

## COLOMBIA Y LA SITUACIÓN DE LOS DESPLAZADOS Y REFUGIADOS: CONSIDERACIONES TEÓRICO JURÍDICAS

JUAN CARLOS MORALES MANZUR\*  
LUCRECIA MORALES GARCÍA\*\*

### Resumen

*El cruce de la frontera hacia los países vecinos por parte de ciudadanos colombianos es estimulado por la acción violenta y por violaciones a los Derechos Humanos (DDHH) por parte de grupos irregulares que operan en su territorio y que los obliga a abandonar su entorno. Los desplazamientos desintegran familias enteras. Aunque la legislación internacional es clara respecto a la obligación que tienen los Estados receptores de salvaguardar los derechos de los desplazados, lo cierto es que la actitud que los gobiernos suelen asumir, -entre ellos, el venezolano-, es contraria a dichas normas. La conducta más frecuente es la falta de reconocimiento de la condición de refugiados. Por todo esto, es necesario proponer ideas que coadyuven a garantizar los DDHH de los desplazados internacionales como refugiados, y a regularizar su estatus jurídico; con lo cual los Estados receptores salvarían su responsabilidad internacional, manteniendo el resguardo y defensa de su seguridad y soberanía. Este artículo aborda la señalada problemática y sus implicaciones para los países vecinos, especialmente Venezuela.*

**Palabras clave:** migraciones, desplazados, refugiados, Derechos Humanos, Colombia, Venezuela.

### COLOMBIA AND THE SITUATION OF THE DISPLACED AND REFUGEES: THEORETICAL- LEGAL CONSIDERATIONS

#### Abstract

*The crossing of the border by Colombian citizens into their neighboring countries is stimulated by the violent actions and violations of their Human Rights taken by irregular groups operating in their territory that force them to leave their security and environment. International displacements disintegrate entire families. Although international law is clear regarding the obligation of host states to safeguard the rights of these people, the truth is that the attitude the governments often assume, among them, the Venezuelan-is contrary to these rules. The most common attitude is the non-recognition of their refugee status. For these reasons, it is necessary to propose ideas to help guarantee the Human Rights of the refugees, and help regularize their legal status, thereby receiving States save their international responsibility, guard their national security and sovereignty. This article discusses the indicated problem and its implications for neighbouring countries, especially Venezuela.*

**Keywords:** Migrations, displaced persons, refugees, Human Rights, Colombia, Venezuela.

### LA COLOMBIE ET LA SITUATION DES PERSONNES DÉPLACÉES ET DES RÉFUGIÉS : CONSIDÉRATIONS THÉORIQUES-JURIDIQUES

#### Résumé

*Les citoyens colombiens qui traversent la frontière vers les pays voisins, sont incités par les actions violentes et les violations aux droits de l'homme (DH) de la part des groupes irréguliers opérant sur son territoire, ce qui les oblige à quitter leur environnement. Les déplacements internationaux désintègrent des familles entières. Bien que le droit international soit clair en ce qui concerne l'obligation des États de protéger les droits des personnes déplacées qu'ils reçoivent, il est aussi vrai que souvent l'attitude des gouvernements, parmi eux le Vénézuélien, est contraire à cette règle. Le comportement le plus commun est le manque de reconnaissance de leur statut de réfugié. Pour ces raisons, il faut proposer des idées pour aider à garantir les droits de l'homme de ces réfugiés, et à régulariser leur statut juridique, alors que les États sauveraient sa responsabilité internationale, en sauvegardant toujours sa sécurité nationale et sa souveraineté. Cet article expose le problème indiqué et ses répercussions pour les pays voisins, en particulier le Venezuela.*

**Mots-clés :** Migration, personnes déplacées, réfugiés, droits de l'homme, Colombie, Venezuela.

## Introducción

La violencia de grupos irregulares en Colombia ha traído como consecuencia que familias enteras se vean obligadas a huir de su país; desincorporándose de su entorno y de sus costumbres, para, muchas veces, cruzar la frontera hacia países vecinos, entre ellos Venezuela, en búsqueda de nuevas oportunidades y, por supuesto, de seguridad.

Estos flujos de personas suelen confrontar problemas de diversa índole una vez que traspasan el límite internacional, pues, por ejemplo, en el caso venezolano y, especialmente antes de la sanción de la Ley Orgánica de los Refugiados, Refugiadas, Asilados y Asiladas (LORRAA), las autoridades gubernamentales negaban absolutamente la existencia de personas con necesidad de protección internacional (Nava, 2008).

Esta actitud implica violación a los DDHH de dichos ciudadanos, por la inobservancia de la legislación internacional que regula la materia; ante lo cual han habido demandas específicas de los organismos internacionales ante el gobierno nacional (Nava, 2008).

Además, tal inobservancia se evidencia en el uso de calificativos no previstos en el Derecho Internacional; al igualar y confundir a las personas en necesidad de protección internacional con los desplazados, que son las personas movilizadas internamente en Colombia. Esta aparente confusión conlleva al desconocimiento de su condición de refugiados, cuyo estatus o condición no es solo declarativa, pues el Estado receptor debe evaluar cada caso en el país de origen para decidir si merece el otorgamiento de la condición de refugiado. Lo declarativo es al inicio del proceso ante lo cual el Estado receptor debe expedir una constancia dando fe de que una persona está solicitando la condición de refugiado.

Por eso, se hace necesario proponer estrategias que permitan atender, adecuadamente, esta situación; garantizando no sólo los DDHH de los refugiados según las leyes nacionales e internacionales, sino también el efectivo control del gobierno Venezolano sobre su territorio y sobre las personas que habitan en él; en resguardo de su soberanía.

### 1. Desplazados y refugiados, Definición

Antes de establecer la forma en que el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos resguarda la condición de aquellos que se han visto forzados a abandonar sus lugares de residencia de manera involuntaria, es importante esclarecer el verdadero significado de la condición de desplazados y si ésta coincide o, por el contrario, se diferencia de la de refugiados.

En principio resulta necesario señalar que, aun entre los estudiosos del tema migratorio (Castles y Miller,

1993 y Van Hear, 1994) no existe consenso acerca de las características que pudieren servir de base para definir la situación del desplazamiento forzoso, pues, justamente el adjetivo “forzoso” se torna confuso cuando se utiliza para tratar de diferenciar una migración voluntaria de una involuntaria.

En tal sentido, los citados autores señalan que, si bien es cierto que los desplazados son flujos migratorios en los que se haya implícita una decisión que no ha sido tomada voluntariamente; también es cierto que en todo proceso migratorio existe una causal involuntaria ya que, por ejemplo, aspectos como la pobreza o la falta de oportunidades pudieran ser consideradas razones para una decisión forzosa de migrar; esto sin considerar las dificultades que engendra determinar, con exactitud, cuáles son las verdaderas causas de dichas migraciones.

En todo caso, resulta indispensable establecer algunos elementos de carácter teórico que permitan entender, claramente, el desplazamiento forzoso.

Cohen (1998) ha presentado tres criterios útiles a los efectos de entender el desplazamiento forzoso:

- 1) La coerción que obliga al desplazamiento;
- 2) La violación de los DDHH que supone y que lo acompaña y;
- 3) La ausencia de protección nacional.

Estos criterios permiten asumir el desplazamiento forzoso como un fenómeno que puede tener distintas modalidades, dependiendo del sentido u orientación que pretenda dársele al asunto; lo cual no evita el surgimiento de nuevas situaciones de confusión que en nada ayudan a los que se hallan en una situación como ésta.

Asimismo, la Ley 387, en su artículo 1, señala, que:

*Es desplazada 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 o libertad han sido vulneradas o se encuentran amenazadas en ocasión de: ...conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas a 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. (Congreso de Colombia, 1997b).*

Por otro lado, ACNUR (1996) ha definido el desplazamiento forzoso como refugio, al referirse con él al caso de aquellas personas quienes, en razón de haber sido desplazadas en su país, se convierten en migrantes transfronterizos reconocidos como refugiados en la nación receptora.

Esta concepción del término excluye cualquier otra categoría de desplazamiento. Sin embargo, no es la única existente, pues también se define el desplazamiento como la movilización interna de personas o grupos de personas que han tenido que salir de su lugar habitual

de residencia por motivos de violencia política de cualquier tipo, de violaciones a sus DDHH o por causas o catástrofes naturales, sin que ello implique cruzar alguna frontera internacional (ONU, 1998).

Como puede observarse, esta última definición integra otras categorías que habían quedado excluidas previamente, pero siguen persistiendo las dudas en cuanto a la interpretación del desplazamiento; llevando esto a que, incluso, algunos países utilicen calificativos inexistentes en el derecho Internacional de acuerdo a sus intereses.

Tal ha sido el caso, por ejemplo, de Venezuela, país que, incluso habiendo sancionado una Ley Orgánica de Refugiados, Refugiadas, Asilados y Asiladas (Asamblea Nacional, 2001), ha sido reiterativo en el uso del término desplazados en tránsito, y en la adjudicación de razones de carácter económico al desplazamiento masivo de colombianos en territorio venezolano para no reconocerle su condición de refugiados (Nava: 2008).

En este sentido, Provea (2000) ha señalado que las movilizaciones de colombianos ocurrida en 1999, debían haber sido consideradas como un caso de refugio pues cumplían con todos los requisitos para serlo, incluyendo especialmente las condiciones establecidas por ACNUR (1992) según las cuales la condición de refugiado es declarativa y no depende del reconocimiento dado por el Estado receptor.

No obstante, para ese momento, quedó demostrada la falta de voluntad gubernamental para asumir el problema de los refugiados, incluso a pesar de las reiteradas denuncias o declaraciones formuladas por voceros o líderes de opinión nacionales (Hernández y Montoya, 2001).

Hoy en día, aunque no puede hablarse de una situación ideal en cuanto a la atención de los refugiados por parte de Venezuela y muestra de ello es la lentitud en la actuación de la Comisión Nacional para los Refugiados (Amnistía Internacional, 2004), al menos:

1º Existe una legislación que regula la problemática planteada y obliga jurídicamente al Estado venezolano a definir y aceptar la condición de refugiado según la normativa internacional vigente (Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados 1999); siendo esto un avance significativo, toda vez que, desde 1999 se ha venido incrementando el número de desplazados que huyen desde Colombia a través de las fronteras panameñas, ecuatorianas y venezolanas.

2º Hay evidencias concretas de que el Estado venezolano ha venido actuando con mayor diligencia ante la presencia de refugiados en territorio nacional; pudiéndose indicar ejemplos de asistencia humanitaria en coordinación con organismos no gubernamentales que han venido prestando su apoyo y ayuda a familias y comunidades enteras que vinieron a Venezuela escapando de la violencia (El Mundo, 2004; ACNUR, 2004a).

3º Se dio un paso histórico en febrero de 2004, cuando Venezuela reconoció "...los primeros 47 refugiados bajo el nuevo procedimiento de determinación de la condición de refugiado..." (ACNUR, 2004b). Además, ello significa la apertura de una nueva época en la cual se tendrá que tomar medidas para cambiar las percepciones que, tradicionalmente, hemos tenido en Venezuela acerca de los migrantes; puesto que no sólo es importante reconocerles sus derechos, sino también lograr que puedan socializar adecuadamente en la sociedad que les da cabida.

Por todo esto, consideramos que aun cuando las perspectivas parecen ser positivas en cuanto a la situación de los colombianos desplazados forzosamente y que cruzan la frontera hacia Venezuela; es decir de los refugiados; ello no significa que el problema esté resuelto. Adicionalmente, es preciso destacar que el desplazamiento de colombianos hacia Venezuela ha disminuido mientras que Ecuador es el mayor receptor de refugiados colombianos (Carreño, 2013).

## 2. El tema de los desplazados y refugiados en el derecho internacional

Tanto el DIH-que tiene por objeto la protección de las víctimas de los conflictos armados y la regulación de los métodos y medios de combate- como el Derecho Internacional de los DDHH cuyo objetivo es garantizar el goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales del ser humano- tienen un propósito común: la protección de la persona humana. Por ello, ambos sistemas protectores están estrechamente relacionados entre sí, compartiendo semejanzas, diferencias y complementariedad en la aplicación de sus normas.

En efecto, existen claros puntos de coincidencia en relación con los principios comunes de inviolabilidad, no discriminación y seguridad que constituyen el núcleo fundamental de derechos del DIH y del Derecho Internacional de los DDHH. Dichos principios reciben la consideración de normas de sus juscongens o normas imperativas de Derecho Internacional, que debido a su trascendental importancia y a la universalidad de los valores humanitarios que representan, no son susceptibles de renuncia.

Por otra parte, sin embargo, históricamente se trata de dos ramas distintas. Las normas más antiguas sobre la protección del ser humano en el Derecho Internacional se encuentran en el DIH. En efecto, desde las primeras referencias contenidas en textos de las grandes religiones y civilizaciones de la antigüedad, dichas normas se desarrollaron a partir de las prácticas y de la costumbre de los Estados beligerantes que las recogieron luego en acuerdos bilaterales y reglamentos militares(Cáceres,2003).

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en cambio, tuvo su origen en el ordenamiento interno

de los Estados. Dicho proceso histórico se inició con la concesión de algunos privilegios a ciertos estamentos sociales que luego darían lugar al reconocimiento de derechos ciudadanos. Esta evolución se destacó después con hitos como la prohibición de las prácticas “odiosas” (por ejemplo, la esclavitud), la protección diplomática y los derechos de las minorías y alcanzó su punto culminante con la adopción de instrumentos internacionales universales y regionales de DDHH adoptados a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Como ya se explicara, los refugiados son aquellos que huyen de su país, mientras que las personas desplazadas, en cambio, no atraviesan las fronteras nacionales.

Los refugiados se benefician, asimismo, de la protección que les confiere el derecho de los refugiados y el cometido del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). De igual forma, están protegidos por el DIH o cuando son víctimas de un conflicto armado, cuando se encuentran en poder de la parte adversaria o se ven afectados por las hostilidades en el país de acogida. En el IV Convenio de Ginebra y en el Protocolo I se confiere una protección especial a los refugiados, en particular a los que se hallen en territorios ocupados. En el IV Convenio se estipula, también, el principio de no rechazo, base del derecho de los refugiados.

Por otra parte, las personas desplazadas en el interior de su propio país, están protegidas en virtud de las normas del DIH que confiere una amplia protección a la población civil. La finalidad de dichas normas es, en particular, proteger a las personas civiles contra los efectos de las hostilidades. Por ejemplo, está prohibido atacarlas, aterrorizarlas, utilizar contra ellas el hambre como método de combate, así como destruir los bienes indispensables para su supervivencia. En un conflicto interno, las personas desplazadas están protegidas en virtud del artículo 3º, común a los cuatro Convenios de Ginebra y del Protocolo II.

En el Derecho Humanitario se prohíben los desplazamientos forzados de la población, siendo sólo posibles, si son indispensables para garantizar la seguridad de la población o por imperiosas razones militares. Además, la protección general que en el derecho humanitario se garantiza a la población civil debería poder limitar los desplazamientos. Desafortunadamente, esas normas han sido frecuentemente conculcadas en los conflictos recientes. Por ello, es más importante garantizar un mejor respeto de las disposiciones vigentes que elaborar nuevas disposiciones.

A continuación se expresan algunas definiciones y acuerdos internacionales sobre los refugiados que esclarecen la concepción que se tiene sobre los mismos desde el punto de vista del Derecho Internacional:

Derecho Internacional de los Refugiados	Definición de Refugiado
<p>El derecho de los refugiados se pasa, particularmente, en los textos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los refugiados (1951)</li> <li>* Protocolo sobre el estatuto de los refugiados (1967)</li> <li>* Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África (1969)</li> <li>* Declaración de Cartagena sobre los refugiados (1984)</li> <li>* Resoluciones aprobadas, en particular, por la Asamblea General de las Naciones Unidas.</li> </ul>	<p>De conformidad con el art. 1º de la Convención de 1951, el término “refugiado” se aplicará 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 que 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’.</p> <p>En la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) y en la Declaración de Cartagena se amplía la definición para incluir a las personas que huyen a causa de los acontecimientos que perturban gravemente el orden público, como con los conflictos armados o los disturbios.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de legislación citada.

En cuanto a los desplazados, sus características se hallan definidas por el Derecho Internacional y, asimismo, son objeto de protección por los distintos convenios y protocolos internacionales.

En caso de conflicto armado, la población civil se beneficia de una inmunidad que debería protegerla, lo mejor posible, contra los efectos de la guerra. Incluso en tiempo de guerra, la población debería poder llevar una vida lo más parecida a la normalidad. Debería poder, en particular, permanecer en su hogar; es uno de los objetivos fundamentales del DIH.

No obstante, si una persona civil se ve obligada a abandonar su hogar a causa de graves violaciones del DIH, estará protegida, con mayor razón, por ese Derecho. Esa protección puede emanar del derecho aplicable en los conflictos armados internacionales o en los conflictos armados internos, ya que ambos tipos de conflicto pueden provocar desplazamientos de población en el interior del propio país.

Con respecto a los desplazamientos a causa de un conflicto armado internacional, las personas desplazadas son, como personas civiles, objeto de una minuciosa protección contra los efectos de las hostilidades. En el Protocolo I hay, al respecto, un importante capítulo (arts. 48º y ss.). Además, la población civil tiene derecho a recibir los bienes esenciales para su supervivencia (art. 23º, IV Convenio; art. 70º, Protocolo I). Es, asimismo, el caso de los habitantes de los territorios ocupados (arts. 55º, 59º y 55º, IV Convenio; art. 69º, Protocolo I). Por otra parte, la población no podrá ser deportada de los territorios ocupados. En general, la población civil se beneficiará de las garantías fundamentales estipuladas en el art. 75º del Protocolo I.

Cuando la población civil huye de un conflicto armado interno, se beneficia de una protección muy parecida a la relativa a los conflictos armados internacionales. Aunque es cierto que los principios básicos de esa protección están claramente enunciados, es necesario admitir que las normas están menos elaboradas.

El artículo 3º, común a los cuatro Convenios de Ginebra, es la piedra angular de esa protección; es muy breve, pero contiene principios esenciales. Tras haber recordado que las personas que no participen directamente en las hostilidades serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, se prohíben los siguientes comportamientos: atentados contra la vida y la integridad corporal (especialmente homicidio en todas sus formas, tortura, mutilaciones y tratos crueles), toma de rehenes, atentados contra la dignidad personal (especialmente tratos humillantes y degradantes), así como condenas dictadas y ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido con las garantías judiciales fundamentales. Igualmente, los enfermos y heridos serán recogidos y cuidados.

Esas garantías fundamentales se repiten en el Protocolo II en el que, además de las garantías del artículo 3º común, se prohíben los castigos colectivos, los actos de terrorismo y el pillaje (art. 4º, párr. 2). Además, la prohibición de los atentados contra la dignidad personal incluye expresamente la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor. Las personas privadas de libertad se benefician de garantías suplementarias (art. 5º). Se enuncian garantías judiciales (art. 6º). Los heridos y los enfermos serán respetados y protegidos (arts. 7º al 12º). Por último, se estipula una protección especial para las mujeres y los niños (en particular, art. 4º, párr. 3).

En virtud del Protocolo II se protege también a la población civil contra los efectos de las hostilidades. Así, la población civil, se beneficiará de protección general contra los peligros de operaciones militares (art. 13º). No será objeto de ataque. Además, quedan prohibidos los actos o las amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.

Por otra parte, queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles (art. 14º). En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil (tales como los artículos alimenticios, las zonas agrícolas, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable, las obras de riego, entre otras). Las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, a saber, las presas, los diques y las centrales nucleares de energía eléctrica, no serán objeto de ataques, cuando tales ataques puedan causar pérdidas importantes en la población civil (art. 15º). Asimismo, están protegidos los bienes culturales y los lugares de culto (art. 16º).

En el Protocolo II se prohíben, asimismo, los desplazamientos forzados de la población civil. No podrán efectuarse, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. En tal caso, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación (art. 17º). Aunque no se puntualiza en esta disposición, se sobreentiende que, dada la excepcionalidad de los desplazamientos, una medida de esa índole no puede ser sino temporal.

Por último, si la población civil se ve privada de los bienes esenciales para su supervivencia (tales como víveres y suministros sanitarios), se emprenderán, con el consentimiento del Estado, acciones de socorro "*de carácter exclusivamente humanitario e imparcial y realizadas sin distinción alguna de carácter desfavorable*".

Con respecto a la conducción de las hostilidades, el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo aprobó, el año 1990, una "*Declaración sobre las normas del DIH relativas a la conducción de las hostilidades en los conflictos armados no internacionales*", que contiene principios generales sobre la conducción de las hostilidades, así como normas acerca del empleo de ciertas armas.

Por lo tanto, queda claro que el DIH adopta un enfoque global que salvaguarda el conjunto de la población civil. El hecho que los desplazamientos de población sólo se mencionen en contadas ocasiones, no significa que la protección jurídica sea deficiente.

Es importante que la comunidad internacional reflexione sobre la respuesta que se ha de dar al creciente problema de las personas desplazadas y, en este sentido, hay que enfatizar la atención sobre un grave problema humanitario.

Es necesario, en primer lugar, mejorar la acción humanitaria en favor de las personas desplazadas e insistir a los Estados sobre los límites de la acción humanitaria que, aunque indispensable, solo puede ser un remedio pasajero en cuanto a los problemas que, únicamente, una solución política -llegado el caso con la ayuda de la comunidad internacional- puede resolver (Lavoyer, 1995).

Las propuestas tendentes a reafirmar principios y normas esenciales del Derecho Humanitario y de los DDHH para mejorar la protección de las personas desplazadas deben ser apoyadas, a condición de salvaguardar el derecho existente, para no debilitarlo. Es cierto que, en las situaciones no cubiertas por el DIH, el derecho vigente quizá no siempre proporciona una óptima protección a la población civil y, en consecuencia, a las personas desplazadas, aunque sea limitada la facultad de derogar algunos DDHH en situaciones de excepcional peligro público. (Lavoyer, 1995).

En general, los esfuerzos de la comunidad internacional deberían, no obstante, tender a una mejor aplicación del DIH por parte de todos los beligerantes, lo que contribuiría a reducir considerablemente el número de personas desplazadas y de refugiados.

### 3. La situación del desplazamiento en Colombia

El problema del desplazamiento forzado en Colombia ha sido considerado el más grave, desde el punto de vista humanitario; el cual es resultado, a entender de Rojas y Sánchez (1999: 116).

*...de la degradación de una guerra interna que persiste sin solución militar y sin solución política negociada a corto plazo”, que se manifiesta en la práctica “...en la violación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales...en la desposesión material, el incremento de la población con necesidades básicas insatisfechas, la disrupción social, la autorrelocalización en espacios no aptos y el desarraigo” (Rojas y Sánchez, 1999:117).*

Tal violación a los DDHH por parte de las fuerzas irregulares que actúan en ese conflicto armado, indica que la población civil se ha convertido en objetivo militar, no diferenciándose entre combatientes y no combatientes (Rojas y Sánchez, 1999); actuación que es justificada por las siguientes razones:

- Por un lado, las llamadas Bandas Criminales Emergentes (BACRIM), arremeten contra la población civil porque consideran que ésta siente simpatía por la guerrilla;
- Por otro, la población civil es desalojada por ser vista como un obstáculo para combatir a los grupos guerrilleros;
- Desde otra perspectiva, resulta una estrategia para usurpar la tierra en favor de grandes intereses que la ambicionan por su importancia geoestratégica;
- La ocupación de la tierra también les permite a las BACRIM y a la guerrilla (FARC, ELN entre otros movimientos guerrilleros) seguir desarrollando sus propias actividades delictivas en conjunción con el narcotráfico (Ortiz, 2000).

Todo esto permite entender la complejidad del desplazamiento forzado en Colombia, el cual, a pesar de tener más alcance que en muchos países, no ha logrado la misma atención ni el mismo reconocimiento a nivel de la opinión pública interna y en las grandes ciudades colombianas (Comisión Andina de Juristas, 2000), donde suelen ser hostigados, discriminados o maltratados por una serie de prejuicios y percepciones negativas que se tiene de ellos (Naranjo, 2001), convirtiendo dichos desplazados internos en desterrados (Dialogo Interagencial-Dial, 1999).

Quizá ello se deba a que los desplazados provengan, mayoritariamente, de áreas rurales y pobres (Cohen 1998; Cohen y Sánchez, 2001); sean indígenas o negros (ONU, 1994), así como menores y mujeres; siendo estas últimas cabezas de familia de baja educación formal, quienes deben enfrentar la discriminación de género, que se suma a las de los demás tipos.

De las consideraciones anteriores se deducen las que serían las características del desplazamiento interno en Colombia, a saber (Naranjo, 2001):

- \* Es un fenómeno de larga duración;
- \* Consiste en una confrontación armada multipolar, de diferente magnitud en las distintas regiones del país colombiano;
- \* Los desplazados no responden a un perfil único sino que representan diversas razas, etnias, grupos sociales y religiosos.
- \* Se desarrolla alrededor de un estado de guerra casi permanente que conlleva la pérdida progresiva de soberanía;
- \* Conlleva a la desintegración del país, a la virtualidad de los derechos y a la debilidad del “demos” o pueblo; lo cual crea un estado generalizado de incertidumbre, miedo y desconfianza en las instituciones.

Tal complejidad y heterogeneidad, deja al descubierto la necesidad de alcanzar una mejor aproximación al problema del desplazamiento, no sólo por su alto impacto en la vida de la población sino por los riesgos que supone para la propia existencia de la nación. Por ello, debe revisarse la actuación del Estado Colombiano, -cada vez más fragmentado y políticamente inestable-, frente a este problema que no parece tener fin.

#### 3.1 El desplazamiento en la legislación colombiana

Vale comenzar diciendo que desde la década del cincuenta, es sólo hasta el Período del Presidente Samper (1994-1998) cuando se reconoce como causa del desplazamiento interno a la violencia. No obstante, no se asume una política integral de Estado que actúe tanto sobre las causas como sobre las consecuencias del fenómeno (Rojas y Sánchez, 1999).

Un poco antes de asumir el Presidente Samper, se habían adelantado criterios para la ayuda humanitaria a los desplazados por causa de la violencia, materializados en el Convenio DAPRE-Cruz Roja y la posterior Ley 104 de 1993, cuyo objetivo fue “...dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política” (Congreso de Colombia, 1993: art. 1º)<sup>1</sup>.

Para 1995, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), emite el documento 2804 (República de Colombia, 1995) que consiste

en el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, presentando un diagnóstico de la situación que advierte acerca de la actuación disgregada, circunstancial y deficiente del Estado colombiano hasta ese momento, así como los objetivos, estrategias y programas tanto de aplicación territorial como de retorno para enfrentar el problema.

Los objetivos propuestos estuvieron orientados a la atención integral de los desplazados con miras a su reinserción social y a la atenuación de la violencia ocasionadora del fenómeno, mediante el desarrollo de las zonas expulsoras y receptoras, así como la defensa de los DDHH consagrados en el orden internacional.

En 1996, se sanciona la Ley 333<sup>2</sup> (Congreso de Colombia, 1996) por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes habidos de manera ilícita, en abierta lucha contra las actividades del narcotráfico, directamente relacionadas con el desplazamiento forzado e, igualmente, se crea el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, cuya naturaleza y funcionamiento es reglamentada, a posteriori, mediante Decreto 1458 del 30 de mayo de 1997.

El 7 de abril de 1997, se emite el Decreto 976, (reglamentando el artículo 70° del Decreto-ley 919 de 1989), que equipara la naturaleza del desplazamiento masivo de la población civil por causas de violencia en sus diversas manifestaciones, con la de los desastres y calamidades (Presidencia de la República de Colombia, 1997a, art. 1°), para lo cual se instruye a una sociedad fiduciaria a hacer los trámites correspondientes de acuerdo a lo previsto por la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades.

Poco después, el 28 de abril de 1997, se promulga el Decreto 1165 (Presidencia de la República de Colombia, 1997b: arts. 2° y 3°) a través del cual se crea la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia, cuya función sería la de *“...coordinar el desarrollo y operación del sistema nacional de información y atención integral a la población desplazada por la violencia, de conformidad con los lineamientos que señale el Gobierno Nacional,...”*.

Por otra parte, el 28 de mayo de 1997, el CONPES emite el Documento 2924 (República de Colombia, 1997) que actualiza y adecua lo relativo a la estructura y competencias institucionales, los sistemas de información y fuentes de financiamiento previstos en el Documento CONPES 2804 de 1995.

En tal sentido, además del diagnóstico del problema de desplazamiento, propone la creación de una nueva estructura institucional que involucre instancias públicas y privadas desde el más alto hasta el más bajo nivel, tanto de ámbito nacional como local, conformada por:

a. El Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia y otras instancias de coordinación y ejecución de la política;

b. El Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia;

c. El Fondo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, así como;

d. La Red Nacional de Información sobre Población Desplazada por la Violencia

En 1997 se sanciona la Ley 387<sup>3</sup> que establece, los siguientes puntos más resaltantes (Congreso de Colombia, 1997b):

En primer lugar, los principios para la interpretación de la ley, que se basan en los derechos que han sido reconocidos a la población de desplazados, tanto en la legislación colombiana como la normativa internacional.

- La creación, -ya de pleno derecho-, del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia *“...constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada”* (art. 5°).

- La creación del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia como *“... órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo”* (art. 6°).

- El anuncio del diseño del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, como política pública de Estado dirigida a solventar el problema que encarna esta población desarraigada de su entorno por las causas ya señaladas.

- Se instituye la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada como instrumento de apoyo al Sistema Nacional, creándose, además, el Observatorio de Desplazamiento Interno por la Violencia para fortalecer dicha red de información.

- Se elaboran, igualmente, normas para la prevención del desplazamiento, la atención humanitaria de emergencia en caso de ya haberse producido, la protección, consolidación y estabilización socioeconómica con miras al retorno.

- De la misma manera, se crea -de pleno derecho-, el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia con el fin de *“... financiar y/o cofinanciar los programas de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia, de retorno, de estabilización y consolidación socioeconómica y la instalación y operación de la Red Nacional de Información”* (art. 22°).

Colombia continua enfrentando las consecuencias de 50 años de conflicto armado interno y violencia debido a la presencia de grupos armados ilegales, tráfico de droga, minas antipersonales y disputas por el control del territorio. Como resultado la población civil

se enfrenta al reclutamiento forzado de niños, control de comunidades, amenazas y asesinatos selectivos al igual que violencia sexual y basada en género. La inseguridad, sobre todo, continúa siendo una realidad dentro del territorio colombiano y la situación empeora a lo largo de las zonas fronterizas; lo que ha obligado a cerca de 327.000 colombianos hasta ahora, a huir cruzando las fronteras, en busca de protección internacional en países vecinos como Ecuador.

Desde 1997 al 1 de diciembre de 2013 han sido registradas oficialmente 5.185.406 personas desplazadas internas con un impacto desproporcionado en la población afrocolombiana y las comunidades indígenas. De éstas 99.150 personas han sido víctimas de desplazamiento en 2012. Entre el año 2007 y el 2013 ha aumentado la concentración de la tasa de expulsión en el país. Mientras que en el 2007 el 25% de las tasas de expulsión se concentraba en 17 municipios, en el 2013 sólo 10 municipios (Buenaventura, Medellín, Tierralta, Suárez, Ricaurte, Riosucio, López de Micay y Puerto Asís) concentraron el 50%.

Los 3 departamentos con la concentración más alta de eventos de desplazamientos masivos (más de 50 personas) durante el 2013 son Nariño, Antioquia y Chocó (Costa Pacífica). Sólo entre enero y noviembre de 2013, el ACNUR registró un total de noventa eventos de desplazamiento masivo, afectando a cerca de 6.881 familias. La mayoría de los desplazados internos, son desplazados de zonas rurales a centros urbanos, aunque los desplazamientos intra-urbanos también están en aumento ya que el 51% los desplazados internos residen en las 25 ciudades principales de Colombia.

El gobierno colombiano está abordando la problemática del desplazamiento a través de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011, además de la asignación de recursos financieros. La implementación de la Ley de Víctimas crea retos de protección para las nuevas instituciones gubernamentales que, con el apoyo de la comunidad internacional, están promoviendo acciones para garantizar una adecuada y oportuna atención a las víctimas, su registro, y la seguridad para comunidades y líderes que reclaman la devolución de sus tierras. Un avance significativo fue hecho en mayo de 2013 cuando la Corte Constitucional reglamentó que las víctimas de los grupos post-desmovilización deberían ser beneficiadas desde los estándares de cuidado, atención y reparación establecido en la Ley 1448 de 2011; ampliando el concepto de víctima contemplado en el artículo 3 de esta Ley, indicando el daño ocurrido durante el conflicto armado interno. Al 30 de abril de 2013 la Unidad de Restitución de Tierras recibió un total de 36.908 solicitudes de admisión para el registro de las tierras despojadas y abandonadas a la fuerza, equivalente a un total de 2.581.553 hectáreas (ACNUR, 2013).

ACNUR ha documentado, por más de una década, la situación de violencia que ha obligado a colombianos

a desplazarse internamente en su territorio y más allá de sus fronteras como refugiados en países como Venezuela y Ecuador; siendo Venezuela históricamente la nación con la mayor cantidad de refugiados y migrantes colombianos.

En un informe publicado por ACNUR -Venezuela en el 2010, esta agencia de la ONU afirmaba y de acuerdo a un diagnóstico hecho desde el 2002 hasta el 2010 que al territorio venezolano habían llegado 200.000 personas en calidad de refugiados. De estos, el 95% “*son colombianos obligados a huir de sus tierras por persecuciones, amenazas de distintos grupos armados y situaciones de extrema violencia generalizada*” (ACNUR, 2013).

Del 2002 al 2010, 15.490 personas solicitaron oficialmente ante alguna de las oficinas con las que cuenta ACNUR en Venezuela ser registrados como solicitantes de la condición de refugiado (ACNUR, 2013).

A través de una información de prensa de la Defensoría del Pueblo del 20 de junio del 2013, la Comisión Nacional de Refugiados (CNR) Venezuela había otorgado hasta esa fecha la condición de refugiados a 3500 personas; la mayoría de nacionalidad colombiana “*por problemas internos en el vecino país se ven en la necesidad desplazarse a nuestro territorio*”, explicaba la defensora del Pueblo para la fecha, Gabriela Ramírez.

ACNUR describe en su sitio web la situación de Colombia de la siguiente forma:

*Colombia continúa enfrentando las consecuencias de 50 años de conflicto armado interno y violencia debido a la presencia de grupos armados ilegales, tráfico de droga, minas antipersonal y disputas por el control del territorio. Como resultado, la población civil se enfrenta al reclutamiento forzado de niños, control de comunidades, amenazas y asesinatos selectivos al igual que violencia sexual y basada en género (SGBV). La inseguridad, sobre todo, continúa siendo una realidad dentro del territorio colombiano y la situación empeora a lo largo de las zonas fronterizas, lo que ha obligado a cerca de 327.000 colombianos hasta ahora, a huir cruzando las fronteras, en busca de protección internacional en países vecinos como Ecuador (ACNUR, 2013).*

De acuerdo a la descripción de este contexto, la cuenta es simple. De esos 327.000, solo 127 mil han buscado refugio en otros territorios ajenos al venezolano.

De acuerdo a otro documento de ACNUR, titulado “*Genero, desplazamiento y refugio*” del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, publicado en diciembre del 2005, “*la situación de la población desplazada en Colombia es, según organismos internacionales, la principal crisis humanitaria en el continente americano*” (ACNUR, 2013).

El escalonamiento del conflicto armado y sus formas de degradación están aumentando no sólo

el desplazamiento interno, sino los movimientos transfronterizos. El conflicto ha traspasado las fronteras de Panamá, Ecuador, Brasil y Venezuela, aumentando las tensiones en la región y creando situaciones complejas para la población colombiana que se encuentra en condición de desplazamiento en los cordones fronterizos en territorio colombiano, o como población refugiada al otro lado en alguno de los países vecinos.

El desplazamiento interno de refugiados en Colombia se vio incrementado debido a la agudización del conflicto armado y en medio de las políticas de seguridad del presidente Álvaro Uribe Vélez y la consiguiente ofensiva armada de los grupos armados ilegales.

Es de hacer ver, que en la década de los 80 se registró una alta migración de población colombiana a Venezuela por razones económicas, en busca de mejores oportunidades laborales y condiciones de vida, sin embargo, a partir de 1999 los colombianos comenzaron a buscar en Venezuela además de una mejor calidad de vida, proteger sus vidas. Comenzaron a verse en la obligación de cruzar la frontera para huir de la confrontación armada, y por temor a ser asesinados, muchos además sufrieron en carne propia amenazas y otras formas de intimidación.

La llegada masiva de ciudadanos colombianos a Venezuela en busca de protección para sus vidas se produjo más notoriamente en los años 1999, 2000 y 2001. El país contaba ya con una oficina de ACNUR. Sin embargo, no existían otras instituciones capaces de atender este significativo número de desplazados.

A través de la Asamblea Nacional el Estado venezolano asumió institucionalmente el tema del refugio y promulga el 28 de agosto de 2001, la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas, reglamentada el 4 de julio de 2003. Esta ley permitió la creación de la Comisión Nacional para Refugiados (CNR).

A través de varios estudios de campo, Las Naciones Unidas han concluido que el contexto de conflictividad en la zona fronteriza crea problemas para la aplicación de esta Ley, porque entre otras cosas existen dinámicas propias de la frontera que no lo permiten. Además cuestiona la poca información que sobre la Ley manejan los funcionarios militares que vigilan la frontera colombo-venezolana.

La reciente crisis en la frontera colombo-venezolana y el posterior cierre de ella, con la consecuencia de la deportación masiva de colombianos en calidad de ilegales en territorio del estado Táchira han avivado el debate de la situación que provoca el desplazamiento forzado de miles de personas en busca de una mejor calidad de vida o proteger su vida (LAIGUANA.TV, 2015).

#### 4. Implicaciones para Venezuela

Como se ha señalado, el derecho a solicitar la condición de refugiado es un derecho fundamental reconocido por el Derecho Internacional, el cual se ha encargado de establecer los parámetros que deben seguir los Estados que conforman la comunidad internacional para acometer la protección efectiva de los refugiados. Estos parámetros podrían resumirse en los siguientes: adhesión a los instrumentos internacionales que protegen a los refugiados; creación de una legislación nacional acorde con los estándares internacionales; respeto del principio de no devolución (*non refoulement*) lo que incluye el no rechazo en la frontera; la capacitación de los funcionarios o policías de frontera y la asesoría de los solicitantes en el procedimiento a seguir para el reconocimiento de su estatuto de refugiado; el establecimiento de procedimientos justos y rápidos para la determinación de la condición de refugiado; la expedición de documentos de identidad y la garantía de los derechos fundamentales de los refugiados consagrados en los instrumentos internacionales; acceso a los oficiales del ACNUR y a las organizaciones no gubernamentales (ONG) de DDHH para que los asistan en el procedimiento de calificación.

Venezuela, por ser parte en el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, desde 1986 se comprometió a adoptar todos los parámetros de la protección internacional antes mencionados. Sin embargo, lo cierto es que en la práctica no estableció el procedimiento interno para la determinación de la condición de refugiado y el órgano competente para decidir las solicitudes de refugio sino hasta 2001, con la entrada en vigor de la LORRAA; la cual, en líneas generales, se ajusta a los principios y normas consagradas en los instrumentos universales de protección de los refugiados y a las recomendaciones que ha venido formulando el Comité Ejecutivo del ACNUR a los Estados partes en dichos instrumentos.

Sin embargo, resalta el hecho de que la LORRAA adopta una definición restringida de refugiado que es la que consagra la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, pero que ha sido ampliada por los instrumentos regionales, en particular en el ámbito latinoamericano la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 la cual, si bien no es un instrumento internacional de índole convencional, ni tampoco es una declaración adoptada en el marco de una organización internacional, ha adquirido fuerza vinculante al haberse incorporado al Derecho Consuetudinario en la región. Su incorporación es propulsada por organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y el propio ACNUR. Así, han venido dando a la declaración sobre DDHH, por ser ella instrumento fundamental para la regionalización de la definición de refugiado. Las necesidades del continente evidencian que se ha padecido de movimientos de

refugiados a causa de conflictos armados, violaciones masivas de DDHH y graves perturbaciones del orden público como sucedió en Centroamérica en la década de los 80; a cuya realidad respondió la definición de la declaración. Y como sucede en la actualidad con respecto al conflicto armado en Colombia, el cual se ha convertido en la peor crisis humanitaria del hemisferio occidental, se ha forzado a las víctimas civiles a cruzar la frontera internacional para buscar refugio en diversos países de la región.

No obstante ello, hay que mencionar que en la mayoría de los casos, los refugiados colombianos encuadran en las cláusulas de inclusión de la definición universal de refugiado adoptada por la LORRAA, en el sentido de que pueden demostrar fundados temores de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política. Al respecto conviene recordar que las personas más afectadas por la violencia generalizada, y que han sido el blanco de la mayoría de los asesinatos y toda clase de abusos y torturas por parte de los grupos guerrilleros y paramilitares en Colombia, suelen ser: indígenas y afrocolombianos, quienes pueden demostrar la persecución por razones de raza; niños de la calle, mujeres prostitutas u homosexuales, quienes pueden demostrar persecución por pertenencia a un grupo social determinado; antiguas autoridades gubernamentales, líderes sindicales o comunitarios, defensores de DDHH, periodistas, quienes están en condiciones de demostrar la persecución por motivos de opiniones políticas.

Lo anterior demuestra, como lo ha dicho el ACNUR, que durante un conflicto armado como el que padece Colombia las personas pueden verse obligadas a abandonar sus hogares en razón de un temor fundado de persecución en el marco de las cláusulas de inclusión consagradas por la Convención de 1951 y acogidas por la LORRAA, porque la guerra y la violencia pueden ser, en sí mismas, instrumentos de persecución al ser los medios escogidos por los persecutores para reprimir o eliminar a un grupo o a varios grupos específicos, acosados en virtud de su raza, su pertenencia a ese grupo o su opinión política. Es por ello que las solicitudes de los refugiados colombianos que demuestren amenazas contra su vida, su seguridad o su libertad, debido a la violencia generalizada, las violaciones masivas de DDHH y la perturbación del orden público en dicho país, deberán ser declaradas con lugar por la Comisión Nacional para los Refugiados, toda vez que las mismas caen en el ámbito de la Convención de 1951 y, por ende, de la LORRAA

Por otra parte, la Comisión Nacional para los Refugiados se instaló formalmente en julio de 2003, casi dos años después de la entrada en vigencia de la LORRAA y de los mayores flujos de desplazados desde Colombia a Venezuela. Ello significa que a pesar de que Venezuela cumplió con su obligación de legislar sobre la materia, en la práctica no se aplican

los principios internacionales que recomiendan que los procedimientos internos para la determinación de la condición de refugiado sean justos y rápidos; por cuanto en virtud de la demora en la instalación de la comisión no se habían decidido las solicitudes de casi dos mil ciudadanos colombianos que, desde el mismo momento en que ingresaron al territorio nacional, informaron y solicitaron a las autoridades competentes el reconocimiento de su estatuto de refugiado. Con ello, el Estado venezolano violó todas las garantías del debido proceso, particularmente el derecho al plazo razonable de duración de un proceso, además de todos los derechos que se derivan del estatuto de refugiado según los tratados internacionales, haciendo negatoria la garantía del derecho al refugio y asilo en Venezuela y dejando a estas personas en la más absoluta indefensión e inseguridad jurídica, y que puede significar incluso la violación de su derecho a la no devolución.

El Estado venezolano tampoco entregó a los solicitantes de refugio los documentos provisionales que acreditaran tal condición durante esos años; lo que los convertía en migrantes ilegales, sujetos por tanto al peligro de las deportaciones, detenciones y amenazas por parte de los cuerpos de seguridad del Estado, en especial de la Fuerza Armada Nacional (FAN) asentada en la frontera; violando con ello también otro de los principios fundamentales del Derecho Internacional de los Refugiados y consagrado en el artículo 6° de la LORRAA que es la no sanción por ingresar y permanecer en el país de manera ilegal. Además, se violó su derecho a la libre circulación dentro del territorio nacional ya que al privárseles de tal documento de identidad no podían desplazarse y alejarse de los puntos fronterizos donde su vida e integridad personal todavía pueden correr peligro, así como también se les negó el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, por cuanto sin un documento de identidad no pueden tener acceso a los servicios básicos de salud, educación, o a un trabajo digno.

Toda esta situación de violación del derecho al asilo, y de todos los derechos que se derivan de la condición de refugiado, llevó a ocho ciudadanos colombianos solicitantes del estatuto de refugiado en Venezuela a ejercer una acción de amparo constitucional el 30 de julio de 2002 por ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con la asistencia jurídica del Servicio Jesuita para Refugiados, del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello y de Provea, a los efectos de que se ordenara al ministro de Relaciones Exteriores instalar la Comisión Nacional para los Refugiados a objeto de que se pronunciara en relación con las solicitudes de refugio sometidas por ante ese órgano, y al ministro del Interior y Justicia otorgar de forma inmediata la documentación que permita a estas personas permanecer en el país mientras se deciden sus solicitudes, acción ésta que fue declarada inadmisibile el 16 de marzo de 2004, casi dos

años después de haber sido interpuesta.

Finalmente, fue tan sólo en febrero de 2004 cuando la Comisión Nacional para los Refugiados otorgó oficialmente el estatuto de refugiado a cuarenta y siete solicitantes colombianos, de las casi dos mil personas que, según cifras del ACNUR, lo han solicitado, 89% de las cuales se encuentran ubicadas en los estados Apure, Táchira y Zulia. (Rincón, 2005). Esto demuestra que, si bien el procedimiento interno para la determinación de la condición de refugiado está formalmente establecido en Venezuela, en la práctica dicha condición sólo se ha concedido oficialmente, después de una mora de casi tres años, a escasamente el 2% o 3% por ciento de los solicitantes de refugio en el país. Ello significa que en la práctica, el Estado venezolano sigue incumpliendo sus compromisos internacionales en materia de determinación y protección del estatuto de refugiado.

En efecto, si bien Venezuela ha ratificado el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y ha dictado una legislación nacional acorde con los estándares internacionales, en la práctica el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado es excesivamente lento, centralizado y burocrático, lo que conlleva a una violación de todos los derechos fundamentales de los refugiados. La estructura y el funcionamiento de la Comisión Nacional para los Refugiados deben descentralizarse, para lo cual deben activarse de una vez por todas las secretarías técnicas en los estados Táchira, Zulia y Apure, ya que las mismas pueden servir de enlace efectivo entre la Comisión y los solicitantes que se encuentran mayoritariamente en dichas entidades político-territoriales.

Cierto es que, mientras el conflicto armado colombiano persista como la situación que origina los desplazamientos de estas personas hacia Venezuela, continuarán e incluso podrán aumentar las afluencias masivas de refugiados colombianos en territorio nacional y tornarse en una situación aún más preocupante, porque se trata a fin de cuentas de un problema de carácter humanitario que no puede seguir siendo ignorado y que debe ser abordado desde una perspectiva integral. El Estado venezolano tiene ante sí dicho reto con la colaboración de la comunidad internacional representada por organismos como el ACNUR, el cual ha venido prestando asistencia humanitaria a los refugiados en las zonas fronterizas, y fortaleciendo las redes de protección en particular con las ONG. Pero cuando se habla del Estado venezolano debe enfatizarse en que el reto no sólo está a cargo del Poder Ejecutivo por órgano de la Comisión Nacional para los Refugiados, sino también del Poder Judicial y del Poder Ciudadano, que han tenido una actuación casi nula en la defensa y protección de estos seres humanos que sufren la tragedia del desarraigo. También la población venezolana debe ser sensibilizada como sociedad de acogida en cuanto a los derechos que corresponden a estas personas a quienes se les ha violado el derecho de permanecer en su

propio hogar, ya que sin la colaboración de la población es poco o nada lo que se puede hacer para lograr la no discriminación de los refugiados y su reinserción efectiva en la sociedad (Rincón, 2005).

## Conclusiones

Durante la segunda mitad de la última década del siglo XX, la población de desplazados internos en Colombia por causas violentas ha superado el millón de personas, según agencias del gobierno Colombiano. La situación se ha agravado hasta llegar al punto de estar catalogados por las Naciones Unidas como el segundo país con más desplazados internos en el mundo, lugar que comparte con Angola y siendo sólo superados por Sudán, que alcanza los cuatro millones de desplazados internos.

A pesar de la difícil situación, los esfuerzos nacionales e internacionales por entender y terminar con esta realidad han sido pocos comparados con la magnitud del problema. Así mismo, la falta de profundidad en el tema ha generado un vacío al momento de tomar decisiones, tanto en el sector público, como en el privado.

Vale la pena recordar que no es la primera vez que Colombia experimenta migraciones forzadas internas. Otras dos oleadas han precedido el actual desplazamiento involuntario hacia las ciudades. El primero ocurre durante la denominada “Guerra de los mil días” y el segundo en el período conocido como “La violencia”. Ambos casos están llenos de lecciones al respecto, pero desafortunadamente no hay mayor evidencia de dichos flujos migratorios o de las políticas implementadas por el gobierno.

El Derecho Internacional ha tratado de dar respuestas a esta grave problemática, y a nivel mundial se han emprendido iniciativas, tanto de carácter jurídico como político, para solventar el gran problema de los refugiados.

La problemática de los desplazados colombianos es tanto interna como externa, y en este último aspecto, los países vecinos de Colombia han sufrido las consecuencias de la misma.

Venezuela, adoptando las resoluciones internacionales, ha creado leyes y oficinas gubernamentales que tratan de adecuar su actuación para abordar el asunto, no obstante, consideramos que la misma debe ser más efectiva y proclive a hacer frente a los desplazados colombianos que llegan a nuestro territorio huyendo de la situación interna.

Los últimos acuerdos de paz en Colombia, quizás cambien totalmente esta panorámica, y abran una nueva etapa que aminore o extinga estos desplazamientos de colombianos a nuestro país. Es así que dependerá de los gobiernos involucrados, la generación de políticas públicas que alivien o erradiquen esta situación, la que no podrá, sin embargo, remediarse sin el cese absoluto

del conflicto que aqueja a Colombia desde hace décadas y que es imperativo terminar en aras de la paz de este país.

### Notas

1. Esta ley es posteriormente derogada por el artículo 131° de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 (Congreso de Colombia, 1997a), por la cual se establecen otros instrumentos en búsqueda de la convivencia y la justicia.

2. Esta ley es posteriormente derogada por el artículo 22° de la también Ley 793 de diciembre de 2002 (Senado de la República de Colombia, 2006a).

3. Vale decir que esta ley ha sido modificada por los siguientes instrumentos jurídicos: Decreto 1122 de 1999, por el cual se norma para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficacia y eficiencia de la Administración Pública y fortalecer el principio de buena fe; Decreto 266 de 2000, mediante el cual se norma para eliminar y reformar regulaciones, trámites y procedimientos (ambos decretos fueron declarados inexecutable y); la Ley 962 de 2005, mediante la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de organismos, entidades y funcionarios públicos (Senado de la República de Colombia, 2006b).

### Referencias bibliográficas

ACNUR (1992). *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. January 1992, HCR/IP/4/Spa/Rev.1. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/4f5897892.html> [consulta 15 February 2016].

ACNUR (1996). *Les réfugiés dans le monde - Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*. La Découverte, París.

ACNUR (2004a). *Venezuela: Mission registers fleeing Colombians in Zulia border state*. 21 de mayo. Caracas.

ACNUR (2004b). "Venezuela reconoce primeros refugiados". *Noticias ACNUR*, Disponible en: [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=2065](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=2065) [consulta 17 de septiembre de 2015].

ACNUR(2013). "Situación de los desplazados colombianos en Venezuela". Disponible en: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/colombia/>. [ consulta: 8 junio 2015].

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2004). *Informe anual*, Caracas.

ASAMBLEA NACIONAL (2001). *Ley Orgánica de Refugiados, Refugiadas, Asilados y Asiladas*. Palacio Federal Legislativo, Gaceta Oficial No. 37296 del 03 de octubre de 2001, Caracas.

CÁCERES, J. (2003). "Aspectos destacados en la aplicación del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos" en *Derecho Internacional humanitario temas de áreas vinculadas*. Lecciones y Ensayos. No. 78. Lexis Nexos Abeledo Perrot, Buenos Aires.

CARREÑO, A. (2013). "Refugiados colombianos en Ecuador y Venezuela. Impacto de las políticas para superar la desigualdad en el acceso de los bienes y servicios". En: Ribeiro, L. (2013, compiladora). *Pobreza, desigualdad y salud en América Latina*. Clacso, Buenos Aires.

CASTLES, S. Y MILLER, M. (1993). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Macmillan, Londres, 1993, pp. 82-96;

COHEN, R. (1998). "Recent trends in protection and assistance for internally displaced people", en J. Hampton (red.), *Internal Displaced People - A Global Survey*, Earthscan, Londres.

COHEN, R. y SÁNCHEZ-GARZOLI, G. (2001). "El desplazamiento interno en las Américas: algunas características distintas", en *Derechos humanos y refugiados en las Américas: lecturas seleccionadas*: ACNUR. Disponible: [www.acnur.orgLinks](http://www.acnur.orgLinks) [consulta 15 February 2016]

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (2000). "Panorama de los derechos humanos y del derecho humanitario en Colombia. Informe de avance sobre 1999". *Evolución de las políticas públicas para la atención al fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia*. marzo, Bogotá.

CONGRESO DE COLOMBIA (1993). Ley 104. Diario Oficial No. 41.158, de 31 de diciembre. Bogotá.

CONGRESO DE COLOMBIA (1996). Ley 333. Diario Oficial No. 42.945, del 23 de diciembre. Bogotá.

CONGRESO DE COLOMBIA (1997a). Ley 418. Diario Oficial No. 43.201, de 26 de diciembre. Bogotá.

CONGRESO DE COLOMBIA (1997b). Ley 387 del 18 de julio. Diario Oficial No. 43.091, del 24 de julio. Bogotá.

DIÁLOGO INTERAGENCIAL, DIAL (1999). *Desplazamiento forzoso y destierro: proyectos de desarrollo sostenible para comunidades desplazadas*. Informe anual, Bogotá. [www.acnur.org/t3/uploads/media/COI\\_2204.pdf](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2204.pdf) [Consulta: 8 julio 2016].

EL MUNDO (2004). "Unos 300 indígenas wayúu vuelven a empezar en tierras venezolanas". 9 de diciembre, Madrid.

GRUPO DE APOYO A ORGANIZACIONES DE DESPLAZADOS (1999). "Informe sobre el desplazamiento forzado en Colombia". Bogotá, enero-diciembre.

HERNÁNDEZ, T. Y MONTOYA, J. (2001). "Constatan presencia de desplazados. Desde hace seis años ronda idea del TO3", en: *Diario El Universal*, 02 de febrero. Caracas.

LAIGUANA.TV, (2015). "Así ha sido la crisis de desplazados y refugiados colombianos a Venezuela". Disponible en: <http://laiguana.tv/articulos/13783-mundo-naciones-unidas-cifras-tesis-de-desplazados-y-refugiados-colombianos-venezuela>. [Consulta: 8 septiembre 2016].

- LAVOYER, J. (1995, marzo-abril). "Refugiados y personas desplazadas - Derecho internacional humanitario y cometido del CICR". *Revista Internacional de la Cruz Roja*. No 128. pp. 182-202.
- NARANJO GIRALDO, G. (2001). "El desplazamiento forzado en Colombia. Reinención de la identidad e implicaciones en las culturas locales y nacional". *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, NO. 94 (1), 1 de agosto. España. Disponible: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-37.htm>. [Consulta 01 de junio de 2016].
- NAVA, B (2008). *Derechos Humanos de los Refugiados. Situación Actual en Venezuela. Servicio Jesuita a Refugiados Venezuela*. Disponible en: [w2.ucab.edu.ve](http://w2.ucab.edu.ve). [Consulta 01 de junio de 2009].
- ONU (1994). "Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos sobre la visita a Colombia en 1994". *Comisión de Derechos Humanos*. E/CN.4/1995/50/Add.1. 3 de octubre. Nueva York.
- ONU (1998). "Principios rectores de los desplazamientos internos", *doc. E/CN.4/Add.2*, Representante de la Secretaría General, Introducción. Nueva York.
- ORTIZ, R. (2000). "Guerrilla y narcotráfico en Colombia. Cuadernos de la Guardia Civil". *Revista de Seguridad Pública*. Núm XXII, Bogotá.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1997a). *Decreto 976* del 7 de abril. Diario Oficial No. 43.016, del 9 de abril, Bogotá.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1997b). *Decreto 1165* del 28 de abril. Diario Oficial No. 43.033, del 02 de mayo, Bogotá.
- PROVEA (2000). *Informe anual 1999-2000*. Derecho al asilo y al refugio. Caracas.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA (1995, septiembre 13). *Documento CONPES 2804: Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*. Departamento Nacional de Planeación. Ministerio del Interior-DNP: UJS-DEGAI-Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Santa Fe de Bogotá.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA (1997). *Documento CONPES 2924: Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*. Ministerio del Interior-DNP: UJS-DEGAI-Consejería Presidencial para los Desplazados. Consejería Presidencial para la Política Social, 28 de mayo, Santa Fe de Bogotá.
- RINCÓN, L. (2005, mayo). "La Ley Orgánica Sobre Refugiados: su aplicación en la frontera colombo-venezolana". en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. V.11 n. 2, Caracas. P 52.
- SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2006a). Ley 397 de 1997. Información Legislativa. Secretaría del Senado, Disponible en: [www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co). [consulta: 01 junio de 2006].
- SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2006b). Ley 333 de 1996. Información Legislativa. Secretaría del Senado. Disponible en: [www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co). [consulta: 01 junio de 2006].
- UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (1994). *Report of the Representative of the Secretary-General*. Francis Deng, Profiles in Displacement: Colombia, E/ CN.4/1995/50/Add.
- VAN HEAR, N. (1994). *Migration, Displacement and Social Integration*, Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Occasional Paper. n° 9, Ginebra, p. 7.
- NORMAS DE CARÁCTER NACIONAL E INTERNACIONAL**
- CONVENIO DE GINEBRA (I) del 12 de Agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ginebra, Suiza, 2002. Disponible: en [http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/94\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/94_sp.htm) [Consulta: 14 de abril de 2006].
- CONVENIO DE GINEBRA del 12 de Agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Ginebra, Suiza, 2002. Disponible: [http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/94\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/94_sp.htm) [Consulta, 14 de marzo de 2006].
- CONVENIO DE GINEBRA(III) del 12 de Agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Ginebra, Suiza, 2002. Disponible: [http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/94\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/94_sp.htm) [Consulta, 24 abril de 2006]
- CONVENIO DE GINEBRA(IV) del 12 de Agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. Oficina ACNUR. Ginebra, Suiza, 2002. Disponible en: [http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/94\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/94_sp.htm) [Consulta, abril 11, 2006].
- CONVENIOS DE GINEBRA del 12 de Agosto de 1949. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Ginebra, Suiza, 2002. Disponible en: [http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/94\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/94_sp.htm) [Consulta: 24 de enero de 2006].
- PROTOCOLO ADICIONAL (I) a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Ginebra, Suiza, 2002. Disponible en: [http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/94\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/94_sp.htm) [Consulta, 14 de enero de 2006].
- PROTOCOLO ADICIONAL(II) a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Ginebra, Suiza, 2002. Disponible en [http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/94\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/94_sp.htm) [Consulta, 24 de enero de 2006].

PROTOCOLOS ADICIONALES A LOS CONVENIOS DE GINEBRA del 8 de junio 1977. Oficina el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ginebra, Suiza, 2002. Disponible: [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/94\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/94_sp.htm) [Consulta, 14 de marzo de 2006].

**\* Juan Carlos Morales Manzur**  
Politólogo; magister en Administración de Empresas; especialista en Relaciones Internacionales. Doctor en Ciencia Política. Doctor en Ciencias de la Investigación. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia (LUZ).  
E-mail: [jcmanzur@hotmail.com](mailto:jcmanzur@hotmail.com)

**\*\*Lucrecia Morales García**  
Politóloga; magister en Gerencia de Empresas; especialista en Gerencia Pública; Doctora en Ciencia Política. Investigadora adscrita a la Sección de Integración Latinoamericana del Instituto de Filosofía del Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia (LUZ).  
E-mail: [lucremorgar@gmail.com](mailto:lucremorgar@gmail.com)

Fecha de Recibido: Octubre 2016  
Fecha aprobación: Noviembre 2016