



# Acuerdos bilaterales entre Colombia y los países fronterizos Panamá, Ecuador y Venezuela

**María Victoria Díaz de Suárez**

*(en representación de la Embajadora Fanny Moncayo*

*Directora de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior*

*Ministerio de Relaciones Exteriores)*

**Colombia**

---

*memorias*

Los saludo muy especialmente y les presento excusas de parte de la Embajadora Fanny Moncayo, Directora de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien no pudo asistir a este evento porque el Ministerio se encuentra en un proceso de reestructuración que, por su complejidad, ha requerido de su presencia en la Cancillería. Yo vengo, entonces, en representación de ella. Mi nombre es María Victoria Díaz de Suárez; también soy embajadora de carrera y coordino en el Ministerio, en la Dirección de Asuntos Consulares, la asistencia a connacionales y las labores de promoción de los colombianos en el exterior.

Quiero anotar, antes que nada, que el tema del desplazamiento, aparte de sus implicaciones políticas nacionales e internacionales, reviste una gran importancia para la Cancillería en cuanto se trata de la asistencia que se da a nuestros connacionales. El asunto de la asistencia a las personas desplazadas es, en primer lugar, una cuestión de carácter humanitario, de Derechos Humanos, y como tal se ha llevado a las mesas de negociación bilateral que se han establecido con los países fronterizos hacia donde se desplazan ciudadanos colombianos debido a nuestro conflicto armado interno. También hemos encontrado que la manera más adecuada de manejar este problema humanitario es crear espacios de entendimiento amigables con los países receptores de personas colombianas desplazadas.

El Gobierno nacional ha considerado fundamental que en los grupos de negociación bilateral haya una veeduría internacional, lo cual ha permitido que los dos gobiernos participantes en las deliberaciones



queden satisfechos, pues se garantiza a la comunidad internacional la intención clara de resolver nuestra problemática relativa al desplazamiento en las fronteras. Hasta este momento, la Cancillería ha negociado cuatro mecanismos de entendimiento con esos países receptores: el primero de ellos, con Ecuador, se deriva de un procedimiento firmado en Bogotá el 24 de agosto de 2000; el segundo, la Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de la República de Colombia y de la República de Panamá sobre desplazamiento, se firmó en Panamá el 18 de noviembre de 2000 –esta declaración constituye uno de nuestros mayores orgullos y el tema será ampliado posteriormente por el señor Embajador–; el tercero se suscribió con el Perú el 17 de abril de 2001; y, finalmente, el cuarto, fue un memorando suscrito en Puerto Ordás, Venezuela, por los presidentes Hugo Chávez y Álvaro Uribe, en una cumbre presidencial realizada el 24 de abril de 2003.

Voy a referirme un poco al mecanismo suscrito con Venezuela, que es el más reciente y, por lo tanto, está en plena construcción. Aunque Venezuela hizo un amplísimo trabajo con refugiados en el año 2003, aún estamos esperando que sean nombradas las autoridades ministeriales y operativas de este país para, así, iniciar los trabajos bilaterales. Las autoridades colombianas de este mecanismo están representadas por funcionarios de la Cancillería, del Ministerio del Interior y de Justicia, de la Red de Solidaridad Social –entidad que coordina el Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada– y de la Policía Nacional. El representante de esta última institución es un teniente coronel dedicado a la academia y convencido, como nosotros, de que los temas de desplazamiento y refugio deben ser vistos esencialmente desde la óptica humanitaria.

Por último, quiero decir que el año pasado tuvimos algunos casos muy críticos de desplazamiento en la frontera con Venezuela e, infortunadamente, no tuvimos interlocución de este país. Realmente habría sido muy importante avanzar en este punto, pero, de todas maneras, nunca es tarde para comenzar. Espero que más adelante podamos conversar con los delegados de Venezuela y, de esta manera, buscar la forma de definir un plan de acción para que cumplamos con el mandato de nuestros gobiernos. Yo había propuesto al gobierno de Venezuela, a través de la Embajada de Colombia en



Caracas, que realizáramos un taller de acercamiento a la experiencia colombiana tanto con Ecuador como con Panamá, países con los que se han obtenido muy buenos resultados en la asistencia a refugiados, y creo que este seminario-taller, que se nos ha adelantado en nuestros propósitos, va en la misma dirección de las intenciones de la Cancillería.

Los dejo ahora con el señor Embajador Guillermo Vanegas, quien es la autoridad ministerial del mecanismo de entendimiento con Panamá.

Muchas gracias.



# Desplazamiento interfronterizo de Colombia a Panamá y acuerdos bilaterales entre los Gobiernos de ambos países

**Guillermo Antonio Vanegas**

*Director de la Oficina de Soberanía Territorial*

*Ministerio de Relaciones Exteriores*

Colombia

*memorias*

---

Buenas tardes a todos.

En nombre de la Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo, quiero agradecer a la Defensoría del Pueblo y al ACNUR la invitación a este evento que nos permite hacer un intercambio de experiencias sobre los problemas de desplazamiento forzado y retorno y nos ayuda a percibir la complejidad de la realidad colombiana para facilitar, así, la construcción de soluciones concertadas.

Quiero referirme, en primer lugar y puntualmente, al contexto social de las fronteras y de la cuenca del Pacífico en particular, y en un segundo momento, a los acuerdos bilaterales realizados entre Colombia y Panamá en cuyo marco se ha organizado la reciente experiencia de retorno de colombianos.

## **El desplazamiento y las fronteras colombianas**

A lo largo de los últimos años, el escalamiento del conflicto armado y la acentuación de la crisis económica en Colombia han traído como resultado que una cantidad importante de nuestros ciudadanos haya tenido que desplazarse dentro del territorio nacional, migrar o solicitar refugio en otros países. El Ministerio de Relaciones Exteriores considera, respecto a este fenómeno, que podrá llegar a ser eficazmente resuelto sólo con el concurso de todos los



colombianos y de la comunidad internacional, en la medida en que podamos afianzar la paz en Colombia y avanzar en la solución al problema de la pobreza.

En esta misma línea, el Ministerio entiende que la tarea fundamental con respecto a las zonas de frontera es lograr una combinación entre desarrollo integral y respeto a los Derechos Humanos y a las culturas propias de las comunidades que habitan estas regiones, sobre la base de estimular la participación de sus pobladores en la construcción de soluciones adecuadas. En tal sentido, considera fundamental la creación de modelos más participativos, de políticas de desarrollo específicas para cada frontera y cada grupo étnico afectado y de un trabajo armonioso y eficaz con los Estados vecinos. Sobre este último punto, creemos en la importancia de afinar las estrategias implementadas en áreas compartidas, a través de la superación de las divisiones, la armonización de las leyes y la construcción de un modelo de convivencia y complementariedad para el bien de todos.

En ese proceso nos encontramos hoy. Conviene destacar que el Estado colombiano ha dado pasos firmes al respecto a partir de la Constitución de 1991 y de sus desarrollos normativos: en la actualidad tenemos una tabla de derechos más moderna, leyes cada vez más adecuadas para enfrentar las situaciones propias de los territorios de frontera –entre otras el desplazamiento–, instituciones como la Defensoría del Pueblo –que desempeña un papel destacado en la defensa de todos los ciudadanos– y entidades como la Red de Solidaridad Social –que ejerce importantes funciones de atención y seguimiento al problema del desplazamiento–. No obstante estos avances, somos conscientes de las deficiencias y errores cometidos y aspiramos a que, con el concurso de todos, podamos ofrecerles soluciones cada vez más eficaces.

Debemos resaltar, igualmente, el papel positivo que han jugado organizaciones humanitarias del sistema de Naciones Unidas –como el ACNUR– y algunas organizaciones no gubernamentales en aspectos tales como la humanización del conflicto, la garantía del respeto a la población civil, el apoyo y la atención a la población desplazada y el desarrollo de procesos de retorno realizados con seguridad y dignidad.



Es evidente que los instrumentos y mecanismos que tenemos hoy para atender las situaciones de desplazamiento en las zonas de frontera, incluso con sus limitaciones, son mejores que aquéllos con los que contábamos ayer, y estos avances se han conseguido gracias al continuo intercambio de conceptos y acciones entre las instituciones del Estado colombiano y la comunidad internacional.

### **La cuenca del Pacífico y la frontera con Panamá**

La cuenca del Pacífico es una región de gran riqueza en los aspectos cultural y ecológico y será de gran importancia en el futuro económico del país. Su desarrollo entraña desafíos en cuanto a la implementación de políticas públicas que permitan su sostenibilidad ambiental y precisa crear condiciones de respeto a los Derechos Humanos de las comunidades locales. La actual inestabilidad de la región no sólo es un permanente foco de problemas para la soberanía nacional, sino también para la vida social de la población que la habita y para las relaciones colombo-panameñas, en un momento en el que las reuniones de las Comisiones de Vecindad e Integración han adquirido un ritmo más intenso.

La región fronteriza entre Colombia y Panamá ha sido tradicionalmente una zona problemática para el ejercicio cabal de la presencia del Estado. Por su posición geográfica estratégica y su naturaleza selvática, esta región se ha convertido en un corredor privilegiado para el desarrollo de actividades ilícitas como el contrabando y el tráfico de armas y de drogas, razón por la cual también es una zona que se disputan grupos guerrilleros y paramilitares cuyas acciones a veces desbordan los límites del territorio nacional. La violencia en esta área es aún más perjudicial por cuanto en Panamá la zona colindante es un área especial que alberga a varios grupos indígenas y a muchas comunidades afroamericanas, y en Colombia, en la zona de la cuenca del Pacífico, alberga a más de 170 resguardos indígenas constituidos y a 132 territorios colectivos de comunidades negras, que hacen parte del espectro pluricultural del país.



## **Los acuerdos bilaterales**

A partir de 1997 la zona del Pacífico fronterizo ha sufrido un recrudecimiento de la violencia y por lo tanto del desplazamiento, situación que se suma a los problemas derivados de la marginalidad, que ha sido siempre una constante en la región. En febrero de 1997 se produjeron enfrentamientos entre el Frente 57 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc, y el Bloque Élder Cárdenas de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, así como acciones de la Fuerza Pública para contrarrestar a estos grupos armados ilegales. Los combates dieron como resultado que miles de personas se desplazaran interna y externamente; eran pobladores de las cuencas de los ríos Cacarica, Salaquí, Curbaradó, Domingodó, Jiguamiandó, Truandó y La Larga. Muchos de estos pobladores pasaron la frontera con Panamá para proteger su vida.

Situaciones de desplazamiento como la anterior, que no fue la primera, condujeron a los dos Estados vecinos, Colombia y Panamá, a ejercer mayor presencia en su frontera, por una parte, y por otra, tanto a modificar los métodos de atención a la población obligada a salir de su país como a crear un modelo de retorno voluntario relativamente prometedor para ésta. Con respecto a estas acciones, han sido de mucha utilidad los acuerdos bilaterales y los intercambios de información realizados en las Comisiones de Vecindad, las declaraciones ministeriales sobre desplazamiento en zonas de frontera y las reuniones de autoridades ministeriales y autoridades operativas. Algunos instrumentos internacionales como la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, suscritos y ratificados por ambos Estados, también han sido de gran utilidad porque nos han permitido partir de una definición precisa del refugiado y conocer sus derechos. Esto ha permitido transparencia y unificación de criterios operativos para la protección.

Por otra parte, en lo relativo a la legislación interna de Colombia, en 1997 se expidió la Ley 387 por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, lo mismo que para la atención, la protección y la consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en el país. Este instrumento normativo, entre otras cosas, creó el Sistema



Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD) y el Consejo Nacional para la Atención Integral, permitió diseñar el Plan Nacional para la Atención Integral, y promovió la creación de Comités Municipales, Distritales y Departamentales, encargados de prestar apoyo al SNAIPD, todo lo cual ha facilitado las acciones gubernamentales para atender a las personas desplazadas.

Por último, el acompañamiento del ACNUR y el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones, del Comité Internacional de la Cruz Roja, de la Unicef, así como de otras entidades internacionales, ha sido igualmente valioso en los procesos de atención a la población que retorna luego de haber cruzado la frontera.

En fin, todos los anteriores instrumentos a los que me he referido y el trabajo de todas las organizaciones nacionales e internacionales han contribuido a lograr una mejor coordinación de los procesos de retorno de población desplazada y a respetar en ellos las normas del Derecho Internacional Humanitario, la voluntariedad, la dignidad, la preservación de la unidad familiar y la seguridad de las personas, todo esto apoyado en la firma de instrumentos bilaterales.

El 18 de noviembre de 2000, por ejemplo, se suscribió una Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores relativa al desplazamiento en zonas de frontera; dicho instrumento permitió convenir un procedimiento unificado y establecer unas autoridades ministeriales competentes que, en el caso de Colombia, estarían constituidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior y tendrían como autoridades operativas a la Red de Solidaridad Social y al Ministerio de Defensa. Este convenio definía como tareas las siguientes: intercambiar información para la atención al problema del desplazamiento; analizar los hechos relevantes anteriores o posteriores a los desplazamientos con el fin de poder generar alertas tempranas; garantizar la asistencia necesaria para satisfacer necesidades vitales como la alimentación y la prestación de servicios; facilitar el retorno definitivo de los desplazados en condiciones de voluntariedad, dignidad y seguridad; asegurar la realización coordinada de las acciones; mantener la unidad de los núcleos familiares; y hacer el seguimiento y la evaluación de las situaciones presentadas y de las acciones desarrolladas para recomendar posteriormente los correctivos necesarios.





La primera reunión de autoridades ministeriales, realizada el 22 de junio de 2001, nos permitió identificar que en Puerto Obaldía, Panamá, había 150 colombianos que habían entrado a este país entre 1996 y 1997, que en el centro del Darién habían sido registrados por la Organización para los Refugiados, ONPAR, 235 ciudadanos de nuestro país y en la población de Jaqué, 340, lo que daba un total de 725 connacionales nuestros en Panamá.

Durante la segunda de estas reuniones, realizada los días 14 y 15 de julio de 2003, se estableció, de común acuerdo, un procedimiento que comprendía las siguientes etapas: primero, un proceso de información, capacitación y sensibilización a través del cual la ONPAR de Panamá y el Consulado de Colombia en ciudad de Panamá informarían a los solicitantes de retorno las condiciones objetivas y los programas de atención humanitaria que nuestro país se comprometía a prestarles una vez retornaran; y segundo, la actualización del censo de desplazados en Panamá interesados en el retorno, que se encontraban ubicados en las poblaciones panameñas de Jaqué, La Palma, Yaviza y Puerto Obaldía y en la región del Tuira. En este proceso se enfatizaría la voluntariedad en la decisión de retornar y se contaría con el acompañamiento del ACNUR (tanto de Panamá como de Colombia) para realizar el retorno propiamente dicho a territorio colombiano, y para hacer la recepción de nuestros connacionales, previa verificación de las condiciones de seguridad y dignidad. También se harían monitoreo y seguimiento del proceso y, por último, los dos gobiernos evaluarían el proceso con el fin de corregir errores en futuros procesos.

El 11 de diciembre de 2003 se produjo el primer retorno voluntario de 85 colombianos, hombres, mujeres y niños, desde la población panameña de Jaqué hasta la población colombiana de Juradó, según las pautas acordadas en la segunda reunión de autoridades ministeriales y observando rigurosamente los preceptos del derecho internacional.

En el proceso de recepción y estabilización de la situación de estos migrantes se encuentran comprometidas muchas instituciones del orden nacional, departamental y municipal, con el fin de que estas personas cuenten con los servicios básicos de educación,



salud, vivienda, asistencia alimentaria y demás condiciones necesarias para vivir con dignidad. Igualmente se ha contado con el apoyo de organizaciones no gubernamentales tales como Consulting Housing Foundation, que ha demostrado su voluntad de cooperar con proyectos específicos de reparación y construcción de viviendas; la OIM, por su parte, está jugando un papel importante en la implementación de proyectos productivos y de saneamiento básico.

El compromiso de Colombia con los ciudadanos que han retornado al país va más allá de la prestación de asistencia durante tres meses que la ley ordena y que en principio está a cargo de la Red de Solidaridad Social. Tal compromiso implica la incorporación de la población a proyectos productivos que le permitan lograr un autosostenimiento más duradero.

En la actualidad se tiene programado un segundo proceso de retorno de seis familias desde la población de Boca de Cupé hacia Turbo, Riosucio y San José de la Balsa, que tendría como fechas tentativas las comprendidas entre el 17 y el 20 de febrero de 2004. Tal como ocurrió en el caso anterior, este retorno está sujeto a la garantía de seguridad que ofrezca cada uno de estos sitios de recepción.

Se ha demostrado que la clara y decidida voluntad política de ambos gobiernos, representada en sus Presidentes, sus Cancilleres y en el extraordinario esfuerzo institucional de los dos países, es fundamental para asegurar el éxito de los procesos de retorno. El espíritu positivo mantenido por las autoridades panameñas en estos procesos es un buen ejemplo de una actitud que ha derivado en el correcto desarrollo de los retornos, que se han adelantado con transparencia, con suficiente ilustración para la población retornante y en presencia de delegados de organismos internacionales y de organizaciones no gubernamentales, bajo el espíritu de la Convención de 1951.

En cuanto a los refugiados que no quieren retornar voluntariamente, creemos que es importante unificar criterios de acción entre los países expulsores de población y los países receptores de refugiados, en lo relativo al aporte positivo que estas personas pueden hacer al país receptor, pues, de todas maneras, siguen siendo víctimas



y no victimarios. Los desplazados pueden enriquecer la economía del país receptor a través de proyectos productivos bien dirigidos y llevan consigo una rica tradición cultural que vale la pena valorar e incorporar al país que los ha acogido. Creemos que los países que dan refugio a quienes se han visto obligados a salir de su tierra tienen un desafío que podrían abordar en la medida de sus posibilidades, en el contexto de la cooperación regional y con el apoyo de las instituciones internacionales.

Consideramos que los exitosos procesos de retorno voluntario que se han adelantado en la frontera colombo-panameña podrían servir como modelo de acción a futuros procedimientos similares en zonas de frontera, aunque, por supuesto, reconocemos también que tenemos limitaciones que se deben superar y desafíos como los de afinar la coordinación interinstitucional, crear una política específica para cada frontera y cada grupo étnico cuyos derechos puedan ser lesionados y resolver la ausencia parcial de la presencia estatal en tales zonas.

Para finalizar, quiero anotar que tenemos muy presente que la ONU definió en 1986 el desarrollo como un derecho humano y que nos concierne una responsabilidad constitucional con la integración regional. En este sentido, en la Comisión Intersectorial de Desarrollo Fronterizo se está creando un borrador de política pública de integración y desarrollo que dé cuenta de las características específicas de los problemas en cada frontera; sin embargo, la solución estable al problema de las zonas fronterizas pasa por la construcción de un clima de paz en Colombia que permita detener el desplazamiento y crear oportunidades de desarrollo que tengan en cuenta las particularidades de la población y los mínimos niveles éticos que impone el derecho a vivir con dignidad. Ese es y será nuestro compromiso.

Muchas gracias.



# La experiencia del Departamento de Refugiados de la Dirección Nacional de Migración y Extranjería de Costa Rica

**Roxana Quesada**

*Encargada del Departamento de Refugiados*

Costa Rica

*memorias*

---

Buenas tardes.

Costa Rica ha sido un país receptor por excelencia a lo largo de toda su historia. Cito un caso: en los años ochenta abrimos los brazos a 170.000 refugiados centroamericanos, de los cuales alrededor de 50.000 fueron debidamente legalizados por el Estado costarricense. Hay que tener en cuenta dos cosas: que en 1980 Costa Rica tenía una población de 2 millones de habitantes y que nuestro territorio tiene una extensión de 51.000 kilómetros cuadrados. Quiero hacer énfasis en estos datos para que ustedes consideren el impacto relativo que esto significó para el Estado costarricense y los esfuerzos que éste hizo por acoger en su territorio a estas personas.

Quisiera, entonces, resaltar que nosotros preferimos no ver razas ni nacionalidades sino, simplemente, seres humanos que acuden a nosotros porque en un momento determinado tienen esa necesidad. Hoy es cualquiera, compatriota de ustedes, por ejemplo, el que acude; mañana, podríamos ser nosotros. Y esa ha sido la premisa en el Estado costarricense en el asunto del refugio.

Costa Rica ha gozado tradicionalmente de reconocimiento mundial por su respeto a los Derechos Humanos, y esto es algo que nos hace sentir muy, muy orgullosos, y que nos hace actuar como siempre lo hemos hecho, recibiendo, a pesar de nuestras limitaciones – que son sobre todo económicas –, a toda persona que necesita apoyo y protección debido a diferentes circunstancias que la han obligado a salir de su país de origen.



Ahora voy a referirme al caso de Colombia. En la actualidad hay en mi país 8.500 refugiados de este país. Quiero hacer énfasis en eso: no son solicitantes de refugio sino refugiados, lo que significa que el Estado costarricense ha legalizado 8.500 ciudadanos colombianos. Nuestro Estado les está brindado a todos estos ciudadanos la protección que han solicitado, los ha legalizado para que puedan tener los mismos derechos que tenemos los costarricenses, salvo aquellas excepciones establecidas por la ley.

La realización de los derechos y garantías a los que me he referido es un tema que nos preocupa en aspectos como el laboral. Alrededor de un ochenta por ciento de la población colombiana que acude a nosotros, tanto solicitantes de refugio como refugiados, tiene estudios de educación superior, lo que implica que estas personas entran a nuestro mercado laboral a competir con mano de obra costarricense calificada y, en consecuencia, no es fácil para ellas ejercer sus profesiones.

Considero necesario resaltar esta situación porque a veces los refugiados provenientes de Colombia enfrentan bastantes dificultades para conseguir empleo en mi país, a pesar de que tienen todas las oportunidades de buscarlo. Sin embargo, quisiera que tomaran en cuenta que están en un país en vías de desarrollo, que atraviesa una crisis fiscal, en un país pobre donde incluso para los profesionales costarricenses no es fácil conseguir trabajo –piensen en los extranjeros, independientemente de su nacionalidad–. Este problema es importante, nos inquieta y estamos abocados a encontrarle soluciones, pero, para lograrlo, necesitamos el apoyo del Estado colombiano. Hago referencia al Estado de Colombia porque la migración de los nacionales de este país se diferencia de otras migraciones en cuanto sus ciudadanos no son expulsados por el Estado sino por otro tipo agentes o de situaciones.

Como he dicho, Costa Rica, a pesar de ser un país pequeño, ha acogido en calidad de refugiados a una gran cantidad de ciudadanos de todas partes del mundo –en este momento, si mal no recuerdo, hay unos 13.300 en total–. Quiero resaltar que de la totalidad de las solicitudes de refugio presentadas se ha aprobado un setenta por ciento. Hay, sin embargo, un porcentaje de solicitudes que han



sido negadas porque hemos determinado que quienes las han hecho son emigrantes económicos; no obstante la negativa, estos solicitantes tienen la oportunidad de presentar recursos de revocatoria con apelación en subsidio una vez agotan la vía administrativa, tienen también la posibilidad de presentar un recurso de amparo, pueden acudir a la Defensoría de los Habitantes y tienen la oportunidad de iniciar un proceso contencioso administrativo, es decir, tienen recursos procesales suficientes para demostrar que nos equivocamos y que sí son merecedores del *status* de refugiados.

Los solicitantes que definitivamente hemos determinado que son emigrantes económicos y se les ha denegado el *status* de refugiados constituyen una población flotante en nuestro país. Nosotros invitamos a estas personas a regresar a su lugar de origen, pero se quedan ahí porque nuestro país no cuenta con recursos suficientes para deportar a toda esta gente. Existe un número bastante considerable de ciudadanos colombianos en estado de ilegalidad en Costa Rica, que para optar a otras categorías migratorias deberían cumplir con los requisitos que la ley costarricense exige, pero no los cumplen y, por eso, continúan siendo ilegales.

Creo que, en resumen, ésta es nuestra experiencia, es el proceso que yo les puedo explicar, un proceso totalmente legal. Conviene tener en cuenta que hemos trabajado con refugiados desde los años ochenta, no somos nuevos y, gracias a eso, nuestros procesos están bastante depurados.

El Departamento de Refugiados tiene un término de treinta días hábiles para resolver una solicitud de refugio, y tengo la dicha de decirles que cumplimos esta tarea de manera cabal en ese plazo. Consideramos que es muy importante cumplir estos términos porque detrás de cada solicitud hay un ser humano, la mayoría de las veces cabeza de familia, que necesita trabajar, que necesita comer. Los solicitantes de refugio en Costa Rica, por ley, no pueden trabajar. Por eso el plazo es de sólo treinta días durante los cuales el ACNUR les presta apoyo. Si se les aprueba su solicitud, son bienvenidos, pueden ejercer cualquier actividad laboral, ya sea como patronos o como dependientes, y tienen derecho a todas las garantías laborales que existen en Costa Rica.



Cuando una solicitud de refugio es denegada, el solicitante tiene cinco días para presentar los recursos de ley; si no los presenta, entonces la resolución queda en firme. Pero en caso de que la persona presente dichos recursos, nosotros tenemos cuarenta y cinco días hábiles para resolverlos. Puedo garantizar que cumplimos este término y que en muchos casos el recurso se resuelve incluso antes. Si nosotros consideramos que se mantiene la resolución, el Departamento Legal del Ministerio entra a conocer el recurso de apelación y tiene quince días, por ley, para resolver ese recurso. Los términos son, como se observa, bastante cortos.

Para terminar, quiero contarles que la Dirección General de Migración tiene el proyecto de crear un documento único de identificación para todos los tipos de inmigrantes, pues, hoy por hoy, tenemos diferentes documentos para los diferentes *status* que la Dirección otorga: residente, permiso temporal, refugiado, etcétera. Esperamos que a finales de 2004 todos ellos, sin importar de qué categoría sean, puedan portar un documento único de identificación, que será muy seguro y muy similar a la cédula costarricense. Consideramos que será un avance porque evitará, en gran medida, que quien lo porta pueda ser juzgado por su categoría y, por lo tanto, discriminado.

Muchas gracias.



# La experiencia de la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

**Santiago Martínez**

*Director de la Oficina de Refugiados de la Cancillería  
Ecuador*

*memorias*

---

Yo soy el Director de la Oficina de Refugiados de la Cancillería ecuatoriana; voy a presentarles, a grandes rasgos, nuestra experiencia en el tema del tratamiento del refugio.

En realidad, el asunto del refugio se comenzó a complicar en mi país en el año 2000, momento en el que teníamos algo así como 470 solicitudes anuales. A lo largo de 2001, 2002 y 2003, el número de solicitudes se fue incrementando de tal manera que en ese último año llegó a cerca de 12.000. El cambio fue inmenso.

El Ecuador nunca había considerado el refugio un problema administrativo: siempre hubo una cierta cantidad de solicitudes que el Ministerio de Relaciones Exteriores podía manejar sin problema, tanto que un funcionario bastaba para resolver todas las que se presentaban anualmente, según me han dicho compañeros que han trabajado antes en el Área de Derechos Humanos. Entonces, después de este gran aumento en el número de solicitudes, nuestro primer gran reto fue empezar a tratar las solicitudes que estaban pendientes.

Yo me hice cargo de la Oficina de Refugiados en enero de 2001. En ese entonces había cerca de 1.800 solicitudes pendientes y sólo dos funcionarios para evacuarlas, lo cual era humanamente imposible. No obstante, como la Cancillería estaba comprometida con el tratamiento de este asunto, se hicieron gestiones con el ACNUR para que nos apoyara con funcionarios y con capacitación para los mismos. De esta manera, ellos se incorporaron a nuestro equipo y, poco a poco, fuimos acelerando el proceso de las solicitudes pendientes.





Al mismo tiempo, empezamos a realizar constantemente reuniones de la Comisión de Elegibilidad. En esta comisión participan dos funcionarios de la Cancillería y uno del Ministerio de Gobierno, con voz y voto; el ACNUR y el Comité Pro-refugiados también están invitados como asesores, pero sin derecho a voto. Poco a poco, nos dimos cuenta de que era imposible discutir cada caso. Si queríamos evacuar las solicitudes y dar una respuesta a la gente, necesitábamos actuar con mayor rapidez. Entonces, de común acuerdo con los funcionarios del ACNUR, decidimos que ellos harían una entrevista y los funcionarios de Elegibilidad de la Cancillería harían otra. Cuando en ambas entrevistas se hiciera la misma recomendación, no se discutiría el caso: si las dos fueran negativas, la solicitud sería denegada; y si las dos fueran positivas, la solicitud sería aceptada. Por el contrario, cuando hubiera divergencia en las recomendaciones, el caso pasaría a discusión.

Este procedimiento nos permitió tener reuniones en las que se evacuaron hasta 168 casos. Durante el año 2003 el proceso se aceleró muchísimo: llegamos a cumplir con lo previsto, que eran 42 reuniones de la Comisión de Elegibilidad, y los casos fueron resueltos en su gran mayoría en 2003. Recuerdo que en la última reunión de ese año, que se realizó el 29 de diciembre, las computadoras de los funcionarios en Quito quedaron en ceros, es decir que, por lo menos en la capital, logramos contener esta gran ola de solicitudes que antes no habíamos podido dominar.

Sin embargo, en las provincias quedaban casos pendientes porque la oleada de solicitudes se había expandido de la zona fronteriza del norte –en donde antes estaba el mayor número de solicitudes– a todo el país. A propósito, hace poco estuve dictando una charla de capacitación a la Policía de Inmigración y las autoridades civiles y militares en Cuenca, al sur del país, y me enteré de que allá se ha presentado una buena cantidad de solicitudes de refugio. Entonces, para evacuar el gran número de solicitudes, organizamos brigadas de elegibilidad a partir del año 2003. En estas brigadas los funcionarios de la Cancillería y del ACNUR van juntos a las provincias a estudiar los casos. Esta práctica también nos permitió acelerar los procesos en estos lugares.



Por otra parte, también hemos planeado hacer este año brigadas de carnetización, lo que nos va a permitir dar a la gente un documento de identificación adecuado. Esperamos, pues, que los procedimientos que hemos implementado, y que hasta ahora nos han dado buenos resultados, nos permitan continuar mejorando el proceso de atención de los casos de solicitudes de refugio.

En este momento, una vez que la persona recibe una fecha de entrevista en la Cancillería y posteriormente se presenta a esta cita, su caso ingresa a la Comisión de Elegibilidad la semana siguiente – podemos decir que en este momento los únicos casos pendientes son los que ingresan al sistema cada semana–. En lo relativo a las apelaciones de las solicitudes denegadas, el proceso también se aceleró al máximo y, en consecuencia, se están resolviendo en un plazo de, más o menos, quince días.

Todas estas transformaciones nos han permitido dar respuesta en corto tiempo a los solicitantes de refugio. Por supuesto, la ayuda que nos ha dado el ACNUR ha sido fundamental en este proceso; el trabajo en conjunto con ellos fue el elemento que hizo posible que lográramos tener unos resultados que consideramos muy buenos durante el año 2003 y esperamos resultados similares en 2004. Al respecto del trabajo del ACNUR, hay que anotar que ellos han ampliado su cubrimiento y actualmente tienen oficinas en Sucumbíos, Esmeraldas, Quito, Cuenca y Tulcán.

Ahora quisiera referirme al tema de la población solicitante de refugio, que me parece interesante con respecto a la de otros países, como Costa Rica. Hasta hace unos seis meses, las personas que acudían al Ecuador eran en su gran mayoría campesinos, un porcentaje del 60-70 por ciento del total, aunque también había, entre otros, profesionales urbanos, comerciantes y estudiantes, aunque en menor porcentaje. Estos campesinos cruzaban la frontera sobre todo por la provincia de Sucumbíos, que linda con Colombia, y se quedaban ahí, mientras que los demás solicitantes se internaban un poco más en el país. Sin embargo, en este momento la población campesina que cruza hacia el Ecuador también se está dirigiendo hacia el sur del país. ¿Qué es lo que está pasando? Ha habido una migración muy significativa, mucha gente del Ecuador ha



salido del país a buscar trabajo en otros lugares y, por lo tanto, ha dejado un espacio que está siendo copado por migrantes no sólo colombianos –entre los que hay migrantes económicos y solicitantes de refugio–, sino también peruanos. En muchas ocasiones estas personas van simplemente a trabajar durante la semana y luego regresan a su país. La razón de este tipo de migración es obviamente económica: por ejemplo, un maestro de obra ecuatoriano pide 100 dólares a la semana por su trabajo, mientras que uno colombiano o uno peruano pide sólo 40. Por supuesto, el empresario ecuatoriano prefiere esta mano de obra a la nacional.

Con respecto a la frontera norte del Ecuador, que es por donde cruzan los ciudadanos colombianos, puede decirse que es absolutamente permeable, a pesar de la presencia policial ecuatoriana en nueve puestos de Policía, dos de los cuales tienen control migratorio; en efecto, la efectividad de estos controles es mínima porque a lo largo de esta frontera hay alrededor de cien pasos ilegales. Como queda claro, es bastante difícil controlar el flujo de personas hacia nuestro país. Otro punto relacionado con este movimiento es la información que la gente tiene sobre lo que significa pasar hacia el Ecuador; por eso, hemos emprendido unas brigadas de capacitación en las provincias para que estas personas se enteren de que no es lo mismo ser un inmigrante ilegal o un migrante económico que un solicitante de refugio o un refugiado y de que a estos casos se les da un tratamiento distinto.

Me gustaría proporcionarles alguna información complementaria. El trabajo de la Comisión de Elegibilidad se adelanta en cuatro reuniones mensuales, aunque tenemos planeado ampliar su número a cinco. En lo relativo a las coincidencias entre Cancillería y ACNUR sobre las recomendaciones que ambos hacen en cada caso de solicitud de refugio, se puede decir que son bastante altas: puede suceder que en una reunión se discuten sólo diez u ocho casos de 160; a veces incluso ha habido un ciento por ciento de coincidencia en todos los casos. Esas cifras nos permiten tener la certeza de que los procedimientos de elegibilidad se están realizando correctamente.

La base de datos que hemos ido construyendo ha sido la herramienta fundamental para conseguir poner en orden el problema de



las solicitudes, pues antes el registro se hacía manualmente y el archivo se llevaba en carpetas y, por lo tanto, faltaba rapidez. Aspiramos a que en marzo el sistema esté funcionando de tal manera que cuando una persona haga su solicitud, por ejemplo, en la zona sur del Ecuador, aparezca inmediatamente en los registros en Cancillería. Nuestro propósito es que a esa base de datos puedan acceder intendencias de Policía y autoridades civiles y militares, de tal forma que se pueda identificar con facilidad si una persona es o no solicitante de refugio, porque, como ha sucedido en muchos países que han recibido oleadas de refugiados, en el Ecuador el refugio se ha convertido en una posibilidad de legalización migratoria y esto, por supuesto, la Cancillería ecuatoriana lo maneja por aparte –una cosa es el refugio y otra es la migración–; por esa razón, también se han diseñado unos nuevos certificados, más seguros, ya que los anteriores eran relativamente fáciles de falsificar.

Finalmente, presento unas cifras que muestran el desarrollo de los procesos de solicitud de refugio en el Ecuador entre 2000 y 2004:

GRAN TOTAL								REFUGIADOS
Año	Solicitudes	Aceptadas	Negadas	Abandono	Archivo	Reasentados	Repatriados	
2000	475	390	60				36	2000 – 2004  6.572
2001	3.017	1.406	394	999			87	
2002	6.766	1.578	1.199	1.586		4	7	
2003	11.463	3.270	4.392	3.606		94	4	
2004	490	160	329	28	1.810	0	0	
2000 a 2004	22.211	6.804	6.374	6.219	1.810	98	134	29,6
Porcentaje		30,6	28,7	28,0	8,1	0,4	0,6	

Muchas gracias.



# Panorama de la migración en Venezuela

**Ricardo Rincón**  
*Comisión de Refugiados de Venezuela*  
Venezuela

---

*memorias*

Buenas tardes.

Antes que nada, quiero agradecer al ACNUR, que ha sido nuestro guía a lo largo de este proceso, pues, como todos saben, la Comisión de Refugiados de Venezuela es de reciente creación.

Venezuela adoptó una ley orgánica sobre refugiados y asilados en el año 2001, la cual ha sido objeto de desarrollos a través de un reglamento que se adoptó en 2003. Posteriormente, en agosto de ese mismo año, se juramentó la Comisión Nacional para Refugiados.

¿En qué se basa el trabajo de la Comisión? Nuestra ley está adaptada a todos los convenios, acuerdos y tratados internacionales, excepto a la Convención del 51 y a la Declaración de Cartagena, aunque somos firmantes del Protocolo del 67, y todo aquello que beneficie al refugiado será la normativa que le será aplicada, como aclaré esta mañana.

La frontera entre Venezuela y Colombia abarca más de 2.100 kilómetros, una extensión muy grande en comparación con otras como la de Colombia con Panamá o con Ecuador, donde es menos difícil controlar la entrada y la salida de personas. Consideren, entonces, la variedad de problemas que tenemos en esta zona: contrabando de vehículos, presencia de fuerzas irregulares, afluencia de gente que va en busca de refugio y de personas que entran y salen con frecuencia, y contrabando de gasolina y, en realidad, de todo tipo. Como es imaginable, hemos tenido que disponer efectivos militares –20.000– para poder cubrir toda esta frontera. No se trata de una medida represiva, sino que, simplemente, tenemos que



cuidar esa zona, controlarla. Si no lo hiciéramos, todo el mundo entraría y saldría, y circularía todo tipo de bienes de manera ilegal.

A raíz de toda esta problemática se creó la Comisión de Refugiados, integrada por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de la Defensa y del Ministerio del Interior y de Justicia, todos los cuales tienen derecho a voz y a voto. También hacen parte de la Comisión la Fiscalía General de la República, la Asamblea y la Defensoría, pero éstos sólo tienen derecho a voz. Los que tienen voz y voto nunca toman una decisión sin antes consultar a los que sólo tienen voz porque se considera que siempre debe hacerse un trabajo conjunto. La razón de la presencia del Ministerio de Defensa en la Comisión es que, en caso de existir un problema en cualquiera de estas zonas, podamos tener capacidad de movilización inmediata; por su parte, el Ministerio del Interior y de Justicia es parte integrante de la Comisión porque su oficina de Dirección de Extranjería, DIEX, controla la entrada de cualquier persona al país; finalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores integra la Comisión por razones obvias.

Hacia Venezuela hay una afluencia masiva de ciudadanos de otros países, no sólo colombianos –aunque éstos son la mayoría– sino también peruanos y ecuatorianos. En la zona del estado de Táchira, por ejemplo, hay millares de estas personas, y, de ellas, la mayor parte son de ciudadanía colombiana; en una ciudad como Caracas existen barrios en donde a las seis de la mañana se iza la bandera de Colombia, la del Ecuador o la del Perú, según la nacionalidad de sus residentes. Doy estos ejemplos para que se den cuenta de la actitud receptiva de Venezuela en materia de inmigración.

El Gobierno venezolano está adelantando en la actualidad un proceso de legalización de todas estas personas que no son solicitantes de refugio, con el fin de que tengan sus documentos en regla y sean legales dentro de Venezuela, cosa muy distinta a lo que se divulgó en las noticias cuando se informó que se les iba a otorgar el refugio a todas ellas, lo cual es una información falsa. Estamos intentando, por el contrario, saber efectivamente quién es o puede aspirar a ser refugiado y quién no, a través de la oficina encargada de estos asuntos, la DIEX o Dirección de Extranjería.



Lo que les he contado es, a muy grandes rasgos, el panorama de la migración hacia Venezuela. Quisiera resaltar, por último, que hemos tratado de intercambiar ideas con los Ministerios de Relaciones Exteriores de diferentes países, desde Argentina hasta México, con la intención de eventualmente llegar a centralizar algunas leyes y fortalecer mecanismos de intercomunicación, de tal manera que los procedimientos relativos al refugio se puedan hacer en un plazo mucho más corto en nuestro país.

Muchas gracias.