una de las fuentes, y si a esas diferencias se le

suma la dificultad que de por sí ha existido en el caso venezolano para lograr un registro adecuado tanto de las personas que llegan a ese territorio porque ven peligrar sus vidas e integridad en Colombia, como el porcentaje de ellos que por diferentes motivos regresan a su país. Estos obstáculos se deben en gran medida al vacío legal que reinó en Venezuela durante tantos años, generando un escenario en el que al no ver garantizados sus derechos, los colombianos que lograban llegar a territorio venezolano, prefirieron permanecer en silencio en la sombra, y no hacer pública su voluntad de solicitar el estatus de refugiados.

Pero a pesar de que estos obstáculos no permiten que las cifras, que hasta el momento han sido calculadas, sean un fiel reflejo de la realidad en especial en el caso de Venezuela, sí nos permiten acercarnos a ella a través de su análisis, y nos facilita llevarnos una buena idea de la evolución del problema en los últimos años. Además si bien es cierto que las cifras no son del todo reales, también lo es que la tendencia general que reconocen y en la que coinciden todas las fuentes, es al subregistro, es decir que si las cifras de por sí resultan alarmantes, la realidad ha sido mucho peor.

Tabla 1. SOLICITUDES DE REFUGIO DE COLOMBIANOS EN VENEZUELA APROBADAS Y NEGADAS (1999-2004)

AÑO	LLEGADAS (No. personas)	SOLICITUDES (No. Personas)	SOLICITUDES APROBADAS (No. De personas)
1999	5800*****		0
2000	3080*****	95**	0
2001	5570*****	205**	0
2002	9500*****	803**	0
2003	11571*****	1675***	0
2004		2500**	176*
TOTAL	200.000**	5278	176

*Comisión Nacional para los Refugiados

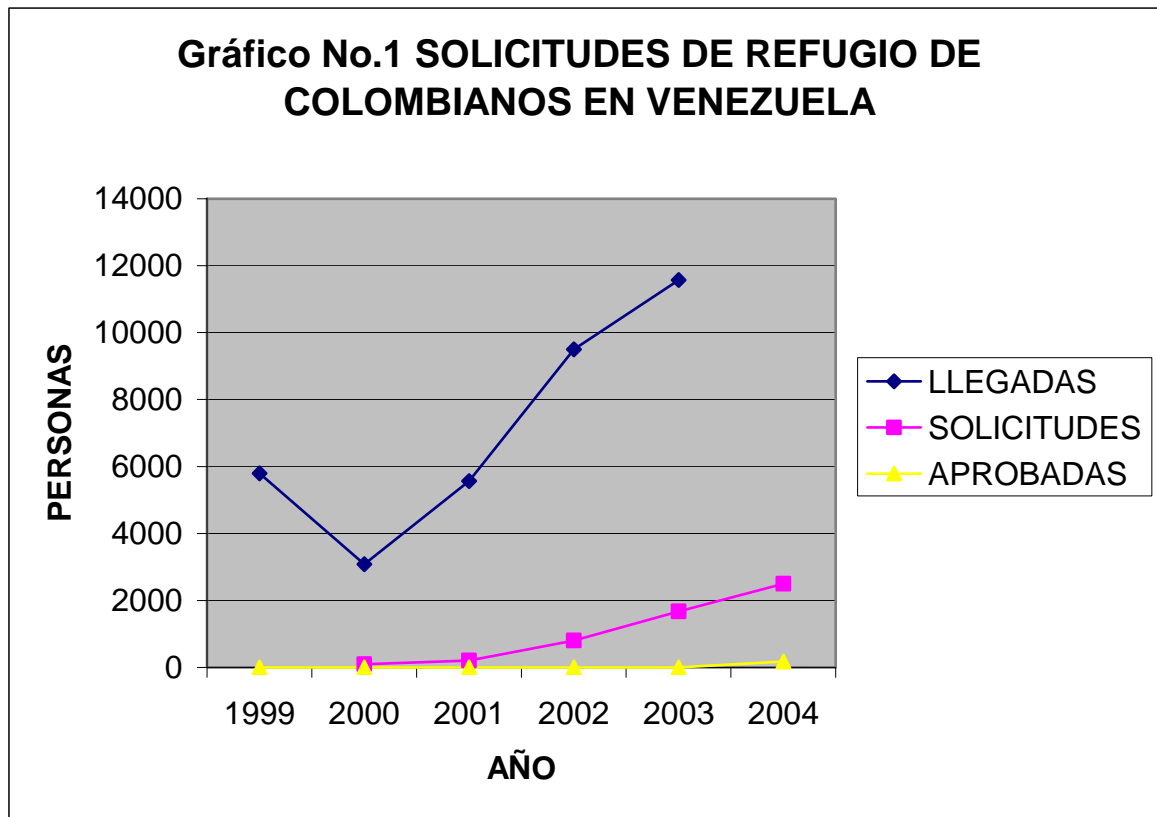
**ACNUR

**CODHES

***ACNUR y CODHES

****CODHES Y DEFENSORIA DEL PUEBLO DE COLOMBIA

*****Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos SISDHES-CODHES.



Hasta el 2002, el número de solicitudes es bajo, menos del 10% del total de personas que se estima llegaron a Venezuela durante esos años, esto se puede atribuir en cierto grado a la no existencia de una entidad central como la CNR, a la cual pudieran dirigirse los aspirantes a la condición de refugiados, las personas que hasta ese año deseaban recibir el estatus de refugiados, debían manifestar su voluntad ante organismos como: ministerio público, vicaría de Caracas y el Servicio Jesuita a los Refugiados.

La alarmante brecha entre el número estimado de personas que llegaron a territorio venezolano, y el de solicitudes de refugio se debe también en cierta medida a la inexistencia de un organismo central al cual dirigirse, pero el factor que mayor incidencia tuvo sobre esa diferencia, fue la posición adoptada por el gobierno de Venezuela frente a los colombianos que llegaban a ese país. Una vez llegaban, los colombianos se encontraban con un gobierno que se negaba a reconocerles sus derechos, tratándolos como desplazados en tránsito, ya que según las autoridades de ese país los colombianos manifestaban su intención de regresar lo más pronto posible a sus hogares, evadiendo así su obligación de recibirlos, asistirlos, y garantizarles todos los derechos que como refugiados, en toda la extensión de la palabra, les correspondían, violando especial y reiteradamente el principio de NO DEVOLUCION.

Ante un panorama semejante, miles de colombianos prefirieron mantenerse en silencio, pensando que si no eran detectados por las autoridades venezolanas

estarían a salvo, y no serían obligados a volver a los mismos lugares donde sus vidas corrían peligro, desconociendo en la mayoría de los casos sus verdaderos derechos, y las obligaciones que el gobierno venezolano tenía con ellos. De los colombianos que se estima llegaron a Venezuela entre 1999 y 2003 cerca del 95% prefirieron permanecer invisibles.

Ahora, esa misma brecha entre llegada y solicitudes, hace que la brecha entre solicitudes hechas y solicitudes aprobadas sea insignificante frente a lo que debería ser si más personas hubieran decidido manifestar su deseo de recibir el estatus de refugiados. Pero a pesar de esto, sigue siendo muy diciente, hasta el año 2003 más de 2500 personas se habían atrevido a hacer pública su intención de recibir la protección que el estado venezolano debía brindar a los refugiados, pero hasta ese año ninguno logró ser reconocido por el gobierno venezolano. Es sólo hasta el 2004, 18 años después de haber ratificado tanto el Protocolo de 1967, como la Convención de 1951, que le fue reconocido el estatus de refugiados a un primer grupo de 47 colombianos en el mes de febrero, y a un total de 176 a lo largo del año. Tan sólo 176 de 2500 solicitudes hechas formalmente durante el 2004 y de más de 5000 acumuladas hasta ese año. Esto ya resulta alarmante, ahora qué tal si se comparan esas 176 personas contra las cerca de 200000 que según ACNUR se encuentran en territorio venezolano, y que podrían ser aspirantes a el estatus de refugiados. Todo esto es una muestra clara de las enormes dimensiones del problema objeto de este trabajo, cerca de 200000 seres humanos expuestos a condiciones de vida precarias, sin derechos (garantizados)

en un país ajeno, lejos de sus hogares y familiares, con miedo a hacerse visibles, y desconociendo en la mayoría de los casos la obligación del gobierno venezolano de garantizarles los derechos y la asistencia que a nivel de organismos internacionales se les han procurado desde hace varias décadas.

4.2 La Experiencia en la Frontera con Ecuador

4.2.1 Generalidades. La frontera con Ecuador es de más de 600 kilómetros, del lado colombiano corresponde a los departamentos de Nariño y Putumayo, y del ecuatoriano a las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. Es una región que se ve afectada por las fumigaciones de cultivos ilícitos derivadas del Plan Colombia, y sus efectos sobre la salud y otros cultivos, también, debido al conflicto interno colombiano, esta zona fronteriza se ha convertido en un escenario marcado por acciones militares, readaptación y reconfiguración de las fuerzas ilegales que tienen presencia en la zona, situación que trae consigo amenazas a los pobladores, reclutamiento forzado, afectación a la seguridad alimentaria y ajusticiamientos extrajudiciales como principales causas del desplazamiento de la población. Estos factores han desencadenado desde el 2000 y de manera creciente, el movimiento masivo de colombianos a través de la frontera con Ecuador.

Hasta el año 1999, Ecuador había reconocido oficialmente 140 colombianos en calidad de refugiados, pero a partir del 2000, esta cifra comenzaría a multiplicarse

de manera significativa, en el 2003 se registraron en promedio 1000 solicitudes cada mes, cifras que llevaron a ACNUR a proveer un sistema de registro e identificación que le permitiera al gobierno realizar un seguimiento a los solicitantes de refugio, construyendo una base de datos con información como nombre, edad, género, y una fotografía del solicitante. Entre el año 2000 y el 2004, el número de solicitudes de refugio de colombianos en Ecuador era de 27730, quienes al registrarse, recibieron una tarjeta de identificación, reconocida por la policía de migración y otras autoridades. Para el 2004 el número de refugiados reconocidos oficialmente en Ecuador era de 7790

El Estado Ecuatoriano en materia de refugiados tiene obligaciones emanadas de la suscripción y ratificación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (17 de agosto de 1955) y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 (6 de marzo de 1969), así como de la Declaración de Cartagena. “Igualmente ha adoptado normativa nacional para desarrollar las disposiciones de los convenios internacionales en la materia, a través del Decreto Ejecutivo 3301 del 6 de mayo de 1992. Dicho decreto establece el órgano nacional encargado, el procedimiento a seguir y los criterios para la determinación de la condición de refugiado en el país. Tanto la Ley de Extranjería de 1971 como su Reglamento de 1986 (Decreto 1897) contienen normas complementarias en materia de refugiados.”⁸⁴

⁸⁴ Plan Operativo del Ecuador de Derechos Humanos de 1999 a 2003. p. 3.

***Comisión para determinar la Condición de Refugiados en el Ecuador.**

Creada a través del Decreto 3293 del 30 de septiembre de 1987, “bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, integrada por dos funcionarios de la Cancillería y uno del Ministerio de Gobierno. A las sesiones pueden ser convocados en calidad de observadores representantes de ACNUR o de otras instituciones gubernamentales o no gubernamentales”⁸⁵.

Es obligación de la Comisión y el Ministerio de Relaciones Exteriores, “conocer y decidir sobre los casos de determinación de la condición de refugiado, en los términos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, y de conformidad con los procedimientos establecidos en el reglamento”⁸⁶. La Comisión debe expedir, para cada solicitud, su respectiva resolución, que será comunicada al solicitante y que será extensiva a los dependientes. En caso que “el solicitante sea aceptado en calidad de refugiado, la Comisión ordenará le sea otorgada la visa 12-IV, y la respectiva identificación”⁸⁷, tanto al solicitante como a sus dependientes”⁸⁸, los dos documentos deberán ser renovados cada año, y “las personas que hayan residido al menos tres años consecutivos con visa de refugiados en Ecuador, tendrán

⁸⁵ DECRETO No. 3293, 30 de septiembre, 1987. “Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas Contenidas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967” CAP. II. Art. 8°.

⁸⁶ DECRETO No. 3301, 6 MAYO 1992. “Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas Contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967” CAP. II. Art. 5°.

⁸⁷ Dicha identificación contiene además de lo contenido en el Certificado Provisional, una leyenda en la que se determine de manera clara los derechos que dará al portador por su calidad de refugiado, tales como libre tránsito y derecho de trabajo, sea como asalariado o mediante actividad privada que posibilite su manutención y la de su familia. DECRETO 3293, 1987. CAP. V. Art. 25°.

⁸⁸ DECRETO No. 3301, 6 MAYO 1992. CAP. VIII. Art. 20°.

todas las facilidades para obtener una visa de residencia indefinida y para gestionar su naturalización”⁸⁹.

***Certificado Provisional.** Una vez recibida la solicitud de refugio, “el Ministerio de Relaciones Exteriores expide un certificado temporal, que autoriza al solicitante de refugio y a los dependientes que le acompañen, una permanencia en Ecuador por un plazo de 90 días, que les faculta a circular libremente. Dicho certificado contiene los distintivos del Ministerio de Relaciones Exteriores, la fotografía del solicitante, sus datos y los de sus dependientes, la autorización de permanencia, y un llamado a las autoridades de policía y migración de la república a fin de que respeten la calidad del portador”⁹⁰.

Ecuador ha ratificado en dos ocasiones (1955 y 1969) su predisposición para recibir a las personas que huyen de la violencia, “ha sido el país fronterizo que ha mantenido la política más abierta hacia los recién llegados, siendo el único que otorga regularmente el estatuto de refugiado a los colombianos y concede, a quienes reconocen el estatuto, permisos de trabajo y de residencia temporal.”⁹¹

Actualmente Ecuador está restringiendo el paso y la permanencia de colombianos en ese territorio, ya que ahora se exige el pasado judicial para poder ingresar a ese país y una visa de trabajo para poder realizar cualquier actividad económica,

⁸⁹ DECRETO No. 3293, 1987. CAP. V. Art. 31°.

⁹⁰ DECRETO No. 3301, 6 MAYO 1992. CAP. IV. Art.10°.

⁹¹ Colombianos que huyen de la guerra encuentran un remanso de paz en Ecuador. Disponible en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=1714 Consultada: septiembre 7 de 2004.

dificultando a las personas que buscan refugio, hacerlo en ese país, ya que muchos de ellos no cuentan con esos documentos, esto ha provocado una baja en la cifra de solicitudes de refugio.

4.2.2 El Papel de ACNUR en Ecuador. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, tiene por misión velar por la aplicación, divulgación y promoción, de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados. Tiene “la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados, y de buscar soluciones permanentes a ese problema, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales”⁹².

Para la protección de los refugiados el ACNUR puede “promover la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos; promover, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección; asistir a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en

⁹² Estatuto de la Oficina del ACNUR. Op. cit. Capítulo I.

nuevas comunidades nacionales; promover la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados; tratar de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento; obtener de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernen; mantenerse en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas; establecer contacto, en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados; facilitar la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados”⁹³.

El objetivo general de ACNUR en Ecuador es colaborar con el gobierno ecuatoriano en facilitar la correcta ejecución de la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967, y apoyar al Ecuador para aliviar la carga que representa el flujo de refugiados. ACNUR juega un papel muy importante en el proceso de determinación de la situación de los refugiados en Ecuador, ya que los solicitantes deben presentarse ante la oficina de ACNUR, con el fin de llenar un formulario y ser incluidos en una base de datos, obteniendo un número de registro que los hace merecedores de un Certificado Provisional que les otorga el Ministerio de Relaciones exteriores ecuatoriano.

⁹³ Ibid., Capítulo II.

Pero el papel de ACNUR en Ecuador va más allá, “tiene la obligación, al igual que las autoridades ecuatorianas, de evitar que los solicitantes de refugio sean devueltos a Colombia mientras dure el proceso de solicitud y respuesta. También juega un papel importante en cuanto al asesoramiento legal de refugiados y solicitantes, en la recolección de información sobre llegadas de colombianos, en la puesta en marcha de proyectos de integración local, y en la organización de talleres informativos para militares y policías de la zona fronteriza, en los que se habla del derecho internacional de los refugiados, y se les pone al tanto de las actividades adelantadas por ACNUR. En cuanto a asistencia humanitaria, ACNUR, junto con la Cruz Roja Ecuatoriana, ayuda a los solicitantes de refugio más necesitados, brindándoles albergue, alimentación, salud, educación, algunos elementos de hogar y de higiene, y apoyo psicológico (UNICEF)”⁹⁴.

Es importante tener en cuenta que Ecuador, al igual que Colombia y Venezuela, en cuanto a la cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas, al haber ratificado la Convención de 1951, adquirieron el compromiso que en ella se contempla de “cooperar en el ejercicio de sus funciones con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de dicha Convención, suministrar al ACNUR en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten en lo referente a la condición de los refugiados; la

⁹⁴ Voluntarios Naciones Unidas Ecuador. “Protección del Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para los Refugiados”. Disponible en: <http://www.vnu.org.ec/proyectos.php?sector=10> (Consulta: octubre 20 de 2004).

ejecución de la Convención de 1951; y las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entraren en vigor, concernientes a los refugiados”⁹⁵. (Ver Anexo 1).

4.2.3 Reuniones de Autoridades Ministeriales de Colombia, Ecuador, y el ACNUR para el Tratamiento del Fenómeno del Desplazamiento en Zonas de Frontera. El 24 de agosto del año 2000 se firmó el memorando de entendimiento entre los Viceministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas de Colombia y Ecuador sobre un procedimiento para el tratamiento del fenómeno de desplazamiento en zonas de frontera, mediante el cual, teniendo en cuenta que el movimiento transfronterizo de colombianos hacia Ecuador provocado por el conflicto interno colombiano; que en esas situaciones se hace necesario garantizar a esas personas asistencia y seguridad; y que por tales motivos resulta pertinente fortalecer los espacios de cooperación entre los dos países en los diferentes temas relacionados con tal fenómeno. Se decide crear un mecanismo de reuniones tripartitas entre los dos países y las Oficinas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con sede en los dos países, con el propósito de que las últimas brinden asesoría y cooperación a los dos países.

De esa manera fue creado un mecanismo que permite a las tres partes el análisis de la situación general del movimiento transfronterizo de colombianos hacia Ecuador en busca de refugio, y la situación que viven los departamentos de la

⁹⁵ Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados, Op. cit. Capítulo VI.

zona de frontera. También en estas reuniones se manejan temas de repatriación voluntaria y capacitación de colombianos, entre los más sobresalientes.

Desde el momento de su creación, las reuniones tripartitas ministeriales se han constituido en un “foro de análisis sobre la dinámica cambiante del desplazamiento y la identificación de respuestas adecuadas a cada situación”⁹⁶. Tal vez el aspecto más importante de este mecanismo de reuniones es establecer el intercambio de información de manera sostenida entre las tres partes, permitiendo así a cada una de ellas conocer la situación y actuar de acuerdo a sus obligaciones en pro de la protección de los refugiados. De esta manera se garantiza la participación y cooperación de ACNUR, y el cumplimiento de sus principales objetivos, informando a los aspirantes al estatus de refugiados sobre sus derechos y obligaciones, brindándoles asistencia humanitaria, y sobre todo participando como garante de los derechos de los refugiados, en episodios de repatriación voluntaria.

4.2.4 Algunas Cifras Importantes. A continuación se exponen algunas de las cifras que anteriormente se analizaron en el caso venezolano, pero es importante anotar que en Ecuador también existen problemas a la hora de calcular el número de colombianos que llegan a ese país huyendo de la violencia en Colombia. “ Se estima que el número de solicitudes de refugio presentadas por colombianos en Ecuador representaría solo un 50% del total de colombianos que ha llegado a ese país por razones de violencia. Esto significa que la mayor parte de los

⁹⁶ COLOMBIA. Ministerio de Relaciones Exteriores. Comisión de Vecindad Colombo-Ecuatoriana. Tomo III (1998-2001). Fondo Editorial Cancillería de San Carlos. Bogotá, Julio de 2002. p.324.

colombianos en situación de refugio, no solicitan protección internacional de manera formal, ya sea por desconocimiento de proceso o por temor a ser ubicados por los grupos armados colombianos, o deportados por parte de las autoridades ecuatorianas en caso de que sus solicitudes sean rechazadas”.⁹⁷

Pero a pesar de ello, las siguientes cifras son una muestra clara de la disposición de ese país para acoger refugiados colombianos en su territorio, y del cumplimiento de sus compromisos internacionales en la materia. Para 1987, muchos años antes de que comenzaran las llegadas masivas de colombianos a ese país, Ecuador ya había creado la Comisión para determinar la condición de refugiados, lo cual facilitó que en el momento en que tuvieron lugar movimientos masivos de colombianos hacia ese país, existiera una entidad central a la cual pudieron dirigirse.

Tabla 2. SOLICITUDES DE REFUGIO EN ECUADOR APROBADAS Y NEGADAS (1999-2004)

AÑO	SOLICITUDES	SOLICITUDES APROBADAS	SOLICITUDES NEGADAS
1999		140*	
2000	362**	307**	47**
2001	2929**	1381**	363**
2002	6732**	1569**	1196**
2003	11391**	3253**	4356**
2004	6316***	1140***	4839***
TOTAL	27730	7790	10801

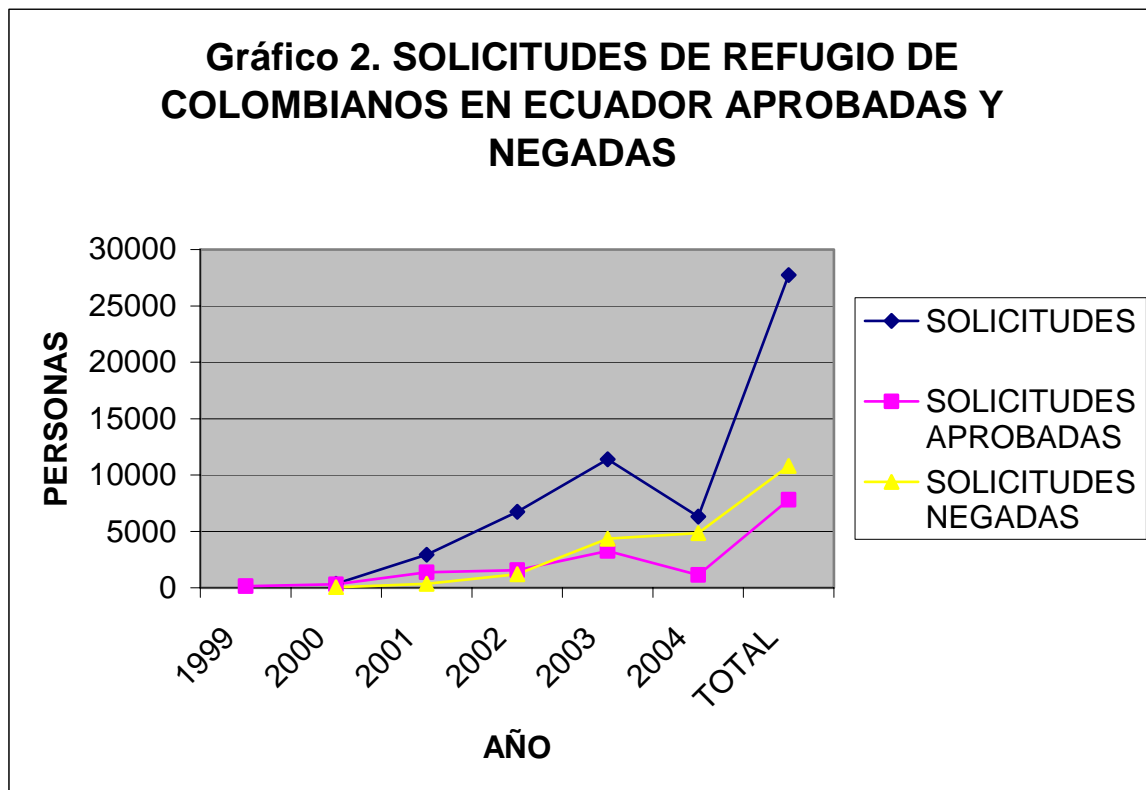
*Acumulado hasta ese año

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE ECUADOR

***Cifras calculadas como promedio de diferentes fuentes (ACNUR, CODHES)

⁹⁷ Refugiados Colombianos en Ecuador (II). La Insignia. Febrero 14 de 2005. Disponible en: http://www.lainsignia.org/2005/febrero/soc_018.htm (Consulta: 2005, Abril 17).

Gráfico 2. SOLICITUDES DE REFUGIO DE COLOMBIANOS EN ECUADOR APROBADAS Y NEGADAS



Ecuador ocupa el cuarto lugar dentro de los países que reciben mayor número de solicitudes de refugio por parte de colombianos, después de Estados Unidos, España, y Canadá. “Es el principal receptor de personas provenientes especialmente de Putumayo, Nariño y Caquetá, departamentos colombianos que han sido objeto de las políticas de seguridad regional mediante la ofensiva militar del Plan Colombia contra las guerrillas, y que se han convertido en áreas de constante confrontación armada y disputa territorial”⁹⁸, algunas de ellas se han visto afectadas también por fumigaciones aéreas para erradicar cultivos ilícitos.

⁹⁸ CEBALLOS, María, y Ahumada Madeleine. Políticas de Seguridad Regional y Migraciones: los límites de la protección. Disponible: <http://www.codhes.org.co/dreportajes.php?informe=42&report=42> (Consulta: 2005, Abril 10).

La preocupación del gobierno ecuatoriano ante la afluencia masiva de colombianos que pudieran llegar a ese país en busca de refugio debido al conflicto interno colombiano y que estaba afectando en especial a algunos departamentos fronterizos, llevó al Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador a elaborar de la mano de ACNUR, un plan de contingencia durante el 2000, con el propósito de “enfrentar las condiciones de inseguridad, ingreso, recepción, asentamiento, transporte, alimentación, vivienda, salud, educación y repatriación de ciudadanos colombianos, producto de un flujo considerable hacia Ecuador por la frontera norte de la provincia de Sucumbíos en calidad de refugiados”.⁹⁹ Durante ese mismo año, de 362 solicitudes de refugio hechas por colombianos, fueron aprobadas 307, es decir el 85%.

Para el siguiente año la cifra de solicitudes creció exponencialmente, y por esa razón el gobierno ecuatoriano solicitó la colaboración de ACNUR a través de un equipo de apoyo que ayudara a la Comisión Ecuatoriana de Refugiados en su tarea de dar trámite y respuesta a miles de solicitudes, evitando así su acumulación.¹⁰⁰ De más de 2900 solicitudes recibidas ese año, fue concedido el estatus de refugiados aproximadamente a la mitad de ellas. Durante el 2002 la cifra de solicitudes continuó creciendo de forma significativa y así seguiría sucediendo hasta el 2003, año en el que llegó a superar las 10000. De estas más de 17000 solicitudes, fueron aprobadas el 23% en el 2002, y el 28% durante el

⁹⁹ ECUADOR. Ministerio de Relaciones Exteriores y Oficina del ACNUR en Quito. “Plan de Contingencia: flujo de refugiados colombianos a Ecuador. Frontera norte de la provincia de Sucumbíos”.2000.

¹⁰⁰ Ecuador: equipo de ACNUR ayudará a procesar solicitudes de asilo de colombianos. Disponible en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=356 consultada: septiembre 6 de 2004.

2003. A finales del 2002, ACNUR y el fondo ecuatoriano Populorum Progressium (FEPP), iniciaron un programa de microcréditos que beneficiaría a muchos refugiados colombianos.¹⁰¹ Finalmente, para el 2004 la cifra de solicitudes cambió la tendencia al alza que había mantenido desde el 2000, y se redujo en un 45% respecto al año anterior, lo cual no necesariamente refleja una mejora en la situación interna colombiana, o una disminución en el número de colombianos que deseaban buscar refugio en Ecuador, sino que puede haber sido una disminución provocada por el endurecimiento de la política migratoria del gobierno ecuatoriano que desde el primero de mayo de ese año, exige el pasaporte judicial a los colombianos que deseen ingresar a ese país.

¹⁰¹ Micro-creditos en Ecuador. Disponible en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=1141. consultada: septiembre 8 de 2004.

CONCLUSIONES

El problema de los refugiados es un fenómeno que lleva casi un siglo en el escenario internacional, por eso el interés de crear mecanismos que a ese nivel regulen la materia, y que obliguen a los diferentes países a acoger y proteger a aquellas personas que lleguen a sus territorios en busca de refugio, porque en sus países de origen llegaron a sentir temor de ser perseguidas, o veían amenazada su vida, seguridad o libertad.

Venezuela se mostró a favor de dichas medidas ratificando las convenciones, protocolos y declaraciones en la materia de refugiados, pero en la práctica no hizo mayor cosa, lo que provocó que en 1999, año en el que comenzó un éxodo masivo de colombianos hacia Venezuela, ese país no estuviera preparado para recibirlos, atenderlos y garantizarles los derechos que el derecho internacional ha estipulado para esas personas, dando por el contrario un manejo inadecuado a tal fenómeno tratando como “desplazados en tránsito” a los colombianos y violando los derechos y principios consagrados en los instrumentos internacionales que hacia más de una década había ratificado.

Si bien es cierto que en primera instancia es responsabilidad del Estado colombiano y de sus instituciones responder adecuadamente a la crisis humanitaria que encierra el

fenómeno del desplazamiento forzado de colombianos a causa de la violencia; también lo es que una vez han cruzado la frontera, es deber del gobierno venezolano y sus instituciones, darle a esas personas la protección y el trato adecuado contemplados en los instrumentos internacionales sobre refugiados, y no tratar simplemente de eludir dichas responsabilidades dándole a esas personas un trato global e inadecuado.

El incumplimiento de los compromisos contraídos a nivel internacional en materia de refugiados, reflejado en la demora en la adopción de las medidas necesarias para garantizar la acogida, atención y protección de los colombianos que huyendo de la violencia en su país cruzaron la frontera con Venezuela en busca de mejor suerte, y de mayores garantías para sus vidas, generó un vacío legal y fue el principal factor que permitió que muchos colombianos no encontraran apoyo en el país vecino y se vieran obligados a vivir en pésimas condiciones, sin acceso a vivienda, salud y educación, y sin la posibilidad de acceder a un trabajo remunerado, temiendo ser encontrados por las autoridades venezolanas y devueltos a Colombia, con los riesgos que esto conllevara para sus vidas.

El desconocimiento de sus derechos permitió que los colombianos que llegaban a Venezuela, no reclamaran su cumplimiento por parte del gobierno venezolano. Por esa razón los movimientos masivos a través de la frontera, que se venían dando desde 1999, no jugaron en un principio un papel catalizador en la adopción de las

medidas pertinentes para la protección de los refugiados, medidas que permitieran a ese gobierno garantizar el derecho al refugio tal como está consagrado en la constitución de ese país. Venezuela tardó demasiado entre los aspectos más importantes, en la creación de un ente central encargado de dar trámite y respuesta a las solicitudes de refugio; en aprobar el reglamento interno bajo el cual ese ente debería cumplir sus funciones; en determinar cual sería el mecanismo y proceso adecuados para la formulación de documentos de identificación, y por lo tanto en la expedición de los mismos; en capacitar a las autoridades y a la población civil sobre la tragedia humanitaria de los refugiados y el trato que se les debe dar; en implementar mecanismos de cooperación con organismos internacionales como ACNUR, que permitieran su participación y asesoría en el manejo de episodios de movimientos masivos como los que comenzaron a darse desde 1999. Si Venezuela hubiera permitido la activa participación de ACNUR, de acuerdo a lo contemplado en los instrumentos internacionales en materia de refugiados, los colombianos que desde 1999 comenzaron a llegar de forma masiva, huyendo de la violencia en Colombia, hubieran tenido mayor conocimiento sobre sus derechos, y tal vez hubieran ejercido presión sobre el gobierno venezolano para que cumpliera con sus obligaciones. Pero al no conocer sus derechos, y preferir permanecer invisibles y en silencio, facilitaron a las autoridades de ese país, negar la existencia en ese territorio de colombianos que aspirasen a recibir el estatus de refugiados, al mismo tiempo que permitían que el gobierno venezolano dilatara por más tiempo la adopción de medidas internas encaminadas a la acogida, asistencia y protección de los refugiados colombianos, y la

creación de un ente central cuyo objetivo fuese precisamente el de tramitar las solicitudes de refugio y darles respuesta.

Dado ese escenario, que reinó en Venezuela del año 1999 hasta el 2003 inclusive, años en los que el gobierno venezolano se negaba incluso a reconocer la existencia de colombianos que llegaran a su territorio huyendo de la violencia en Colombia y en busca de refugio en ese país, y que a consecuencia de ello no les proporcionaba la ayuda humanitaria que requerían esas personas, ni por supuesto algún documento que los identificara como aspirantes a la condición de refugiados. La campaña de nacionalización de colombianos emprendida por el gobierno venezolano en el 2004, parece incomprensible. Pero resulta mucho más entendible, si se analiza en el marco de una Venezuela con problemas internos, en la que la falta de legitimidad del gobierno y la violación de derechos humanos, llevaron a su presidente a enfrentar un referendo revocatorio, y la consecuente necesidad de dicho gobierno de buscar el apoyo de grandes grupos. Para ese entonces en Venezuela vivían cientos de miles de colombianos que no habían logrado legalizar su situación en ese país, muchos de los cuales llegaron a ese país en busca de mejores oportunidades de trabajo, pero seguramente un alto porcentaje estaba conformado por colombianos que decidieron huir de su país por problemas de violencia, y que durante muchos años buscaron sin éxito que les fuera reconocido el estatus de refugiados y los derechos inherentes a tal condición. Ahora bien, si ese vasto sector de la población, se convierte en un gran número de personas agradecidas, y en potenciales votantes del referendo, seguramente podrían ayudar a ese gobierno a permanecer en el poder, y aunque no

es posible saber que tanto influyeron los colombianos o no, la realidad es que el presidente de Venezuela Hugo Chávez Frías continúa en el poder, después del referendo de agosto de 2004. Lo que resulta más interesante de toda esa situación es que independiente de los motivos que la hayan impulsado, a través de esa campaña se le otorgaron los mismos derechos de los nacionales a miles de colombianos en situación irregular, dejando ver que no existían motivos válidos para no haberle reconocido algunos derechos especiales a un grupo mucho menor de colombianos que hacia varios años venían ingresando a territorio venezolano en busca de refugio. Si la voluntad del gobierno hizo posible ese vasto proceso de nacionalización, perfectamente hubiera podido algunos años atrás hacer posible el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de refugiados.

Durante el período que se analizó en este trabajo, Venezuela claramente violó en reiteradas ocasiones el principio de No Devolución, también incumplió el compromiso de permitir la participación de ACNUR en los momentos en que se retornaron grandes grupos de colombianos a su país que en la mayoría de los casos no fueron de forma voluntaria, y tampoco facilitó que ese organismo cumpliera con su papel de informar a los colombianos que llegaron a territorio venezolano sobre sus derechos si deseaban aspirar a la condición de refugiados. Venezuela violó en general sus compromisos internacionales en materia de refugiados al no adoptar las medidas necesarias contempladas en ellos para la atención y protección de los refugiados, de hecho ni siquiera cumplió con lo estipulado en su propia constitución en 1999, que en uno de sus artículos afirma que ese país reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio.

Es imposible garantizar un derecho, cuando ni siquiera se ha creado un organismo central encargado de tramitar las solicitudes que en esa materia puedan presentarse.

La demora en el proceso que llevara a la protección de los refugiados resulta evidente, ya que a pesar de haber ratificado las convenciones y protocolos sobre refugiados hace varias décadas, sólo hasta finales de 2001 entra en vigor la Ley Nacional de Asilo y Refugio, que contemplaba la creación de la Comisión, lo cual ocurriría dos años después, no se puede olvidar que durante todo ese tiempo los colombianos que de una u otra forma lograban llegar a territorio venezolano en busca de ayuda y refugio, fueron tratados como desplazados en tránsito, sin que les fueran reconocidos los derechos que en materia de salud, educación, vivienda y trabajo, les correspondían como seres humanos en situación de refugiados, tuvieron que enfrentarse a las consecuencias de los vacíos legislativos existentes en Venezuela en lo concerniente a los refugiados, a la renuencia por parte del gobierno venezolano de reconocer la existencia de esos personajes en territorio venezolano, y a las difíciles condiciones de vida que esa situación les obligaba. Sólo fue hasta el 2003 que Venezuela dio el primer paso importante en pro del cumplimiento de sus deberes como país parte de los principales instrumentos internacionales en materia de refugiados, creando la Comisión Nacional de Refugiados, encargada de recibir y estudiar las solicitudes, y finalmente conceder o no el Estatus de refugiados, y un año después en el 2004, 18 años después de la ratificación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, reconoció finalmente a los primeros 176 colombianos como refugiados, 176 de más de 5000 colombianos que hasta ese año solicitaron

formalmente refugio en Venezuela, y de aproximadamente 200000 que podrían estar necesitando ese tipo de protección.

Ahora, si bien es cierto que el reconocimiento de los primeros colombianos como refugiados en Venezuela es un paso muy importante, la lentitud con la que fueron dados los primeros pasos en materia de protección y reconocimiento de los refugiados, debería llevar a una mayor celeridad en la construcción de un andamiaje sólido que le permita de una vez por todas al estado venezolano manejar el problema de los refugiados desde una perspectiva de derechos humanos, a la luz de los convenios internacionales.

El análisis de la experiencia vivida en la frontera con Ecuador permite afirmar que el manejo de los casos de refugiados de manera conjunta entre los dos países involucrados y ACNUR es la mejor forma de tratar este problema sin incurrir en violaciones a los derechos humanos y cumpliendo los compromisos internacionales en la materia. Este mecanismo está consagrado en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967, y en la Declaración de Cartagena de 1984. Esto muestra el compromiso de Ecuador con la tragedia de los refugiados, y su disposición para acogerlos y protegerlos dando cumplimiento así a sus compromisos internacionales. La falta de participación de ACNUR en el caso de los refugiados colombianos en Venezuela, facilitó la violación de los derechos de esas personas, en especial el de no devolución, pilar de muchos instrumentos internacionales en la materia ratificados por Venezuela.

Tanto el gobierno venezolano como la sociedad civil venezolana y la comunidad internacional en general tienen la posibilidad de enfrentar la crisis humanitaria que se vive en las zonas de frontera en Colombia, si se logra dar un escenario en el que la cooperación sea el elemento principal. Si se logra un accionar conjunto entre Colombia y Venezuela y se acuerda la activa participación y permanente asesoría por parte de las oficinas de ACNUR existentes en los dos países, es muy posible lograr el manejo adecuado del fenómeno de los refugiados, garantizándoles sus derechos y buscando las soluciones más adecuadas para cada caso particular.

Pese a los inconvenientes que generaron el incumplimiento de los compromisos internacionales en materia de refugiados por parte de Venezuela durante tantos años, es necesario reconocer la importancia de que se hayan comenzado a dar los primeros pasos en la dirección correcta, pero no se debe olvidar que han de ser pasos firmes y sólidos si lo que se quiere es realmente tratar el problema de los refugiados como es, una tragedia humanitaria que afecta a un país vecino y no como un simple problema de seguridad nacional para Venezuela.

BIBLIOGRAFÍA

ACNUR. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado. Ginebra. 1992.

CODHES. Boletín Informativo No. 33. Bogotá. Diciembre de 2000.

----- . Boletín Informativo No. 49. Bogotá. Abril 21 de 2004.

----- . Boletín Informativo No. 51. Bogotá. Junio 15 de 2004.

----- . Boletín Informativo No. 54. Bogotá. Julio 8 de 2004.

----- . Boletín Informativo No. 56. Bogotá. Febrero 1 de 2005.

FUNDACION ACADEMIA DIPLOMATICA DEL PERÚ. Revista Política Internacional No. 54. "Derechos Humanos: un camino hacia la paz". Octubre-Diciembre 1998.

HUMAN RIGHTS WATCH. Refugiados colombianos son retornados bajo intimidación: ofensiva paramilitar arriesga sus vidas. Junio 28. 1999.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Comisión de Vecindad Colombo-Ecuatoriana. Tomo III 1998-2001. Fondo Editorial Cancillería de San Carlos. Bogotá. Julio de 2002.

----- . Revista Cancillería de San Carlos: "Refugiados en Colombia".No. 25. Bogotá. Enero-Abril de 2000.

NAMIHAS, Sandra. (coordinadora). Derecho internacional de los refugiados. Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales. Fondo Editorial 2001.

PROVEA. Informe anual 2003 – 2004.

----- . Informe Anual 2002 – 2003.

----- . Informe Anual 2001 – 2002.

----- . Informe Anual 2000 – 2001.

----- . Informe Anual 1999 – 2000.

-----. Informe Anual 1998 – 1999.

-----. Informe Anual 1997 – 1998.

-----. Informe Anual 1996 – 1997.

RAMIREZ, Socorro y José María cadenas. Colombia-Venezuela: Agenda Común para el Siglo XXI. Grupo Académico Colombia-Venezuela. Tercer Mundo Editores. Bogotá. 1999.

-----. La Vecindad Colombo-Venezolana: imágenes y realidades. Grupo Académico Colombia-Venezuela. Editorial Nomos S.A. Bogotá. 2003.

RED DE APOYO POR LA JUSTICIA Y LA PAZ DE VENEZUELA; Programa Venezolano de Educación “Acción en Derechos Humanos”; y Asociación para la Promoción Social Alternativa “Minga”. Informe Global: el derecho a buscar y recibir refugio en la zona fronteriza Colombo-Venezolana.

Comunicados, Convenciones, Declaraciones, Decretos, Estatutos y Protocolos

Comunicado Conjunto de los Viceministros de Relaciones Exteriores de Colombia y Venezuela. 21 de Junio. 1999.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. 1951

Declaración de Cartagena sobre refugiados. 1984

Declaración de Guasdalito. 1998.

Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe. 1999.

DECRETO No. 3293, 30 de septiembre, 1987. Ecuador.

DECRETO No. 3301, 6 de mayo, 1992. Ecuador.

Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 1950

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. 1967.

Fuentes Electrónicas

ACNUR. ACNUR preocupado por conflicto colombiano en zonas limítrofes, urge a países vecinos a mantener fronteras abiertas. Noviembre 8 de 2002. Disponible: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=873

ACNUR. Colombia: cientos de personas huyen hacia Venezuela. Febrero 6 de 2001. Disponible: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=472 .

ACNUR. Ecuador: equipo de ACNUR ayudará a procesar solicitudes de asilo de colombianos. Julio 20 de 2001. Disponible en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=356

ACNUR. Guatemala y Venezuela aprueban leyes de asilo. Octubre 12 de 2001. Disponible: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=225 .

ACNUR. Micro-créditos en Ecuador. Octubre 1 de 2002. Disponible en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=1141.

ACNUR. Venezuela reconoce primeros refugiados. Marzo 9 de 2004. Disponible: http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=2327&id_sec

ADITAL. Venezuela empieza a reconocer refugiados colombianos. Disponible: <http://www.adital.org.br/asp2/noticias.asp?idioma=ES¬icia=10899>

Aumentan los colombianos refugiados en Venezuela. Disponible: http://latam.msn.com/noticias/articulo/default.asp?id=2004-07-09T173100Z_01_6699942_RTRIDST_0_EFE-REFUGIADOS-Venezuela-Colombia-SOL

BUHAJCZYK, Margaret. Ciudad fronteriza venezolana inicia campaña para informar a los refugiados. Enero 7 de 2004. Disponible: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=1998

CADENA GLOBAL. Gobierno anuncia creación de Comisión Nacional de Refugiados. Julio 23 de 2003. Disponible en: <http://www.cadenaglobal.com/Default.asp?pgm=Detail&Not=54678&Sec=5>

CARACOL NOTICIAS. Hágase Venezolano por Pocos Pesos. Agosto 7 de 2004. Disponible: <http://www.latinoutlook.com/ven.html>

CEBALLOS, María, y Ahumada Madeleine. Políticas de Seguridad Regional y Migraciones: los límites de la protección. Disponible: <http://www.codhes.org.co/dreportajes.php?informe=42&report=42>

CNN EN ESPAÑOL. Funcionaria de la ONU insta a la región a prepararse para recibir refugiados colombianos. Disponible:

<http://cnnespanol.com/2000/latin/COL/09/07/refugiados/index.html>

EL NACIONAL. Informe de las Visitas del 7/08/2000 y 03/09/2000 a la ribera venezolana de Río de Oro, Estado Zulia. Caso: Refugiados de La Pista (Colombia). Disponible:

<http://www.el-nacional.com/referencia/documentos/doc/inforefugiados.doc>

FORERO, Juan. Colombianos que huyen de la guerra encuentran un remanso de paz en Ecuador. Octubre 17 de 2002. Disponible en:

http://www.acnur.org/index.php?id_pag=1714

LA INSIGNIA. Refugiados Colombianos en Ecuador (II). Febrero 14 de 2005.

Disponible en: <http://www.lainsignia.org/2005/febrero/soc.018.htm>

NACIONES UNIDAS. Venezuela garantiza condición de refugiados a colombianos que huyen de su país. Febrero 10 de 2004. Disponible:

<http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=1808&criterial=Venezuela&criteria2=refugiados>

PROGRAMA DE VOLUNTARIOS DE NACIONES UNIDAS EN ECUADOR. Protección del Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para los Refugiados. Disponible en: <http://www.vnu.org.ec/proyectos.php?sector=10>

RODRIGUEZ, Aldo. 1200 colombianos piden amparo. Julio 30 de 2002.

Disponible:

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2162000/2162738.stm

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO. La CIDH dicta medidas cautelares a favor de refugiados en Venezuela. Marzo 12 de 2001. Disponible :

<http://www.ucab.edu.ve/investigacion/cddhh/pagina.php?acon=refugiados.txt&title=La+CIDH+dicta+medidas>

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR DE VENEZUELA“270 mil Extranjeros

Obtuvieron Nacionalidad a través de la Misión Identidad”. Disponible:

<http://universitas.usb.ve/vemoti.php?id=2699>

VENEZUELA, MINISTERIO DE COMUNICACIÓN E INFORMACION. Misión Identidad. Disponible: <http://www.minci.gov.ve/logro.asp?numn=25>

CEBALLOS, María, y Ahumada Madeleine. Políticas de Seguridad Regional y Migraciones: los límites de la protección. Disponible:

<http://www.codhes.org.co/dreportajes.php?informe=42&report=42>

ANEXO 1.

Convención de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados (Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950 Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43)

Capítulo I: Disposiciones generales

Artículo 1. – Definición del término “refugiado”

A. A los efectos de la presente Convención, el término “refugiado” se aplicará a toda persona:

1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados. Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya

nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

Artículo 27. --Documentos de Identidad Los Estados contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje.

Artículo 27. --Documentos de viaje

1. Los Estados c--tratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional; y las disposiciones del anexo a esta Convención se aplicarán a esos documentos. Los Estados contratantes podrán expedir dichos documentos de viaje a cualquier otro refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados; y tratarán con benevolencia a los refugiados que en el territorio de tales Estados no puedan obtener un documento de viaje del país en que se encuentren legalmente.

2. Los documentos de viaje expedidos a los refugiados, en virtud de acuerdos internacionales previos, por las Partes en tales acuerdos, serán reconocidos por los Estados contratantes y considerados por ellos en igual forma que si hubieran sido expedidos con arreglo al presente artículo.

Artículo 31. -- Refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio

1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se

haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.

Artículo 32. -- Expulsión

1. Los Estados contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.

2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.

3. Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias.

Artículo 33. -- Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement")

1. Ningún Estado Contra“ante podrá,”por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

Capítulo VI: Disposiciones transitorias y de ejecución

Artículo 35. -- Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas

1. Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones

con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención.

2. A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado, o a cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Contratantes se comprometen a suministrarles en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de:

- a)** La condición de los refugiados;
- b)** La ejecución de esta Convención, y
- c)** Las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entraren en vigor, concernientes a los refugiados.

Fuente: ACNUR

ANEXO 2.

Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe. Parte II

1. El principio fundamental de no-devolución es el principio más ampliamente reconocido en este campo. Además de contemplarse en el artículo 33 de la Convención de 1951 Relativa al Estatuto de los Refugiados y en el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros textos, es considerado como norma de derecho internacional consuetudinario, *jus cogen*, siendo vinculante para todos los países. No obstante su respeto general en la región, se han producido violaciones a este principio que vulneran el sistema de protección a los refugiados y ponen en peligro su vida, libertad o integridad física.

2. La adopción de una normativa nacional para la aplicación de los instrumentos internacionales relativos a los refugiados sigue siendo una aspiración no lograda en algunos países.

4. La migración, por diversas causas, constituye uno de los principales fenómenos de fin de siglo y tiene incidencia en el problema de los refugiados. Los participantes expresan su preocupación por las manifestaciones de racismo y xenofobia de que son o pueden ser objeto los migrantes y, en particular, su estigmatización como delincuentes. En este contexto, acogen con beneplácito el reciente nombramiento de un Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, por parte de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Fuente: ACNUR

ANEXO 3.

Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados

Artículo I. -- Disposiciones generales

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a aplicar los artículos 2 a 34 inclusive de la Convención a los refugiados que por el presente se definen.

2. A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y ..." y las palabras "... a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean Partes en la Convención de conformidad con el inciso a del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1.

Artículo II. -- Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones del presente Protocolo.

2. A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado, o cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a suministrarle en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de:

- a) La condición de los refugiados;
- b) La ejecución del presente Protocolo;
- c) Las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entren en vigor, concernientes a los refugiados.

Fuente:ACNUR

ANEXO 4.

Declaración de Cartagena Sobre Refugiados

Conclusiones y Recomendaciones (II)

- e) "Apoyar la labor que realiza el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Centroamérica, y establecer mecanismos directos de coordinación para facilitar el cumplimiento de su mandato."
- f) "Que toda repatriación de refugiados sea de carácter voluntario, manifestada individualmente y con la colaboración del ACNUR."
- g) "Que con el objeto de facilitar la repatriación de los refugiados, se establezcan comisiones tripartitas integradas por representantes del Estado de origen, el Estado receptor y el ACNUR."

Conclusiones (III)

Tercera. Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las 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.

Fuente: ACNUR