



COLOMBIA: CONSECUENCIAS DEL CONFLICTO INTERNO, ACTORES E INSTITUCIONES

REFUGIADOS EN LAS FRONTERAS COLOMBIANAS: ECUADOR, VENEZUELA Y PANAMÁ

Refugees in the Colombian borders: Ecuador, Venezuela and Panama

Ángela María Carreño Malaver¹ angela.maria.carreno@gmail.com

Recibido: 15 de junio de 2011 **Aceptado:** 15 de febrero de 2012

Resumen: Este artículo busca identificar las diferencias, conceptuales y jurídicas, entre desplazado y refugiado en el contexto de la problemática que se genera en las fronteras colombianas con Ecuador, Venezuela y Panamá, con el fin de comprender la situación actual de las personas que deben abandonar sus lugares de residencia y cruzar la frontera colombiana en busca de seguridad. Para esto, se analiza el estado de las migraciones fronterizas actuales, las relaciones internacionales con los países implicados y las normativas e instituciones implicadas en el fenómeno.

Palabras Claves: Colombia – fronteras – refugiados – conflicto armado.

Abstract: This article aims to identify the conceptual and legal differences between displaced person and refugee in the context of the problems generated in the Colombian border with Ecuador, Venezuela and Panama; with the objective of understanding the current situation of the people who must leave their homes and cross the Colombian border in search of safety. In order to achieve this it analyses the current state of border migration, international relations with the countries concerned and the rules and institutions involved in the phenomenon.

Keywords: Colombia - border - refugees - armed conflict.

¹ Politóloga y periodista de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Estudiante de magíster en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) Universidad de Santiago.

I. INTRODUCCIÓN

El número de familias que se han declarado en situación de desplazamiento en los últimos diez años en Colombia se acerca al millón (en total cuatro millones de personas aproximadamente), según el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD). El conflicto armado que vive el país durante décadas ha llevado a alrededor del diez por ciento de la población a cambiar su lugar de residencia producto de amenazas o situaciones que ponen en riesgo su vida. Cientos de miles de estas personas han buscado asilo en países limítrofes, convirtiendo a Colombia en el país del hemisferio occidental con mayor número de refugiados en otras naciones.

El desplazamiento y el refugio, no son sólo problemáticas sociales que involucra a los Derechos Humanos como lo establece la Corte Constitucional Colombiana en su sentencia T025 de 2004. Son también estrategias de guerra que los actores armados (guerrilla, Ejército, bandas criminales y narcotraficantes) han implementando con el fin de hacerse del control geoestratégico de los territorios claves: prósperos en minerales, recursos energéticos, corredores de tráfico o cultivos de droga. Debido a la lucha por el territorio las dinámicas de desplazamiento y refugio han aumentado en los últimos diez años lo que ha profundizado la complejidad y la dinámica del conflicto armado en Colombia.

De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en su informe del 2012 Situación Colombia: Panorama regional (Colombia, Ecuador, Venezuela y Panamá), “hay más de 115.000 refugiados y solicitantes de asilo en los países vecinos, la mayoría de ellos de nacionalidad colombiana. Sin embargo, esta cifra sólo representa a una pequeña parte de los colombianos que han huido de su país debido a la violencia y a violaciones de los derechos humanos” (2011). Analistas calculan que casi el triple de esta cifra viven en estos tres países vecinos en situación similar a los de los refugiados.

Unos 389.753 colombianos que huyeron del conflicto armado interno están refugiados en el exterior, según un informe de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) presentado a principios de 2011. De esta cifra sólo 115.805 han obtenido el estatus de refugiado. El estudio también muestra que Colombia sigue en el

primer lugar del mundo por número de desplazados internos y refugiados, con más de 5,28 millones de personas en una u otra condición.

Según CODHES (2011), en los últimos diez años la población de colombianos que salieron del país huyendo del conflicto y su origen sociocultural cambió sensiblemente a partir de la aplicación del Plan Colombia. Antes del año 2000 predominaban los periodistas, defensores de los Derechos Humanos y activistas políticos. En cambio, en la primera década del milenio, fue la población campesina y urbana marginal la que buscó refugiarse en los países vecinos.

La mayoría de los refugiados son mujeres y niños, un el 75 % son adolescentes menores de 18 años, un 43 % son mujeres, y de ellas el 36% son cabeza de familia (González, 2011).

Una de las razones más comunes para escoger como lugar de asentamiento a estos países es la situación de orden público que viven los departamentos limítrofes, en muchos casos les es más fácil a las familias huir hacia otro país por tierra que llegar al centro urbano colombiano más cercano, ya que una de las características de las fronteras colombianas es el abandono del Estado, escasa infraestructura vial y una situación económica precaria.

De los países en los que se enfoca este estudio, Ecuador es el que mayor número de solicitudes de asilo recibe al año, de 12000 a 15000. Venezuela de 2500 a 3000 y Panamá es el de menor número con 400 (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2011).

Cuando un colombiano se registra como refugiado en estos países vecinos tiene acceso a los servicios públicos de salud y educación, pero gran número de la población se encuentra fuera del registro y no tiene acceso a estos debido a desinformación, miedo a las autoridades, dilatación de los programas, entre otros. Al retornar a su país tampoco pueden ser incluidos en el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD), ni acceder a los programas del Estado colombiano ya que jurídicamente no son considerados población desplazada debido a que en la Ley 387 de 1997 se especifica que desplazado es “toda

persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional”.

Este limbo jurídico crea un gran número de personas a quienes se les han vulnerado sus derechos y que no encuentran forma de acceder a ayudas -ni como desplazado ni como refugiado- para comenzar una nueva vida después de haber abandonado su hogar. Varias instituciones han alertado sobre este fenómeno y algunas iniciativas se han comenzado a aplicar para poder superar esta problemática.

II. CONCEPTOS CLAVE

Existen varias categorías en los conceptos vinculados a la migración. A menudo se confunden a los refugiados con las personas que emigran por razones económicas y con grupos de perseguidos que cambian su lugar de residencia dentro de los límites de un Estado o desplazados. De esta forma, las razones y los lugares de asentamiento son las variables principales para demarcar los límites entre los diferentes tipos de migraciones. Este artículo se centra en los desplazados y los refugiados.

En Colombia, el artículo primero de la Ley 387 de 1997 define al desplazado como:

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.

Los desplazamientos generalmente ocurren en zonas rurales, generándose un éxodo hacia las cabeceras municipales. Las principales ciudades del país, Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Bucaramanga entre otras, también son centros de recepción de población en situación de desplazamiento. Los traslados intramunicipales son de difícil identificación y comprobación, lo cual es una de las principales causas junto con los desplazamientos

antiguos que dificultan conocer las cifras exactas y aumentar el subregistro.

Hay otra nueva forma de desplazamiento que ha sido identificada por el gobierno y son los desplazamientos intraurbanos producto de conflictos entre los “combos” o grupos delincuenciales organizados en los barrios. La ciudad donde más se presenta este fenómeno es en Medellín.

En Colombia la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) es la encargada de recibir las declaraciones de desplazamiento, reconocer su condición y distribuir los beneficios. Para esto, maneja el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) y creó en junio de 2006 el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD).

Algunos colombianos, generalmente los que viven en departamentos lindantes con otros países, han decidido cruzar las fronteras debido a las consecuencias del conflicto armado. Estos tienen grandes dificultades para adquirir el estatus de refugio, sufren discriminación y estigmatización por ser asociados al narcotráfico y la delincuencia, además hay un desconocimiento generalizado del Derecho Internacional de los Refugiados por parte de ellos y las autoridades de los países receptores. Los países que reciben mayor número de refugiados son Ecuador, Venezuela y Panamá, en menor medida Perú y Brasil.

El Artículo 1 de la Convención sobre Estatuto de Refugiados de las Naciones Unidas de 1951, enmendado por el Protocolo de 1967, define como refugiado a:

Una persona que, debido a un miedo fundado de ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, membresía de un grupo social o de opinión política en particular, se encuentra fuera de su país de nacimiento y es incapaz, o, debido a tal miedo, no está dispuesto a servirse de la protección de aquel país; o de quien, por no tener nacionalidad y estar fuera del país de su antigua residencia habitual como resultado de tales eventos, es incapaz, debido a tal miedo, de estar dispuesto a volver a éste... (Convención sobre Estatuto de Refugiados de las Naciones Unidas, 1951)

Las causas de persecución deben coincidir con uno de los cinco puntos siguientes

que figuran en el Artículo 1 A(2) de la Convención de los Refugiados: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a una grupo social determinado u opiniones políticas.

Por su parte, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984) Complementa la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 en el contexto latinoamericano ampliando la definición de refugiado, incluyendo a las personas que han huido de su país. Esta es considerada como un aporte de América Latina al Derecho Internacional. Su importancia ha sido reiterada en foros internacionales y la mayoría de los países latinoamericanos la han incluido en su legislación.

Tanto Colombia como Ecuador, Venezuela y Panamá hacen parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967. Además, Colombia, Ecuador y otros países de la región han incluido en sus legislaciones internas la definición de refugiado que propuso la Declaración de Cartagena (2009)².

Población colombiana que abandona su lugar de residencia por el conflicto (Datos hasta diciembre de 2010)

	Refugiados	Solicitantes de asilo	Personas en una situación similar a la de refugiado	Desplazados internos	Total
Colombia	-	-	-	3.672.054	3.672.054
Ecuador	44.380	42.469	71.365	-	158.214
Panamá	1299	537	15.000	-	16.836
Venezuela	2.650	16.705	200.000	-	219.355

Fuente: ACNUR³

² Colombia: Decreto No. 4503 del 19 de noviembre de 2009. Por el cual se modifica el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la determinación de la condición de refugiado y se adoptan otras disposiciones. Ecuador: Decreto N° 3.301 del 6 de mayo de 1992 - Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967.

³ Nota: Según estudios realizados en la región, la población colombiana en “situación similar a la de refugiado” está constituida aproximadamente por 70.000 personas en Ecuador y 200.000 personas en la República Bolivariana de Venezuela.

III. ECUADOR

a. Contexto

La frontera terrestre entre Colombia y Ecuador es de 586 km y comprende los departamentos de Putumayo y Nariño en Colombia y las provincias de Sucumbíos, Cachi y Esmeralda del otro lado de la línea a fronteriza.

La economía de la región se basa en la producción agropecuaria, actividad maderera y la pesca, pero en general las condiciones en las que vive la gente son precarias. Esto ha contribuido a la generación de negocios ilícitos como el tráfico de armas y de narcóticos. A la fecha hay conocidas en la región 26 rutas de tráfico de armas (Cragin, 2003).

Además, del lado colombiano hay fuerte presencia de grupos guerrilleros (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN)) al igual que de bandas criminales (Águilas Negras, Rastrojos y Machos). Quienes manejan el tráfico de drogas hacia fuera del país. Los destinos más comunes son Guayaquil, Manta y Esmeraldas.

Las relaciones entre ambos países han estado caracterizadas por continuas tensiones debido al conflicto armado, el narcotráfico, fumigaciones para destruir cultivos de coca y flujo migratorio. De acuerdo al informe de CODHES “Tensión en las fronteras” (2009), Ecuador es el país de América Latina que tiene mayor número de solicitudes de refugio, de las cuales la mayoría son de colombianos.

El año de mayor tensión entre ambos países fue el 2008 bajo las administraciones de Álvaro Uribe y Rafael Correa. Ecuador rompió el 3 de marzo las relaciones con Colombia debido al bombardeo realizado en territorio Ecuatoriano por parte del ejército colombiano en el que murió Raúl Reyes, miembro del secretario de las FARC.

Los sucesos de 2008 produjeron un endurecimiento en las leyes ecuatorianas ante el ingreso de colombianos con la emisión del decreto ejecutivo 1471 de diciembre del mismo año. Este exige certificado judicial a los colombianos que quieran entrar al vecino país. Luego, en enero de 2009 se comenzó a exigir apostilla para el pasado judicial con el

Decreto 1522. El costo de la apostilla era de 25 mil pesos colombianos (trece dólares).

Tras varios meses de tensiones y gestiones para restaurar las relaciones, el pasado 26 de noviembre, los presidentes de Colombia, Juan Manuel Santos, y de Ecuador, Rafael Correa, anunciaron el restablecimiento pleno de las relaciones diplomáticas. En febrero de 2011, Ecuador dejó de exigir a los ciudadanos colombianos, el apostillaje con el Decreto Ejecutivo 667 de 2011.

En marzo de 2011, al cumplirse el tercer aniversario del bombardeo en Ecuador el presidente Correa anunció "tres años del bombardeo de Angostura. Jamás olvidar el pasado o estamos condenados a cometer los mismos errores, ver hacia el futuro, pero sin olvidar el pasado" (Caracol, 2011).

b. Situación humanitaria

Como se señaló en la introducción del texto, Ecuador ratificó la Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados y en el decreto 3301 de 1992 adoptó la definición de la Declaración de Cartagena. Además, cuenta con normas complementarias tanto en la ley de extranjería de 1971 como en su Reglamento de 1986 (Laverde y Tapia, 2009).

Durante el 2010 se estima que alrededor de 30,000 personas solicitaron asilo en el Ecuador y que un 70% de las personas que van a la frontera buscando protección provienen del departamento del Nariño. A diciembre de 2010, alrededor de 53.000 refugiados fueron reconocidos en Ecuador por el gobierno, de estos el 98 por ciento eran colombianos (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2011).

Debido a este gran flujo, en las zonas receptoras ecuatorianas se han producido choques culturales y problemas económicos, por esta razón el gobierno ecuatoriano ha pedido al colombiano en repetidas ocasiones que se responsabilice.

En una visita a Ecuador del secretario de Estado adjunto para Población, Refugiados

y Migración de Estados Unidos, Eric Schwartz (2011) expresó que “hay un sentimiento aquí en cierta medida de que el gobierno colombiano y otros gobiernos tienen que admitir que Ecuador también está llevando un peso” (El Universo, 2011).

Otro problema que preocupa a las autoridades es el número de personas que cruzan la frontera y no se tiene registro. De acuerdo con el informe del ACNUR “Realidades de los refugiados, evaluación de las necesidades globales” (2008), se estima que existen entre 130.000 y 140.000 colombianos en Ecuador que viven en situaciones parecidas a la de los refugiados y que no cuentan con ningún tipo de protección internacional.

c. Medidas ante la problemática

Ante esta situación varios organismos y Estados han comenzado a implementar programas que ayuden a superar la crisis humanitaria. Estados Unidos hizo en abril de este año un llamado a la comunidad internacional para unir esfuerzos y anunció que dedicará más de 20 millones de dólares a proyectos en la frontera los cuales invertirán en infraestructura, agua potable, alimentación y servicios sociales.

La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados administra un programa de reasentamiento de colombianos⁴, mediante el cual ha enviado a cerca de 900 a otros países latinoamericanos en los últimos años y tiene programas en el Putumayo de alertas tempranas que buscan proteger a las comunidades indígenas para que no abandonen sus tierras.

Por su parte, el Gobierno de Ecuador ha indicado que enviará a Canadá a otros 400 refugiados colombianos. Además, ha reconocido a 277,240 refugiados con su programa Registro Ampliado. El plan de acción propuesto por el gobierno ecuatoriano presenta desde 2009 cuatro programas principales: normativa y fortalecimiento del sistema de asilo, ciudades y fronteras solidarias, cultura de paz, agenda regional e internacional.

⁴ A principios del 2008, un plan piloto Evaluación de las Necesidades Globales (GNA, por su sigla en inglés), en el que se usa una metodología rigurosa extraída del Proyecto para el Fortalecimiento de la Capacidad de Protección del ACNUR, fue realizado en ocho países: Camerún, Ecuador, Georgia, Rwanda, Tailandia, Tanzania, Yemen y Zambia. El plan piloto se centró en las necesidades insatisfechas de refugiados, desplazados internos, retornados, solicitantes de asilo y apátridas.

IV. VENEZUELA

a. Contexto

Colombia y Venezuela comparten 2219 kilómetros de frontera. Es la línea fronteriza más larga que tiene Colombia con otro país y abarca en su territorio los departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía. Del lado venezolano, los estados que hacen parte de la frontera son Zulia, Táchira, Apure y Amazonas.

Esta zona, al igual que la frontera ecuatoriana, cuenta con la presencia de grupos guerrilleros y bandas de narcotraficantes. Sin embargo, económicamente es mucho más próspera y hay un intercambio comercial más intenso. Uno de sus polos principales de intercambio son las ciudades fronterizas de San Antonio del Táchira-Cúcuta el cual concentra el 80 por ciento del intercambio comercial entre los dos países.

Los principales conflictos de esta región son el tráfico de armas hacia la guerrilla colombiana, el uso de suelo venezolano por parte de los grupos armados colombianos para refugiarse y lanzar ataques contra la Fuerza Pública, y la migración hacia los estados fronterizos (Táchira, Apure, y Zulia) de colombianos víctimas del conflicto.

La relaciones colombo-venezolanas han sido inestables por más de una década. Desde que en 1999 Hugo Chávez Frías se convirtió en el presidente de Venezuela, la correlación entre ambos países ha estado sujeta más a la situación entre sus gobernantes, que a un proyecto de Estado. Característica que se acentuó durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en Colombia.

Al Presidente Chávez nunca le ha gustado la cercanía de Colombia con Estados Unidos y sus programas de cooperación militar, materializados en el Plan Colombia⁵ y las

⁵ Acuerdo bilateral constituido en 1999 entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos durante las administraciones del presidente colombiano Andrés Pastrana Arango y el estadounidense Bill Clinton y que ha continuado vigente hasta la fecha. Este tiene como objetivo generar una revitalización social y económica,

intenciones de trasladar la base de Manta a territorio colombiano⁶.

Por su parte, Colombia ha reiterado varias veces que los líderes guerrilleros se esconden en Venezuela y no ha estado de acuerdo con la mediación de Hugo Chávez en los acuerdos de intercambio humanitario (aunque en un principio fue el presidente Uribe quien pidió a su homólogo que fuera intermediario entre el gobierno colombiano y las FARC), ni con el apoyo de algunos sectores venezolanos a la guerrilla colombiana (cosa que se verificó con la instalación de un busto en honor a el fallecido máximo líder de las FARC Manuel Marulanda en la ciudad de Caracas).

Los tres momentos más tensos que se han vivido en los últimos años fueron en 2007 cuando el gobierno de Uribe decidió interrumpir la mediación de Chávez en los intercambios humanitarios. En 2008, por la crisis que generó el bombardeo en Ecuador al campamento del guerrillero de las FARC Raúl Reyes. Y en julio de 2010, cuando el presidente Álvaro Uribe denunció ante la Organización de los Estados Americanos (OEA) que Venezuela cobijaba a más de 1.500 guerrilleros colombianos con connivencia de los funcionarios chavistas. Inmediatamente después de estas denuncias, el presidente Hugo Chávez decidió la ruptura de relaciones diplomáticas.

Sin embargo, la tensión se suavizó con el cambio de mandatario en Colombia. A sólo tres días de su posesión como presidente, Juan Manuel Santos logró recomponer la relación con Chávez. Desde esa fecha, comisiones binacionales de seguridad se reúnen periódicamente para establecer medidas de seguridad.

b. Situación humanitaria

En la frontera el paso de colombianos y venezolanos de un lado al otro es parte de la vida y la economía de la zona. Muchos viven en un lado pero trabajan y estudian en el otro, tienen familiares en ambos lados de la frontera y algunas etnias indígenas gozan de las dos nacionalidades. Además, la migración por razones económicas comenzó muchos años atrás,

terminar el conflicto armado en Colombia y crear una estrategia antinarcoóticos.

antes de las migraciones de quienes buscan refugio. Esto hace que jurídicamente sea complicado adquirir el status de refugiados en Venezuela o ser reconocidos como desplazados por el gobierno colombiano.

Los departamentos que presenten mayor irregularidad en cuanto a presencia de grupos armados y por tanto migraciones forzadas son La Guajira, Arauca y Norte de Santander⁷. Para finales del 2010, el ACNUR ha registrado unos 16,000 solicitantes de asilo y según cifras del gobierno existen unos 3,000 refugiados reconocidos. Además, se estima que hay aproximadamente 118,000 personas con necesidades de protección internacional en las áreas fronterizas con Colombia.

La Guajira presenta altas tasas de homicidio, masacres y desplazamientos forzados. Adicionalmente, es un departamento marcado por la miseria. Tiene un índice de 64 por ciento de pobreza, y 32.4 en pobreza extrema. Por esta razón el presidente Juan Manuel Santos lo escogió como lugar para comenzar el plan piloto contra la pobreza “Acuerdo para la Prosperidad” (El Pílon, 2010).

El departamento de Arauca presenta enfrentamientos entre los grupos guerrilleros de las FARC y el ELN. También, se han identificado casos de violación de derechos por parte del Ejército colombiano entre los que sobresalen los casos de asesinatos a sindicalistas en 2004, falsos positivos⁸ en 2008 y la violación y asesinato de tres menores en 2010. Los militares hallados responsables de tales crímenes han sido destituidos y llevados a la justicia.

Norte de Santander es un departamento que ha sufrido durante años abusos por parte de la guerrilla y actualmente también las bandas criminales. En el 2008 fue el centro de atención por los 19 jóvenes de Soacha Cundinamarca que fueron asesinados por el Ejército y presentados como bajas guerrilleras en el municipio de Ocaña, Norte de Santander. Otro

⁷ Según cifras oficiales de Acción Social -organismo del gobierno Colombiano que coordina la política estatal frente al desplazamiento, desde 1997 hasta junio de 2010, un total de 101.654 personas desplazadas habían ingresado en el SIPOD (Sistema de Información de Población Desplazada), del departamento Norte de Santander en la frontera con Táchira.

⁸ El Escándalo de los falsos positivos ocurrió en el 2008 al encontrar que miembros del Ejército de Colombia habían asesinado a civiles para hacerlos pasar como guerrilleros muertos en combate.

fenómeno que causa desplazamiento en el departamento es la presencia de minas antipersonales.

c. Medidas ante la problemática

Ante el flujo continuo de personas que migran a Venezuela, en 2003 se creó en el vecino país la Comisión Nacional de Refugiados de Venezuela. Esta se encarga de revisar las solicitudes de asilo y la determinación de la condición de refugiado. Por otro lado, a comienzos de 2011 se comenzó a implementar un proceso de registro que reduce el desfase existente en la inscripción de más de 14,000 solicitantes de asilo (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2011).

También hay programas para ayudar a la estabilidad económica de los refugiados. La ACNUR y la Fundación para el desarrollo de Táchira (Fundesta) firmaron un convenio que extiende la cooperación en microfinanzas para las personas en esta situación. El proyecto en conjunto ofrece a los refugiados acceso a microcréditos individuales⁹.

En marzo del presente año se firmó el plan de trabajo para facilitar los procedimientos en materia de refugio entre Representantes de la Comisión Nacional para los Refugiados (CNR) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El plan contempla la creación de una nueva base de datos y un nuevo sistema de documentación para las personas solicitantes del estatuto de refugiado, jornadas conjuntas de información y de registro durante todo el año en comunidades remotas y capacitaciones a las autoridades en la frontera y la elaboración de guías de criterios jurídicos para determinar el estatus de refugiado en Venezuela (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2011).

La población indígena que vive en esta región es muy vulnerable. Por esta razón, las oficinas de la ACNUR departamento de la Guajira en Colombia y del estado Zulia en

⁹ Para más información sobre esto ver: Microdinero. ACNUR activa microcréditos para refugiados en Venezuela disponible en: <http://www.microdinero.com/nota.php?subseccion=B10¬Id=3426>

Venezuela, implementaron un mapeo conjunto de necesidades de protección con un enfoque diferencial debido a la presencia del pueblo indígena Wayúu (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2011).

V. PANAMÁ

a. Contexto

La frontera terrestre entre Colombia y Panamá es también el límite entre América Central y América del Sur. Ésta es más corta en extensión y tiene menos habitantes que las dos anteriores. Cuenta con 266 kilómetros de longitud y los únicos poblados fronterizos son La Miel, en Panamá, y Zapzurro, en Colombia; ambas en la costa caribeña. La región no presenta un flujo comercial importante y las migraciones son bajas.

Esta frontera se encuentra en el corazón del Tapón del Darién. No existe ningún camino para llegar a la frontera, ya que por lo agreste de la selva, la carretera Panamericana está interrumpida en este sector.

Es un lugar de paso del contrabando, tráfico de narcóticos y armas. El único departamento colombiano que limita con Panamá es Chocó, uno de los más pobres y flagelados por el conflicto armado ya que en él se disputan el territorio las FARC el ELN y las BACRIM¹⁰. Además, el número de desplazamientos, masacres, víctimas de minas antipersonales y violaciones de Derechos Humanos por el conflicto es elevado con respecto a otras regiones del país.

Las relaciones binacionales se han caracterizado por una relación cordial y distante. Como lo afirmó el presidente Juan Manuel Santos, cuando en 2010 pocos meses antes de la posesión de su mandato, visitó al presidente Ricardo Martinelli en el Palacio de las Garzas: “La relación entre Panamá y Colombia es muy buena, pero como toda relación en la vida es susceptible de mejorarla y esa es nuestra intención, ver cómo podemos fortalecerla y

¹⁰ Bandas Criminales Emergentes **N. del E.**

mejorarla todos los días”¹¹.

b. Situación humanitaria

El que el número de refugiados en Panamá sea poco significativo con respecto a los otros países hace que el tratamiento de este tema sea poco relevante en las políticas públicas de ambos países. Panamá cuenta con la Oficina Nacional para la Atención a Refugiados ONPAR, que controla el número de personas que llegan al país en busca de refugio, evalúa los casos y determina si es viable dar el estatus o no. También, coordina con el ministerio de Relaciones Exteriores las repatriaciones.

En 2008 se expidió el Decreto Ley No 3, se reconfiguró la normativa sobre refugiados, con la cual se creó el Servicio Nacional de Migración. Sin embargo, la Mesa Nacional de Migrantes y Refugiados de Panamá sostiene que esta provee de menores garantías a quienes solicitan este estatus. Por ejemplo, aumenta las multas por ingresar de manera irregular al país y no incluye el principio de no devolución de solicitantes de refugio contemplado en la Convención de 1951. Panamá es un caso diferente a los anteriores ya que debido a su estabilidad económica y política se está convirtiendo en un país de inmigración y también el número de solicitantes de asilo extrarregionales que llegan a la capital dentro de los flujos migratorios está aumentando (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2011).

VI. CONCLUSIONES

Los refugiados y los desplazados por la violencia que habitan en la zona de la frontera son una población vulnerable en cuanto al acceso de servicios básicos, protección y garantías para restablecer una vida digna.

Aunque existe una serie de proyectos que buscan mejorar las condiciones de vida de

¹¹ Para más información sobre esto ver: Panamá y Colombia seguirán fortaleciendo sus relaciones, en http://www.presidencia.gob.pa/ver_nodo.php?cod=1614

esta población por parte de los Estados afectados y organismos internacionales, el subregistro tanto de los refugiados como de los desplazados sobrepasa las cifras de quienes ya cuentan con algún tipo de apoyo. Además, el desconocimiento de los derechos de las personas víctimas de la violencia, la xenofobia, la lentitud en el reconocimiento de sus estados por parte de los gobiernos encargados y el movimiento fronterizo lamentablemente los encasilla como una población que no es socialmente reconocida. Por tanto, esta población sufre una constante revictimización.

Por otro lado, el contexto actual de orden público que vive Colombia indica que el número de personas que cruzan la frontera en busca de protección seguirá aumentando. En Colombia, el ACNUR espera que el número de desplazados internos siga aumentando durante los próximos dos años. Sus estudios indican como zonas preocupantes las regiones fronterizas con la República Bolivariana de Venezuela y Ecuador (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2011). También señalan que el número de repatriaciones voluntarias será significativo¹².

La primera medida que se debe adoptar es visibilizar el problema y enfocar políticas públicas colombianas y de los países vecinos en tratar este tema. Comprender que es un problema que afecta las relaciones internacionales de la región y que lo que está en riesgo es la seguridad y los Derechos Humanos de las familias victimizadas.

Como segunda medida, se debe superar el subregistro y lograr tener cifras más exactas sobre el número de migrantes en la frontera. De este modo, se podrá realizar una caracterización de la población que permita conocer cuáles son sus necesidades principales. Además, capacitar a las autoridades de la región para que se asesoren correctamente a la población y se incrementen los procedimientos de asilos justos y eficientes.

Por último, los gobiernos de los países involucrados deben trabajar en proyectos de asistencia e integración y potencializar las ventajas económicas de la frontera para brindar

¹² En 2010, el Gobierno colombiano lanzó un ambicioso programa de retorno denominado “Retornar es vivir”, cuyo objetivo es facilitar el retorno de 120.000 desplazados internos a 115 ciudades a lo largo del país. De acuerdo con la ACNUR, hasta ahora, las inestables condiciones de seguridad, las dificultades para acceder al terreno y las escasas oportunidades para generar ingresos han impedido un mayor progreso en cuanto al retorno de los desplazados internos.

mayores posibilidades de desarrollo económico¹³.

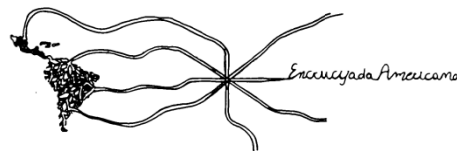
BIBLIOGRAFÍA

- Ardila, Gerardo (2004): “Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento”. Cátedra Manuel Ancízar. Colección CES.
- Ahumada, Consuelo (2005): “El desplazamiento forzado de colombianos hacia Venezuela en el contexto de las prioridades de Estados Unidos en la Región Andina (2000-2004)”. Papel Político N° 18 (363-396). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2007): “La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, preguntas y respuestas”. Disponible en http://www.eacnur.org/media/docs/acnur_fol_convencion51.pdf
- ----- (2008): “Situación del Ecuador. Evaluación de necesidades Globales”. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/eng/situacion-del-ecuador/>
- ----- (2010): “Directrices de elegibilidad del ACNUR para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Colombia”. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8118>
- ----- (2011a): “Colombia Situación: Fronteras Ecuador-Colombia-Venezuela”. Disponible en http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Colombia_Situation_-_Fronteras_-_2011.pdf?view=1
- ----- (2011b): “Situación Colombia: Panorama regional (Colombia, Ecuador, Venezuela y Panamá)”. Disponible en

¹³ Un ejemplo de ello es el proyecto Plan de Acción de México documento suscrito en noviembre de 2004 por 18 países de Latinoamérica en el que se identificaron los principales desafíos en este tema y definieron estrategias orientadas a fortalecer la protección a los refugiados en la región. En el marco de este Plan, el ACNUR pone en práctica en los países que abarca la Situación Colombia tres programas relacionados con a) el desplazamiento urbano, b) la protección en áreas fronterizas sensibles y c) el reasentamiento, en estrecha colaboración con las autoridades locales.

- http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/R/efugiadosAmericas/Colombia/Situacion_Colombia_-_Panorama_regional_-_2011
- ----- (2011c): “Venezuela: CNR y ACNUR firman plan de trabajo para 2011”. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/venezuela-cnr-y-acnur-firman-plan-de-trabajo-para-2011/>
 - Caracol (2011): “Mirada al futuro tres años después de la operación que dio de baja a alias "Raúl Reyes"” disponible en: <http://www.caracoltv.com/noticias/politica/articulo-209225-mirada-al-futuro-tres-anos-despues-de-la-operacion-dio-de-baja-a-alias-raul-reyes>
 - Cragin, Kim (2003): “Arms trafficking and Colombia”. National Defense Research Institute. XXVI.
 - Declaración de Cartagena sobre Refugiado (1984). Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf
 - El Universo (2011): “Así lo expresó el secretario de Estado adjunto para Población, Refugiados y Migración de Estados Unidos, Eric Schwartz”. Disponible en <http://www.eluniverso.com/2011/03/01/1/1355/eeuu-llama-atencion-sobre-refugiados-colombianos-ecuador-dona-fondos.html>
 - El Pílon (2010) Disponible en http://www.elpilon.com.co/inicio/presidente_santos_anuncio_que_la_guajira_sera_departamento_piloto_para_disminuir_la_pobreza
 - García, Alberto – Urdaneta, Adelfo (1999): “Desarrollo fronterizo: imperativo binacional, en Colombia Venezuela. Agenda común para el siglo XXI”. Iepri, U. Nacional de Colombia-U. Central de Venezuela-Secab-CAF-Tercer Mundo. Editores, Bogotá, págs. 283-287
 - González, Manuel (2011): “Los refugiados, un problema de Colombia con sus vecinos”. Revista Atenea Seguridad, defensa e industria. Disponible en http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_4537_ES.P.asp

- Laverde, Zully; Tapia, Edwin (2009): “Tensión en las fronteras”. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -Cohdes -.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1966). Disponible en http://www.derhuman.jus.gov.ar/normativa/pdf/PROTOCOLO_SOBRE_EL_ESTADUTO_DE_LOS_REFUGIADOS.pdf
- Pérez, Sergio (2003): “El Estatuto de “refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951”. Universidad de La Rioja. Disponible en <http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero1/perez.pdf>



Revista Encrucijada Americana. Año 5. N° 1 2012
Universidad Alberto Hurtado
Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Cienfuegos 46 “A”, 2° Piso, Santiago, Chile. Teléfono (56-2) 889 7476.
Email: america@uahurtado.cl