

Codhes Informa

**Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el
Desplazamiento CODHES
Número 78, Bogotá, Quito, 19 de septiembre de 2011
www.codhes.org**

De la seguridad a la prosperidad democrática en medio del conflicto

No hay una variación significativa de las tendencias de desplazamiento forzado en Colombia entre el último año del gobierno de Uribe y el primero del presidente Juan Manuel Santos. Se mantiene la salida forzada de miles de personas que huyen de enfrentamientos armados, bombardeos y ametrallamientos aéreos, en medio de un conflicto que persiste sin solución militar, no obstante la continuidad de la política de seguridad democrática y su proceso de militarización del territorio y la sociedad, no exenta de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

Nuevos grupos paramilitares se asentaron en buena parte del territorio nacional y consolidan una estrategia de control e intimidación a la población civil orientada a evitar la restitución de las tierras despojadas a los desplazados, al tiempo que aseguran su presencia y expansión en zonas de explotación minera, monocultivos, plantaciones de coca, lugares de procesamiento y rutas para el tráfico de drogas ilícitas. Buena parte de esa expansión paramilitar ocurre en las llamadas zonas de consolidación de la política de seguridad democrática o de alta presencia de la Fuerza Pública.

Al igual que en el gobierno anterior, las guerrillas resisten una dura ofensiva militar y reacomodan sus estrategias de movilidad y acción, sin miramiento alguno a las normas del derecho internacional humanitario (siembra de minas antipersonal, masivo reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, uso de armas de efectos indiscriminados y ataques a bienes protegidos).

Las guerrillas siguen operando en zonas supuestamente rescatadas durante el gobierno anterior, amplían su presencia en otras regiones y ejercen presión sobre sectores claves de la economía en los territorios del conflicto.

Todos los grupos armados irregulares giran alrededor de la explotación legal o ilegal de oro y otros recursos mineros, al igual que de economías ilícitas, incluido el narcotráfico. La corrupción y la violencia van de la mano en las zonas de conflicto.

Las zonas de frontera son especialmente sensibles a estas formas de violencia en tanto que comunidades afro-descendientes, pueblos indígenas y campesinos son obligados, con frecuencia, a cruzar las líneas fronterizas para buscar protección en países vecinos, especialmente Ecuador.

Este informe de CODHES corresponde al primer semestre de 2011 y se refiere a las tendencias, dinámicas y características desplazamiento forzado en medio del conflicto armado y la crisis humanitaria y de derechos humanos que prevalece en Colombia de manera crónica, sostenida y prolongada.

La primera parte del informe hace referencia al número de personas desplazadas, los lugares críticos de llegada, los desplazamientos masivos. La

segunda parte se detiene en las cifras del conflicto armado, demuestra su continuidad entre el gobierno anterior y el actual y pone en evidencia la inutilidad de la guerra del Estado y de la lucha armada para resolver el conflicto. La tercera parte revisa las políticas públicas sobre desplazamiento, la Ley de Víctimas y restitución de tierras y el nuevo escenario político e institucional sobre el que se orienta el gobierno del presidente Juan Manuel Santos. Un cuarto capítulo del informe está dedicado al tema de los refugiados colombianos en diversos países del mundo y hace énfasis en la situación del refugio en el Ecuador

Por último, el informe presenta tres casos regionales que dan cuenta de la difícil situación que enfrentan tres zonas del conflicto armado en Colombia: Córdoba, Bajo Cauca antioqueño y el departamento de la Guajira.

Más conflicto, más desplazamiento

Durante el primer semestre de 2011, aproximadamente **89.750** personas¹ (cerca de **17.950** familias) fueron desplazadas en Colombia por hechos de violencia e intimidación contra la población civil, sucedidos en medio del conflicto armado interno y atribuidos a grupos postdesmovilización, guerrillas y, en ocasiones, a acciones u omisiones de la Fuerza Pública². Ver gráfica 1.

Entre el 1 de enero y el 30 junio de 2011, un promedio de **496** personas por día llegaron desplazadas a **621** municipios de los **32** departamentos del país. Los cinco departamentos con mayor número de personas que llegaron desplazadas fueron Antioquia (**34.333** desplazados), Nariño (**9.601**), Cauca (**4.957**), Valle del Cauca (**4.404**) y Córdoba (**2.849**). Los cinco municipios más afectados por recepción de desplazados fueron Medellín (Antioquia, **14.902**), Bogotá D.C. (**11.215**), Amalfi (Antioquia, **5.941**), Anorí (Antioquia, **5.924**) y Tumaco (Nariño, **3.857**). Ver gráficas 4 y 5.

Por lo menos **18,088** personas, que corresponden al **20%** del total de la población afectada en el primer semestre de 2011, fueron forzados a salir en forma colectiva de sus lugares de origen en **36** eventos de desplazamiento masivo, ocurridos en desarrollo de operaciones de erradicación de cultivos ilícitos, bombardeos y enfrentamientos armados³. Por lugar de recepción, el mayor número de desplazamientos masivos se presentó en el Nordeste de Antioquia. Al municipio de Amalfi arribaron **5,500** personas procedentes del

1 La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional reportó durante el primer semestre de 2011, **48.142** personas desplazadas según zona de llegada y **44.144** personas desplazadas, según zonas de expulsión. Ver <http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/>

2 No es posible una comparación con el mismo período del año 2010, toda vez que el último reporte semestral de desplazamiento forzado registrado por CODHES corresponde al primer semestre de 2007-.

3 Acción Social reporta para el mismo período **19** desplazamientos masivos, con un total de **7.469** personas afectadas

municipio de Anorí. El municipio de Taraza fue escenario del desplazamiento forzado de **3,132** personas procedentes de veredas de los municipios de Ituango, Valdivia y la zona rural de Tarazá. También se registraron desplazamientos masivos en Ricaurte (Nariño), **1.045** personas, Timbiquí (Cauca), **1.000** personas y Buenaventura (Valle del Cauca) **889** personas.

Los desplazamientos masivos ocurrieron por enfrentamientos entre grupos que provienen de procesos de desmovilización y rearme de las antiguas “Autodefensas Unidas de Colombia- AUC”, combates entre estos grupos y la Fuerza Pública y entre la guerrilla de las Farc y el, Ejército y/o la Policía.

De acuerdo con la matriz de monitoreo de CODHES, el primer lugar de presuntos responsables de desplazamientos masivos lo ocupan nuevos grupos paramilitares como “Las Águilas Negras”, “Los Rastrojos” y “Los Machos”. En segundo lugar las Farc que al igual que los grupos paramilitares, presionan con hechos violentos la salida masiva de pobladores en zonas de su influencia: Otras causas de desplazamiento masivos obedecen a combates en zonas pobladas entre la guerrilla de las Farc y el Eln con la Fuerza Pública y a operaciones de las Fuerzas Militares en zonas de mayor intensidad del conflicto (bombardeos de la Fuerza Aérea y operaciones terrestres del Ejército).

Cabe anotar que del total de personas desplazadas durante el semestre, **24.993 (27,85%)** provienen de municipios CCAI (Centro de Coordinación y Acción Integral) en los cuales se lleva a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial, establecido desde el año 2007, que busca “Fortalecer la legitimidad, gobernabilidad y presencia del Estado en zonas específicas del territorio nacional donde había sido débil y en las que se estaba avanzando en la seguridad”⁴. Estas **24.993** personas (aproximadamente **5.000** familias) se desplazaron de **72** de los **86** municipios CCAI. Adicionalmente, cabe anotar que de los **100** municipios con mayor tasa de desplazamiento, **32** se encuentran en zonas CCAI.⁵

De acuerdo con el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos SISDHES, de CODHES y el primer estudio de la Conferencia Episcopal de Colombia sobre desplazamiento, entre el primero de enero de 1985 y el 30 de junio de 2011, alrededor de **5.281.360** personas han sido desplazadas en Colombia. Según la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en los últimos 14 años, el 90% de los

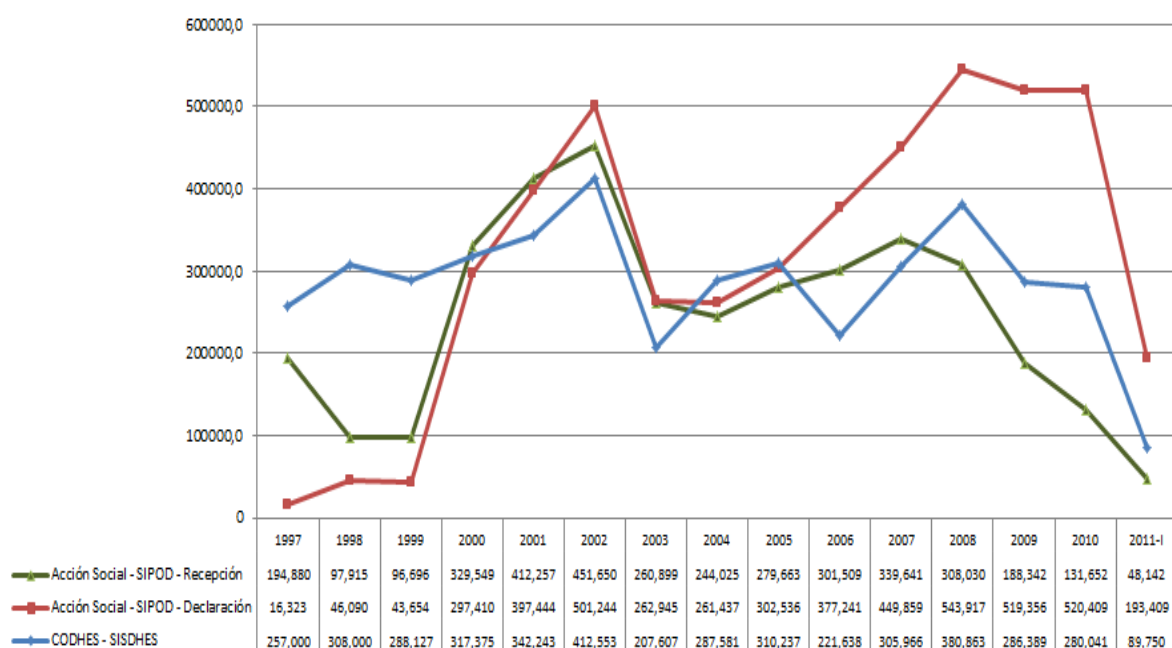
4 Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación, Disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=535&conID=4594>)

5 De acuerdo con cifras de Acción Social, de las **44.144** personas desplazadas por expulsión durante el primer semestre del año, **23.469 (4.694 familias)** fueron de Zonas CCAI. Esto corresponde a un **53,16%** del total reportado. Estas personas se desplazaron de **84** de los **86** municipios que forman parte del Plan Nacional de Consolidación. Los dos municipios en los cuales no se registraron desplazamientos por expulsión fueron Pueblo Bello (Cesar) y San Juan del Cesar (La Guajira), que forman parte de la Zona CCAI de la Sierra Nevada de Santa Marta. Además, de los 100 municipios con mayor tasa de expulsión, **39** están en zonas CCAI.

grupos familiares se han desplazado una sola vez, mientras que el 7% se han desplazado dos veces y el 1% lo ha hecho tres o más veces⁶.

Por su parte, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional registra un acumulado de **3.692.783**, que corresponde a personas que han sido desplazadas entre el primero de enero de 1997 y el 30 de junio de 2011. Ver gráfica 3.

Gráfica 1
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CODHES
Datos Comparativos Acción Social – CODHES
Variable: Número de Personas Desplazadas 1997 – 2011 (I)



Fuente: SIPOD – Acción Social, a junio 2011 / SISDHES - CODHES, a junio 2011

De acuerdo con el SISDHES, los municipios que presentan una mayor afectación por tasa de desplazamiento, según municipio de llegada (número promedio de desplazados por cada 100.000 habitantes) son Anorí (Antioquia, **72.965**), Amalfi (Antioquia, **55.396**), Tarazá (Antioquia, **16.401**), Ricaurte (Nariño, **12.229**) y Timbiquí (Cauca, **11.968**). (Ver gráfica 2). Las fumigaciones y erradicación de cultivos de coca, presencia activa de guerrillas y nuevos grupos paramilitares y control de rutas del narcotráfico explicarían el desplazamiento en estas regiones del norte y suroccidente del país.

6 Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2011). *El Reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: garantizar la observancia de los derechos de la población desplazada*. pp. 39.

Gráfica 2

Fuente: CODHES - SISDHES

Los municipios con mayor tasa de expulsión (número promedio de personas obligadas a salir por cada 100.000 habitantes), según el registro de Acción Social, son Anorí (Antioquia, 58.816), El Rosario (Nariño, 7.289), Medio Baudó (Chocó, 5.890), El Charco (Nariño, 3.754) y Tumaco (Nariño, 3.474). Ver gráfica 3.

La salida forzada es más notoria en los municipios del pacífico colombiano, epicentro de la expansión del conflicto armado en la última década y las comunidades más afectadas siguen siendo afrodescendientes que habitan territorios comunitarios.

Gráfica 3

Fuente: Cálculos con base en el SIPOD – Acción Social

No todos los desplazados que salen de un lugar a otro se registran y no todos los que se registran son incluidos en el sistema oficial. CODHES advierte, una vez más, sobre los altos niveles de subregistro y no inclusión, que, para este período, fueron de **34,02%** y **24,89%** respectivamente.

El desplazamiento forzado en tiempos de elecciones

Los procesos electorales locales para elegir gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles, en situaciones de conflicto armado, han sido escenario de intensificación del desplazamiento, como estrategia de control y dominación por parte de grupos armados irregulares.

En los últimos diez años se consolidó la cooptación de buena parte de la institucionalidad local por parte de poderes ilegales, trasciende cargos de elección popular y abarca otras instancias del Estado (Fuerza Pública, Fiscalía, institucionalidad rural, Notarías, Oficinas de Registro, Corporaciones Regionales) o contratadas por el Estado (salud, juegos de azar, obras públicas). Las elecciones del 30 de octubre ponen a prueba la capacidad del gobierno y de las instituciones para evitar esta infiltración ilegal en el poder territorial y asegurar el pleno ejercicio de la democracia.

Las personas desplazadas desde el cierre del registro electoral y antes del día de elecciones hacen parte de una ciudadanía a la que se le impide el libre ejercicio del derecho a elegir. La Organización electoral tiene el deber de hacer efectiva la orden de la Corte Constitucional para que asegure la participación de los desplazados en las elecciones.

Una lectura de las cifras de desplazamiento forzado correspondientes a los años electorales más recientes (1997, 2000, 2003, 2007), indican que los comicios territoriales (para elegir gobernadores, alcaldes, diputados, concejales

y ediles) en medio del conflicto armado han sido escenario de intensificación del desplazamiento, lo que refuerza la preocupación por los hechos de desplazamiento que pueden ocurrir entre la campaña electoral y el día de las elecciones.

Con excepción del año 2003, cuando el desplazamiento registró una reducción considerable (**49%**), en cada proceso electoral de carácter regional se advierte un fuerte incremento de la salida forzada de personas en circunstancias que pueden atribuirse violencia política e injerencia armada en los resultados electorales. Ver Tabla 1.

Hay que tener en cuenta que el año 2002, fue año pre-electoral para elecciones locales, sin embargo, fue año de elección presidencial, en el cual fue elegido como presidente Álvaro Uribe Vélez, bajo la promesa de la derrota militar de las Farc ante el fracaso del proceso de paz adelantado por su antecesor Andrés Pastrana Arango.

En ese momento, CODHES llegó a la conclusión de que la contracción del desplazamiento forzado no respondía a una lógica de restitución de derechos y garantías de seguridad, que se tradujeran en un alivio a las condiciones de vida de la población desplazada. Por el contrario, esta disminución obedeció a una lógica de control territorial por parte de la Fuerza Pública y los grupos al margen de la ley, incluido los post-desmovilizados.

CODHES concluyó que la reducción se tradujo en “el confinamiento de poblaciones convertidas en verdaderos rehenes de los actores del conflicto, el crecimiento de las solicitudes de refugio en otros países que aumenta la diáspora de compatriotas hacia el exterior y el desplazamiento no reconocido que ocurre en medio de las fumigaciones de cultivos ilícitos”.

Esas modalidades de sometimiento de la población civil se mantiene, aún en áreas de fuerte control militar y policial, como el corredor del pacífico (que atraviesa los departamentos del Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, en la frontera con Ecuador) y zonas como el nordeste, el bajo Cauca y el Urabá antioqueño, además del departamento de Córdoba.

Hay un interés específico de los grupos armados irregulares de controlar los procesos electorales para incidir en los resultados y asegurar el control sobre las autoridades que serán elegidas el 30 de octubre. Los paramilitares y narcotraficantes para mantener el dominio sobre tierras despojadas y asegurar el uso de la tierra de acuerdo a intereses económicos asociados a la minería, a la expansión de monocultivos destinados a la agroindustria de los biocombustibles y al tráfico de drogas (procesamiento y exportación). Las guerrillas, para mantener control territorial, controlar zonas de explotación minera y las regalías que producen y, por supuesto, cultivos de coca y rutas del narcotráfico.

Tabla 1
Estadística de PDV- Vs. Riesgo Electoral

Año	PDV- Recepción Acción Social	PDV- Expulsión Acción Social	PDV- Recepción CODHES
1999	96.696	114.106	279.218
2000	329.549	265.341	317.375
2002	451.650	451.136	412.553
2003	260.899	260.165	207.607
2006	301.509	296.912	221.187
2007	339.641	333.580	305.966
2010	131.652	120.201	280.041

Fuente: SISDHES-CODHES

Los partidos políticos que avalan candidatos y los procedimientos de aval por la vía de firmas de ciudadanos, deberían ser muy estrictos en las zonas más afectadas por el conflicto armado y el desplazamiento forzado. La presencia de grupos armados y el control de la institucionalidad local son indicios de hechos que pueden alterar la selección de candidatos, el libre ejercicio de los derechos a elegir y ser elegidos y los resultados de las elecciones.

La continuidad de la Seguridad Democrática o el fracaso de un embrujo

Si bien los resultados operativos de las Fuerza Pública contra las guerrillas muestran cierta contracción en el período de transición entre los gobiernos de los presidentes Juan Manuel Santos y Álvaro Uribe Vélez, es evidente que se mantiene el modelo de seguridad democrática con algunos cambios que se empiezan a implementar.

Según el informe del Ministro de Defensa Rodrigo Rivera al Congreso, entre agosto de 2010 a mayo de 2011, fueron abatidos 325 guerrilleros frente a un total de 468 entre agosto de 2009 y mayo del 2010, mientras que 325 fueron capturados y 1606 se desmovilizaron, frente a 468 y 2.075 del período anterior, respectivamente.

El Ministerio de Defensa cambió el nombre de la Red de Cooperantes por el de “Redes sociales de Seguridad”, manteniendo el principio de la participación ciudadana, es decir, involucrar a civiles en el conflicto armado. Este programa está en marcha en los departamentos de los Llanos Orientales y del Eje Cafetero y se extenderá próximamente al Valle del Cauca y Cundinamarca.⁷

Durante el gobierno anterior y durante el Ministerio de Defensa ejercido por el actual presidente de la república, se implementó una política de seguridad orientada a establecer pleno control de la Fuerza Pública en el territorio nacional. Esta política fue presentada como exitosa al punto que se

⁷ Informe del Ministro de Defensa al Congreso de la República, tomado de http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/Descargas/Documentos_home/memoriass2010-2011.pdf

anuncio el “fin del fin” y la inminencia de un país sin guerrilla, sin paramilitarismo y sin narcotráfico.

Así, en 2010 las zonas “verdes”- Fase III⁸ ó de Consolidación-, “donde las amenazas han sido superadas y la institucionalidad del Estado prima sobre la ilegalidad”, constituyen el 68,99% del territorio nacional, lo que, para el gobierno es una mejoría notoria con respecto a 2004, cuando estas zonas consolidadas abarcaban sólo el 46,52% del país⁹. Para el mismo año 2010, las “zonas amarillas ó Fase II, en las que “ya existe el control por parte de la Fuerza Pública y ha terminado exitosamente la Fase I o de “control de área”, constituyen el 24.92% (frente a un 36.66% del año 2004). Por último, las zonas rojas, “en las que aún no se ha logrado vencer la persistencia de la violencia y la criminalidad”, que representaban en 2004 el 14.82% se redujeron al 6.08% en 2010.

El argumento central del gobierno es que la seguridad ha mejorado porque se han reducido el número de homicidios. En parte, es cierto, si se comparan los homicidios presentados en el 2002 (**28.837 homicidios**) frente al total de homicidios del 2010 (**15.459 homicidios**)¹⁰. Incluso existe una variación del **-2%**, durante los primeros seis meses del año 2011, con respecto al mismo periodo del 2010, al pasar de **7.479** a **7.297** respectivamente. También las cifras oficiales muestran menos asesinatos de sindicalistas¹¹ y concejales en el período que se analiza. Ver Tabla No.10.

Sin embargo, el conflicto armado interno y su impacto sobre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario no muestra un balance positivo. Si bien los homicidios comunes se han reducido en un 2%, la variación correspondiente a las víctimas relacionadas directamente con el conflicto armado interno se ha incrementado. Por ejemplo: las masacres aumentaron en un **29%**, al pasar de **17** casos durante el primer semestre de 2010 a **22** en el primer semestre de 2011. Así mismo, se incrementó el número de víctimas de estas masacres que pasaron de **81** a **101** y también aumentaron los asesinatos selectivos de indígenas de **41** durante los primeros seis meses de 2010 a **55** durante el primer semestre de 2011. Ver gráfica 4.

Estas cifras indican que la continuidad de la política de seguridad democrática que tanto reclama el ex presidente Uribe y reafirma el presidente Santos puede haber significado una mejoría para algunos sectores privilegiados de la sociedad (ganaderos, industriales, inversionistas extranjeros y banqueros) pero no para los sectores más vulnerables que, además, siguen soportando la violencia y el despojo (campesinos pobres, pueblos indígenas,

8 Ministerio de Defensa Nacional (2011a), op.cit. p. 26

9 Ibíd. p. 16

10 Ministerio de Defensa Nacional (2011b). *Logros y retos de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad*, Julio de 2011. p. 11.

11 **NOTA:** Entre el 1 de enero hasta 22 de agosto de 2011, según la Central Unitaria de Trabajadores - CUT, asesinaron a 21 sindicalistas.

comunidades afro-descendientes y, dentro de este universo de víctimas, por supuesto, las mujeres, los niños, niñas y adolescentes).

El ejemplo más dramático es el asesinato de **50** víctimas de despojo y desplazamiento en los últimos 9 años por parte de grupos paramilitares, los antiguos y los que se rearmaron para evitar a sangre y fuego la restitución de tierras. Es decir, la política de seguridad democrática no garantizó la vida de **38** líderes y lideresas de población desplazada inmersa en procesos de reclamación de tierras durante el gobierno del presidente Uribe (2002-2010) ni tampoco evitó la muerte violenta de **12** de ellos asesinados durante los primeros diez meses de gobierno del presidente Juan Manuel Santos (7 de agosto de 2010-30 de junio de 2011).

Pese a la insistencia del gobierno de llamar “BACRIM” (bandas criminales) a los grupos paramilitares que nunca se desmovilizaron y a los que surgieron tras el proceso de desmovilización, es evidente que se trata de una prolongación del paramilitarismo en las nuevas condiciones del conflicto armado.

Como lo advirtió CODHES en forma reiterada desde 2003, cuando se realizaban las conversaciones del gobierno y las AUC en Santa Fe de Ralito, departamento de Córdoba, no todos los que se desmovilizan son paramilitares, no todos los paramilitares se están desmovilizando y, en algunas regiones, están emergiendo nuevas estructuras paramilitares con el mismo modus operandi: apoyo de Fuerza Pública, respaldo de algunos empresarios, financiación con actividades ilícitas, especialmente del narcotráfico y acciones dirigidas contra líderes sociales y políticos acusados de guerrilleros.

En los últimos dos años es evidente la tendencia de unificación de discursos y acciones del paramilitarismo (Rastrojos, Urabeños, Paisas y Águilas Negras) en contra de organizaciones defensoras de derechos humanos y comunidades que reclaman restitución de sus tierras.

Estas operaciones requieren de inteligencia, seguimiento y coordinación que trascienden en sus objetivos y formas de acción a simples bandas criminales de delincuencia común. Además, operaciones centralizadas de la Fuerza Pública como “Troya Caribe” y “Troya Pacífico” dejaron al descubierto relaciones entre estos grupos armados y agentes e instituciones del Estado en diversas regiones del país¹².

Gráfica 4 **Víctimas directas del conflicto armado interno** **Enero-junio 2010-2011**

12 515 capturados dejó como saldo la Operación Troya Caribe” contra las Bacrim, según reveló el comandante general de las Fuerzas Militares, Almirante Edgar Cely a la W Radio (<http://www.wradio.com.co/nota.aspx?id=1491632>). En total se han realizado más de 250 acciones ofensivas contra estos grupos en el marco de las operaciones Caribe y Troya. El gobierno del presidente Juan Manuel Santos puso en marcha las operaciones Troya Caribe y Troya Pacifico para combatir a las bandas criminales en la zona norte (especialmente el departamento de Córdoba) y en los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño, hasta la frontera con Ecuador. El Plan Troya Pacífico fue anunciado en mayo de 2011 por el presidente Santos. Ver http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Mayo/Paginas/20110504_18.aspx

Lo expuesto por las cifras oficiales y los datos de CODHES tienen un común denominador: existen formas de violencia con objetivos específicos. Es decir, la violencia selectiva sigue siendo un punto de discusión de los avances de la seguridad.

Una lectura de las cifras oficiales permiten afirmar que:

- 1- El eje central de la PSD es la neutralización de los grupos armados al margen de la ley. Es decir, evitar su accionar. Sin embargo, las cifras oficiales registran aumentos de acciones de estos grupos, sobre todo en secuestros, homicidios selectivos, masacres y atentados contra la infraestructura. Así mismo, el aumento en las bajas de la Fuerza Pública, revela un aumento del impacto y magnitud en la confrontación armada.
- 2- Los grupos armados al margen de la ley, a pesar de los resultados operacionales de la PSD, sostienen acciones en **todos** los departamentos del país, sin importar si la zona es considerada “verde”, “amarilla” o “roja”.
- 3- Las cifras demuestran (una vez más) que la PSD no logra proteger completamente a cierta parte de la población que continuamente es blanco de las acciones de los diferentes grupos armados. De manera específica, se reconoce por parte de miembros de la Fuerza Pública, como el Director de la Policía Nacional, General Oscar Naranjo, que la seguridad en lo rural no anda bien¹³.
- 4- La desprotección de la población se sustenta también por las continuas amenazas a organizaciones sociales, líderes, funcionarios públicos, sindicalistas, indígenas y periodistas. Durante 2011 han circulado un total de **149** amenazas, entre amenazas individuales y colectivas.
- 5- El Centro Integrado de Inteligencia Electoral (CI2E) reveló que existen **171** municipios en riesgo alto, **187** municipios con riesgo medio y **620** con riesgo bajo, en relación a las amenazas directas contra el proceso electoral que se realizará en octubre. **10** municipios de cinco departamentos concentran el mayor riesgo, estos son: Arauca (Arauca), Huila (Neiva), Meta (Villavicencio, Acacías, Puerto Gaitán u Castilla Nueva), Casanare (Aguazul), Sucre (Tolú, Coveñas) y Antioquia (Yondó).
- 6- De acuerdo con el SISDHES- CODHES entre enero y julio del 2011, se han presentado: **20** asesinatos, **4** secuestros y **12** amenazas (individuales y colectivas) a candidatos a cargos de elección popular. También se han registrado **14** homicidios selectivos, **13** a funcionarios públicos, **1** homicidio y **4** intentos de homicidios a periodistas, **34** homicidios y **3** atentados contra líderes sociales y comunales¹⁴. En cuanto a la violencia contra el movimiento sindical colombiano se destaca la persecución de docentes en

¹³ *En materia de seguridad, el general Naranjo dijo que la realidad y la percepción están distantes.* El Colombiano, julio 5 de 2011. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/en_materia_de_seguridad_general_naranjo_dijo_que_la_realidad_y_la_percepcion_estan_distantes/en_materia_de_seguridad_general_naranjo_dijo_que_la_realidad_y_la_percepcion_estan_distantes.asp

Córdoba (5 asesinatos hasta junio de 2011). Así mismo, son **38** los sindicalistas asesinados entre 2010 y 2011 a nivel nacional¹⁵.

- 7- Hay conflicto armado y la población civil sigue siendo la más afectada por sus formas de degradación asociadas a graves, sistemáticas y, en ocasiones masivas, violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

El refugio en Ecuador: el dilema de los derechos frente a la seguridad

Ecuador y Colombia restablecieron plenamente sus relaciones diplomáticas el 26 de noviembre de 2010, dos años y nueve meses después de la ruptura provocada por el ataque colombiano a un campamento guerrillero en Angostura el 1 de marzo de 2008.

Durante el período de ruptura, el gobierno ecuatoriano aplicó un “registro ampliado” para otorgar estatus de refugiados a personas que reclamaban protección, la mayoría de nacionalidad colombiana que argumentaba violencia generalizada en el marco del conflicto armado y ausencia de garantías en su país.

En estas circunstancias, el gobierno ecuatoriano puso el tema de los refugiados colombianos como una de las cinco condiciones para el restablecimiento de las relaciones entre ambos países¹⁶. No obstante, durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez y en los primeros meses del gobierno del presidente Juan Manuel Santos, la cancillería colombiana mantuvo la posición de negar la existencia de refugiados colombianos en Ecuador y de aceptar la inclusión de este tema en la agenda binacional.

Sin embargo, se advierte un cambio en la posición del gobierno colombiano que, al parecer, ya reconoce la existencia de los refugiados y

14 Se incluyen los líderes en procesos de restitución de tierras.

15 *Comunicado CUT-Córdoba*, junio 21 de 2011.

16 Las cinco condiciones del gobierno ecuatoriano al gobierno colombiano para el restablecimiento de las relaciones con Colombia eran: 1) Que desvirtúe y termine con la campaña de vincular al Ecuador y sus autoridades con las Farc, 2) Que comprometa la presencia efectiva de la Fuerza Pública en la zona fronteriza, 3) Que visibilice la entrega de la información solicitada sobre la incursión del primero de marzo, 4) Que haga efectiva la entrega de información de las computadoras encontradas en Angostura y, 5) Que haya una contribución de Colombia al Acnur en relación con los refugiados. Ver, Boletín de prensa número 716 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, “Ecuador reitera su posición pacífica y soberana”, Quito, Ecuador, 23 de diciembre de 2008

acepta discutir el tema en la Comisión Binacional¹⁷. Además, el nuevo gobierno colombiano reconoce que hay un conflicto armado y abanderó una Ley de víctimas y restitución de tierras que, aun cuando no reconoce explícitamente a los refugiados como parte del universo de víctimas, ha generado expectativas dentro y fuera del país¹⁸.

Entre tanto, el gobierno ecuatoriano adoptó medidas administrativas e hizo manifestaciones públicas que podrían derivar en un retroceso en el reconocimiento de refugiados. En Ecuador hay muchas presiones para convertir el tema de refugiados en un tema de seguridad, más que un tema humanitario. No obstante, el gobierno insiste en que mantendrá la tradición de observar plenamente el derecho internacional de los refugiados, pero que ejercerá nuevos controles para la admisión y el reconocimiento.

La política del Ecuador en materia de refugio

En el tema de refugio, el gobierno ecuatoriano formuló en 2008 una política orientada al reconocimiento del refugio de miles de colombianos con ocasión del conflicto armado interno en el vecino país. “Se implementará un *modelo mixto* en la protección de las personas que la necesiten. Este modelo da respuesta a posibles flujos masivos de refugiados y a las solicitudes individuales, legaliza a las miles de personas que se llaman *invisibles* porque no se han atrevido a acercarse a nuestras instituciones públicas o porque desconocen que tienen derechos en el Ecuador”¹⁹.

Para dar protección a las personas “invisibles”, Ecuador inició un proceso novedoso en América Latina que se realizó entre 2008 y 2010, denominado “Registro Ampliado”, orientado a resolver, especialmente, la situación de desprotección de miles de refugiados colombianos en el país.

El resultado del Registro Ampliado fue el reconocimiento del estatus de refugiado a aproximadamente **28.000** colombianos, la inmensa mayoría en las

17 Los gobiernos de Ecuador y Colombia anunciaron el 22 de julio de 2011 la reestructuración de la Comisión de Vecindad e Integración Ecuatoriano-Colombiana (COVIEC), creada en 1989 y de acuerdo con el embajador Juan Salazar Sancisi, director de Relaciones Vecinales y Soberanía de la Cancillería ecuatoriana, dentro de los cinco temas a tratar en esta Comisión está el de los refugiados colombianos en Ecuador

18 La Ley 1448 del 10 de junio de 2011 fue expuesta en Quito antes las autoridades gubernamentales, organismos internacionales, ONG y refugiados en agosto de 2011 por el senador ponente Juan Fernando Cristo. La Ley reconoce el conflicto armado y establece mecanismos para la reparación integral de las víctimas. Ver http://www.bibliotecajuridica.com.co/LEY_1448_DE_2011.pdf

19 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Política de Ecuador en materia de Refugio*, Quito, septiembre de 2008, p.15

provincias de la frontera norte (Sucumbíos, Esmeraldas y Carchi), con lo cual, el número total de colombianos reconocidos como refugiados en Ecuador ascendió a **54.523**. Culminado el procedimiento especial de registro ampliado, las solicitudes de refugio se mantienen en un promedio de **1.500** cada mes²⁰.

El proceso de admisión de refugiados en Ecuador incluye ahora nuevos instrumentos administrativos relacionados con la inadmisibilidad motivada²¹. Desde enero de 2011 el gobierno ecuatoriano aplica el artículo 3 del decreto ejecutivo 1635 de marzo del 2009 (aprobado mediante el acuerdo ministerial 003 del 11 de enero del 2011), que establece que:

“al recibir solicitudes de refugio manifiestamente infundadas o abusivas podrá inmediatamente, o como máximo, hasta dentro de los diez días hábiles subsiguientes, declarar su inadmisión motivada a trámite, sin que para ello sea necesaria resolución por parte de la Comisión. En estos casos, se emitirá una certificación de presentación de la solicitud, que tendrá una validez de diez días hábiles; y, con la notificación de inadmisión, se otorgará hasta 30 días hábiles de plazo, para que la persona cuya solicitud no fuere admitida, regularice su situación migratoria o abandone el país”.

Las estadísticas de refugio en Ecuador

Según la Dirección de Refugiados del Ecuador, hasta agosto de 2011, se recibieron **145.655** solicitudes de refugio de personas de diversas nacionalidades, de las cuales **54.523** fueron reconocidas con el estatus respectivo, de las cuales el 98.5% corresponde a personas de nacionalidad colombiana. (Ver Tabla 2).

Tabla 2

Refugiados reconocidos en Ecuador hasta junio de 2011	
Principales países de origen	Total refugiados reconocidos
Colombia	53.618

20 La información fue suministrada por la Oficina en Ecuador del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR y a la Dirección de refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración del Ecuador y corresponden al 2011.

21 Decreto 1635 de 2009, reglamentado mediante Acuerdo Ministerial No. 003 del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, en enero del 2011.

Cuba	240
Afganistán	116
Perú	98
Iraq	36
Irán	25
Haití	24
Nigeria	16
China	12
Pakistán	28
Rusia	23
Sahara Occidental	5
Venezuela	4

Fuente: Dirección de Refugiados de la Cancillería del Ecuador, elaboración CODHES

El reconocimiento de refugiados

Según la Dirección de Refugiados de la Cancillería, en la actualidad el **76%** del total de solicitudes de refugio ante el gobierno ecuatoriano son admitidos a trámite, mientras que el **24%** corresponden a solicitudes consideradas como “manifiestamente infundadas o abusivas”²². Según las cifras de la Dirección de Refugiados, el gobierno del Ecuador admitió a trámite **10.632** solicitudes entre enero y agosto de 2011, de las cuales **1.593** (14.9%) concluyeron en otorgamiento del estatus de refugiado²³. Es decir, **9.039** (85.1%) solicitudes no se les concedió el refugio durante el primer semestre de 2011.

Si el gobierno afirma que admite a trámite el 76% del total de solicitudes, entonces el total aproximado de solicitudes de enero a agosto de 2011 ascendería a **13.989**, lo que quiere decir que alrededor de **3.357** solicitudes ni siquiera fueron consideradas en este período.

Antes de 2008 se presentaron **65.442** solicitudes de refugio por parte de colombianos, de las cuales **18.342** fueron reconocidas, es decir, que del total acumulado hasta ese año, el reconocimiento de solicitudes fue cercano al **28%**.

En el año 2009, año de aplicación del Registro Ampliado, se presentaron en total **30.404** solicitudes de las cuales se reconocieron como refugiados a

22 Entrevista de CODHES con el Ministro José Sandoval, director de la Dirección de Refugiados de la Cancillería del Ecuador, 8 de agosto de 2011.

23 Ver <http://www.mmrree.gob.ec/refugiados/estadisticas/indice.html>

25.872 (el 85%). En 2010, de **23.875** solicitudes presentadas, **8.007** fueron reconocidas (33.5%). Para el primer semestre de 2011 de **8.488** solicitudes de colombianos admitidas a trámite, **1.470** fueron reconocidas (17.3%).

¿En dónde están los refugiados en Ecuador?

Tabla 3
Cifras a junio 30 de 2011 – Total refugiados: 54.467

Provincia	Personas refugiadas	% del total de refugiados en el país	
Pichincha	16.184	29,7%	79,52%
Sucumbíos	12.088	22,1%	
Esmeraldas	6.012	11,03%	
Carchi	4.842	8,88%	
Imbabura	4.258	7,81%	16.46%
Guayas	2.976	5,46%	
Azuay	2.104	3,86%	
Santo Domingo	1.844	3,38%	
Orellana	1.492	2,73%	
Manabí	562	1,03%	
Otras Provincias	2.105	4,02%	4.02%

Fuente: Dirección de Refugiados, Cancillería del Ecuador, elaboración CODHES

¿De dónde vienen?

De acuerdo a datos acumulados desde 2000 a 2011²⁴, los refugiados colombianos reconocidos en el Ecuador, provienen principalmente de Putumayo, Nariño, Valle del Cauca, Caquetá, Cauca y Antioquia, sin embargo, son en total 25 los departamentos de Colombia señalados como lugar de origen de los refugiados reconocidos. (Ver Tabla 4).

Tabla 4

Departamento	Hasta 2008	2009	2010	Julio 2011
Putumayo	14,5%	28%	6%	10,7%
Nariño	13,10%	21,5%	55,4%	23,8%
Valle del Cauca	11,64%	15,5%	13,87%	21%
Caquetá	4,4%	4,2%	0,94%	3,3%
Cauca	2,9%	4,09%	3,75%	5,1%
Antioquia	3,39%	3,92%	3,25%	6,9%

Fuente: Dirección de Refugiados, Cancillería del Ecuador, elaboración CODHES

Estos departamentos incluyen toda la frontera terrestre con Ecuador afectada desde comienzos de la década anterior por múltiples formas de violencia y conocida como epicentro de las acciones del Plan Colombia (Nariño y Putumayo). Otros dos departamentos se extienden por el cordón del pacífico y la región andina en donde se libra buena parte de la confrontación armada reciente (Cauca y Valle del Cauca). Las otras dos regiones son Antioquia, el principal centro de expulsión de desplazados en Colombia y Caquetá,

24 Datos de la Dirección De Refugio del Ecuador. Agosto de 2011.

escenario de una intensa confrontación entre Fuerza Pública y la guerrilla de las Farc.

En 2008 cerca del 50% de los refugiados reconocidos en Ecuador procedían de estos seis departamentos, en 2009, año del registro ampliado, el porcentaje aumento a 77,2% en 2010 fueron el 83,21 % y para el primer semestre de 2011 son el 70%.

Es decir, la mayoría de los refugiados colombianos en Ecuador provienen de seis departamentos en los que confluye la violencia paramilitar y narco paramilitar (Antioquia), las operaciones ofensivas más grandes de la Fuerza pública contra la guerrilla de las Farc (Caquetá), los llamados “laboratorios de paz” del Plan Colombia en la frontera con Ecuador (Nariño y Putumayo) y la región en la que el conflicto armado es más intenso en los últimos dos años por la persecución contra el máximo líder de las Farc, “Alfonso Cano” (Valle del Cauca y Cauca)²⁵.

Refugiados, medios y opinión pública

El refugio de colombianos es un tema de información recurrente en los medios de comunicación del Ecuador pero, paradójicamente, es un asunto muy limitado, casi desconocido, en los medios colombianos.

Mientras en Colombia se ignora la suerte de los colombianos refugiados, en Ecuador tiende a crecer una percepción negativa del refugio que se manifiesta en formas de estigmatización, señalamiento y xenofobia. Esta percepción negativa se amplía a personas de otras nacionalidades (cubanos, haitianos, africanos, especialmente) y afecta también a migrantes regulares e irregulares.

Entre enero y agosto del 2011, CODHES realizó una observación parcial y limitada de 50 noticias publicadas en 9 medios de comunicación ecuatorianos, así como en agencias internacionales de noticias con corresponsales en Ecuador, escogidas en forma aleatoria²⁶.

El estudio muestra desde un manejo profesional de la información hasta formas de presentación de las noticias sobre refugiados que distorsionan y sesgan la información. Es sabido que en el proceso de construcción de la noticia intervienen periodistas y editores que bien pueden tener conocimiento del contexto histórico y el marco legal internacional que regula el refugio, o bien presuponen una relación *per se* entre refugio y hechos delictivos.

Esta tendencia podría responder a un reflejo en los medios del debate político entre el gobierno y la oposición, en el que el refugio y las migraciones

25 En este boletín de CODHES Informa se incluyen mapas y análisis de todas las regiones de Colombia que expulsan desplazados internos y refugiados a países como Ecuador.

26 Los medios de comunicación incluidos en la observación fueron El Universo, El Comercio, Hoy, La Hora, El Mercurio, El Telégrafo, Notimex, AFP y Andes.

son señaladas como la causa de la inseguridad ciudadana y alimenta una visión securitista que restringe y afecta los derechos de las personas refugiadas y migrantes.

El análisis indica que 19 noticias sobre refugio de colombianos en Ecuador hicieron uso apropiado de diversas fuentes sobre un mismo hecho y le dieron un tratamiento profesional al tema²⁷.

Otras 15 noticias muestran un manejo parcial dado que la única fuente es el Estado²⁸. 14 noticias registraron una posición negativa asociando *refugio* a hechos delictivos que aumentan la percepción de inseguridad en Ecuador:

“Delincuencia motiva depuración del plan de visa de refugiados”²⁹, titulaba el Diario El Universo; “Nacionalizarse, la mejor defensa”³⁰, refiriéndose a que figuras como el asilo político, el refugio y la naturalización impiden que la justicia extradite a miembros del crimen organizado; “Refugiados, problema de

27 Algunos ejemplos de noticias con un manejo adecuado de las fuentes: “El Refugiado es vulnerable en Ecuador”, publicada por el diario El Comercio el día 21 de junio del 2011, utiliza múltiples fuentes para construir la noticia; Recurre a una persona refugiada, a representantes de organizaciones de la sociedad civil, a un funcionario del ACNUR Ecuador y a la Dirección de Refugio de la Cancillería, mostrando así, varios matices del hecho. Disponible en http://www.elcomercio.com/seguridad/refugiado-vulnerable-Ecuador_0_502749888.html; “Cada mes 1500 colombianos llegan a Ecuador huyendo de la violencia” publicada por el diario El Universo el día 20 de junio del 2011, también utiliza diversas fuentes para su elaboración; utiliza el ACNUR, una organización de la sociedad civil, la Dirección de Refugio de la Cancillería y declaraciones del Presidente Rafael Correa, como fuentes en la noticia. Disponible en <http://www.eluniverso.com/2011/06/20/1/1355/cada-mes-1500-colombianos-llegan-ecuador-huyendo-violencia.html>

28 A continuación se presentan ejemplos de noticias en donde las únicas fuentes consideradas fueron estatales: la noticia “Ecuador endureció requisitos para conceder status de refugiado”, publicada por el diario El Telégrafo el día 18 de junio del 2011, sólo recurre a la Dirección de Refugio de la Cancillería y a las declaraciones del Presidente Rafael Correa para la realización de la noticia. Disponible en http://www.telegrafo.com.ec/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=7201&Itemid=2; La noticia “Correa dice que endureció requisitos para conceder status de refugio”, divulgada por el diario El Comercio el día 18 de junio del 2011, utiliza las declaraciones del presidente ecuatoriano como única fuente. Aunque utiliza cifras de ACNUR, sólo representan parte del contexto de la noticia y no una opinión alterna a la oficial. Disponible en http://www.elcomercio.com/politica/Correa-Ecuador-endurecio-requisitos-refugiado_0_501549867.html

29 Titular publicado por el diario El Universo el día 27 de junio del 2011. Disponible en <http://www.eluniverso.com/2011/06/27/1/1355/delincuencia-motiva-depuracion-plan-visa-refugiados.html>

30 Titular publicado por el diario Hoy el día 18 de julio del 2011. Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/nacionalizarse-la-mejor-defensa-488443.html>

Colombia con Ecuador”³¹, noticia en la que se argumentaba que la inseguridad y el desempleo estaban directamente asociados con la masiva llegada de colombianos a ciertas zonas del Ecuador.

En los meses de junio y julio, se produjeron más noticias relacionadas con el refugio, debido al anuncio del Presidente del Ecuador, Rafael Correa, según el cual, el gobierno se proponía revisar las visas otorgadas durante el Registro Ampliado y sugería establecer controles más efectivos y rigurosos a la hora de otorgar el reconocimiento de refugiados.

“Se han reducido drásticamente las solicitudes de refugio porque ahora se exigen muchos más requisitos, y esto será revisado estrictamente para darle el estatus de refugiado al que verdaderamente lo merece. Antes era muy laxo el proceso, eso ya ha sido corregido”³².

Los titulares de prensa ampliaron el debate: “Ecuador establece mayores controles para indocumentados y refugiados”³³; “Ecuador endureció requisitos para conceder status de refugiado”³⁴; “Ecuador depura visas de refugiados colombianos tras detectar irregularidades”³⁵, “Revisará Ecuador visas de refugio otorgadas a colombianos en 2009”³⁶.

Las declaraciones del presidente Correa se presentaron en un contexto en el que sectores de opinión responsabilizaron al gobierno por el incremento de la inseguridad ciudadana, en algunos casos criticando el precepto constitucional de

31 Titular publicado por el diario La Hora el día 26 de junio del 2011. Disponible en <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101163850/-1/Refugiados,%20problema%20de%20Colombia%20con%20Ecuador.html>

32 Declaraciones del Presidente Rafael Correa, publicadas por el diario El Comercio el día 18 de junio del 2011. Disponible en http://www.elcomercio.com/politica/Correa-Ecuador-endurecio-requisitos-refugiado_0_501549867.html

33 Titular publicado por el diario El Universo el día 30 de junio de 2011. Disponible en <http://www.eluniverso.com/2011/06/30/1/1360/ecuador-establece-mayores-controles-indocumentados-refugiados.html?p=1360&m=1860>

34 Titular publicado por el diario El Telégrafo el día 18 de junio del 2011. Disponible en http://www.telegrafo.com.ec/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=7201&Itemid=2

35 Titular publicado por el diario El Mercurio el día 6 de julio del 2011. Disponible en <http://www.elmercurio.com.ec/287545-ecuador-depura-visas-de-refugiados-colombianos-tras-detectar-irregularidades.html>

“ciudadanía universal” y la política de apertura de fronteras que promovió el gobierno desde el inicio de su mandato³⁷.

Convertir el refugio en un hecho noticioso asociado sólo a casos de delincuencia puede reducir el tema en un lugar común y generar un imaginario social e institucional negativo que afecta la imagen y restringe los derechos de las personas refugiadas. Una información equilibrada, que divulgue la realidad (aún aquella con connotación negativa), que reafirme los derechos y el sentido humanitario del refugio y que destaque los elementos positivos que pueda tener la presencia de personas diferentes y diversas, puede contribuir a formar una opinión pública con capacidad de comprender y tomar posición frente a los hechos.

Hay esfuerzos en esa dirección por parte de algunos medios de comunicación, periodistas y organizaciones. ACNUR y Medios para la Paz, promovieron talleres y reuniones con periodistas y editores para analizar estos temas y contribuir a ese proceso de formación de opinión pública en Ecuador, que también debería hacerse en Colombia.

Securitización del refugio

Ecuador realizó en 2010 un censo de población cuyos resultados empiezan a divulgarse y permiten analizar el impacto del refugio en la sociedad ecuatoriana. Según este censo, Ecuador tiene una población de **14.483.499** habitantes, lo que significa que el número de refugiados reconocidos por el gobierno ecuatoriano (aproximadamente **55.000** personas), representa el **0.37%** del total de la población.

Si, además de los refugiados reconocidos se incluyen las solicitudes pendientes (estimadas en 20.000), la población colombiana en necesidad de protección internacional (estimada en 135.000), el porcentaje de población en

36 Titular publicado por la agencia internacional de noticias, Notimex, el 5 de julio del 2011. Disponible en http://noticias.lainformacion.mx/mundo/revisara-ecuador-visas-de-refugio-otorgadas-a-colombianos-en-2009_WVrgggGzRn6GaJOICHQkQ6/

37 “Círculos de opinión han sugerido que la aplicación de la norma constitucional ecuatoriana de libre movilidad es una de las causas del crecimiento de la inseguridad en el país”, noticia publicada por la agencia internacional de noticias Notimex, el día 30 de junio del 2011, disponible en <http://es-us.noticias.yahoo.com/ejercer%C3%A1-ecuador-control-concesi%C3%B3n-visas-refugio-191900033.html>. "Se han reducido drásticamente las solicitudes de refugio porque ahora se exigen muchos más requisitos, y esto será revisado estrictamente para darle el estatus de refugiado al que verdaderamente lo merece. Antes era muy laxo el proceso, eso ya ha sido corregido", subrayó el Mandatario. Ello en respuesta a las críticas de opositores que han advertido que refugiados supuestamente se escudan en esa condición para cometer delitos en el país”, noticia publicada por el diario El Telégrafo el día 18 de junio, disponible en http://www.telegrafo.com.ec/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=7201&Itemid=2

situación de refugio con respecto al total de la población ecuatoriana sería del **1.8%**.

Por supuesto que la existencia de un conflicto armado en Colombia que se prolonga por más de cuatro décadas y que afecta en forma directa el territorio y la sociedad ecuatoriana, pueden provocar cierta fatiga y cansancio en la medida en que se convierte en un problema crónico y sostenido.

Aún así, los testimonios de algunos refugiados colombianos son de reconocimiento y agradecimiento a las autoridades y a las comunidades que los acogieron y hay numerosos ejemplos de integración a la sociedad local y de aporte al desarrollo y el emprendimiento.

Ante la insistencia de relacionar el refugio con hechos delictivos y a propósito de legítima preocupación sobre la posible vinculación de extranjeros en la comisión de delitos, CODHES solicitó a la Comandancia General de la Policía en Ecuador un reporte sobre personas detenidas según delito y nacionalidad del presunto responsable.

El informe de la Policía indica que del total de detenidos durante 2010, el **95.3%** corresponde a ecuatorianos, el **3.37%** a colombianos, el **0.59%** a peruanos y el **0.2%** a cubanos y el **0.54%** a otras nacionalidades. Los resultados de personas detenidas por delitos cometidos durante el primer semestre indican que el **95.4%** corresponde a ecuatorianos, el **2.9%** a colombianos, **0.8%** a peruanos y **0.2%** a cubanos.

El debate político abierto puede ser positivo si tiene en cuenta los derechos de las personas refugiadas y contribuye a su realización, pero puede ser negativo en la medida en que presione cierta regresividad en la política oficial sobre el refugio que, incluso, fue valorada positivamente en el marco de la Conferencia Regional Humanitaria sobre la protección de personas refugiadas y desplazadas, que se realizó en Quito en noviembre de 2010³⁸.

En este sentido, CODHES toma nota de la declaración de las autoridades ecuatorianas en el sentido en que los controles se ejercen teniendo en cuenta el derecho internacional de los refugiados y que Ecuador mantiene su política de pleno respeto y acatamiento a los tratados internacionales:

*“El Canciller Ricardo Patiño indicó la importancia de tomar precauciones en materia de refugio ya que actualmente en Ecuador existe un problema serio de seguridad y por lo tanto hay que observar la realidad del país. “Seguimos creyendo en el trato humanitario, en la solidaridad, en la ciudadanía universal, esos conceptos nosotros los seguimos defendiendo”*³⁹

El refugio de colombianos en el mundo

38 En la Conferencia Regional Humanitaria sobre la Protección de Personas Refugiadas y Desplazadas participaron delegados de 15 gobiernos y Estados y delegaciones de 16 países de la región. En el marco de esta Conferencia se reconoció como una buena práctica el “registro ampliado” por parte de un Estado signatario de la Convención de 1951. Ver, Comité de Seguimiento al Plan de Acción de México, Memorias de la Conferencia Regional Humanitaria Conferencia Regional Humanitaria sobre la Protección de Personas Refugiadas y Desplazadas, p. 16, Quito, agosto de 2011

Según último informe de ACNUR Global Trends 2010, **395.577** personas de nacionalidad colombiana están refugiadas o en condiciones similares alrededor del mundo. En los primeros 10 países hay **121.718** colombianos reconocidos como refugiados. (Ver Tabla 5).

Tabla 5

Colombianos refugiados en el mundo		
País de asilo	Refugiados Reconocidos	Fecha y Fuente
Ecuador	54.523	Julio 2011 Dirección de Refugio Ecuador DR
Estados Unidos	33.455	Diciembre 2010 Min Justicia
Canadá	16.054	Diciembre 2010 ACNUR Global Trends 2010
Costa Rica	10.279	Junio 2011 ACNUR
Venezuela	2.734	Julio 2011 CONARE-ACNUR
Panamá	1.328	Diciembre 2010 ACNUR
Chile	814	Julio 2011 ACNUR
Brasil	628	Julio 2011 Min Justicia
Argentina	403	Julio 2011 ACNUR
México	247	Julio 2011 Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados COMAR
Total 10 países	121.718	

Elaboración CODHES Agosto de 2011, Fuentes y periodos citados en el cuadro. Nota: No todas las cifras corresponden a los mismos periodos de corte, ni a las mismas fuentes, su elaboración se realiza de acuerdo a la información disponible en los diferentes países, para datos acumulados de refugiados reconocidos hasta diciembre de 2010 y primer semestre de 2011

El refugio colombiano en otros países⁴⁰

En algunos países como **España**, que podría estar entre los primero 10 por número de refugiados colombianos reconocidos no fue posible acceder a cifras con datos acumulados de reconocimiento hasta la fecha. El argumento de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado CEAR es que después de un tiempo las personas refugiadas pueden acceder a la doble nacionalidad. En España, para el año 2010, según la CEAR se presentaron 123 solicitudes de

39 La declaración del canciller Ricardo Patiño se produjo luego de una reunión con la directora de ACNUR para las Américas Marta Juárez el 4 de agosto de 2011, Ver comunicado en <http://www.mmrree.gob.ec/2011/bol755.asp>

40 Este informe no es exhaustivo, es una descripción que se fundamenta en las consultas directas realizadas por CODHES en los países citados. No todas las oficinas que atienden refugiados ofrecen información pública sobre el tema y persisten muchas precariedades para tener datos confiables.

asilo de colombianos, de las cuales 93 se presentaron en Madrid. Colombia es el sexto país de origen en las solicitudes de asilo en España.

En **Panamá** según un estudio reciente de la Universidad de Panamá con el apoyo del Consejo Noruego para Refugiados (2010), entre 12.000 y 14.500 personas podrían estar en condición de reclamar su Derecho a la Protección Internacional, es decir que son personas que se encuentran en condiciones similares al refugio sin ser reconocidas como tales.

La oficina en Panamá del Consejo Noruego para Refugiados estima que aproximadamente se reciben 60 solicitudes de refugio al mes en ese país, sin embargo según el ACNUR solo un pequeño porcentaje es admitido a trámite y el 6% es reconocido. El porcentaje restante no pasa de la primera etapa (admisión), por lo tanto tampoco pasan a la Comisión de Elegibilidad.

Según ACNUR, en Panamá a la fecha existen 479 solicitudes de refugio por parte de ciudadanos colombianos, a pesar de la baja tasa de reconocimiento es importante señalar que el número de solicitudes de asilo por parte de colombianos se ha mantenido constante, representando un 90% del total de las solicitudes de asilo en el país.

Según el Censo Binacional de 2004, las personas con estatus de PTH (Protección Temporal) en frontera es de 920, de los cuales aproximadamente 550 son de nacionalidad colombiana y el resto dependientes o familiares panameños.

En **Costa Rica** desde el 2010 y hasta el 30 de junio del 2011, se han reconocido 10.279 refugiados colombianos, según ACNUR. En el primer semestre de 2011 se han presentado 335 solicitudes de colombianos y hay 430 pendientes en su totalidad. Hasta el 2010, el porcentaje de aceptación de refugiados es de 20 a 30%, en la actualidad es de un 10%.

Es decir, el porcentaje de solicitudes de refugio por parte de colombianos se ha mantenido, lo que disminuyó fue el porcentaje de aceptación de las mismas. El bajo porcentaje de reconocimiento responde en parte a los mecanismos ordenados en la Nueva Ley de Migración y Extranjería (Ley número 8764 del 19 de agosto de 2009),. Ahora la decisión pasó de Migración a una Comisión de Elegibilidad integrada por tres ministerios: Ministerio de Seguridad, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Trabajo.

El proceso de reconocimiento como refugiado tarda entre 6 meses a 1 año, tiempo en que la persona no tiene derecho a trabajar. Desde la Nueva Ley de Migración y Extranjería, los refugiados deben pagar un suma de 145 USD (antes eran 48 USD) anuales por el carné (aplica para extranjeros también) y deben adquirir, obligatoriamente, un seguro médico por un valor de 25 USD mensuales. Por esta razón, muchos de los refugiados no pueden obtener los documentos requeridos.

Los principales problemas que afrontan los refugiados colombianos en Costa Rica son el acceso a empleo y a servicios de salud y educación y la discriminación y la estigmatización social por ser refugiados, por ser colombianos y en ocasiones, por ser afro-descendientes. En el imaginario colectivo existe la idea de que “si tuvieron que salir de su país es porque deben o hicieron algo” y se asocia a los refugiados colombianos con el narcotráfico y el sicariato.

En **Venezuela** las principales dificultades que enfrentan los colombianos se relacionan con el desempleo, cobertura en salud y educación y discriminación por parte de nacionales. La mayor parte de la población refugiada se halla en los estados fronterizos de Táchira, Zulia y Apure. Más de la mitad de dicha población vive en viviendas precarias, sin agua corriente y dos tercios de la misma viven con jornales de mano de obra.

En **México** desde el 2007 a mayo del 2011, este país ha reconocido a 247 colombianos como refugiados según la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, del gobierno federal. En el 2009 se reconocieron 16; en 2010, 39 refugiados; y en hasta mayo de 2011, a 14 refugiados. Las principales dificultades que atraviesan los refugiados colombianos en México son el desempleo, la integración y la discriminación y estigmatización por la asociación de su nacionalidad al narcotráfico.

Sin embargo, es necesario precisar que aunque enfrentan faltas de oportunidades de trabajo, muchos de ellos son reconocidos por sus altos niveles educativos y de preparación frente a otros ciudadanos de diferentes nacionalidades. El proceso para obtención del reconocimiento de refugio toma cinco meses aproximadamente.

En **Argentina**, el número de colombianos reconocidos como refugiado en 2010 es de 403. Durante el 2010 hubo 11 reconocimientos individuales. Entre 2005 y 2010 se presentaron 748 solicitudes de asilo por parte de colombianos, siendo la segunda población en importancia. En 2010 fueron 157 y a finales del 2010 existían 203 solicitudes pendientes.

En **Chile**, según información proporcionada por ACNUR, viven 812 refugiados colombianos reconocidos. Durante el 2010 hubo 66 reconocimientos. En este mismo año, se presentaron 220 solicitudes y a finales había 246 solicitudes pendientes de definición.

Los retos en la implementación de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011)

La expedición de la ley de víctimas es un paso importante hacia el reconocimiento de la tragedia humanitaria que ha significado para una parte numerosa y significativa de la sociedad colombiana, el prolongado conflicto interno armado que durante las dos administraciones del ex presidente Álvaro Uribe Vélez se intentó desestimar sistemáticamente. Así mismo, esta ley posiblemente contribuirá a la realización de políticas públicas en materia de asistencia, atención y reparación a los distintos tipos de grupos sociales victimizados por los actores armados de tipo legal e ilegal en nuestro país.

Sin embargo, pese al importante significado político y simbólico que tiene la ley 1448 de 2011, y a ciertos avances de tipo *jurídico* (interpretación de la ley atendiendo a lo que resulte ser más conveniente para las víctimas en los casos de reparación administrativa) y *social* (reconocimiento del campesinado como grupo de especial protección constitucional; inclusión de las parejas del mismo sexo, sindicalistas y refugiados dentro del universo de víctimas; desarrollo del enfoque diferencial de género; creación de un día nacional para conmemorar la memoria y solidaridad con las víctimas; ampliación de algunas

medidas de asistencia en materia de salud y educación, y condonación total de deudas contraídas con el sector financiero en los predios que llegaran a ser restituidos o formalizados en los próximos años)⁴¹, lo cierto, es que ***no todo es tan bueno como se ha dicho en forma reiterada para referirse a la ley de víctimas***. Por esta razón, resulta necesario presentar los grandes problemas y desafíos que significa esta ley para nuestro país en los próximos años.

Más que un análisis técnico o jurídico del texto aprobado por el Congreso de la República, lo que aquí nos interesa es presentar un balance político con el cual esperamos aportar a la construcción de sentido y nuevos cursos de acción que posibiliten la incidencia de los distintos tipos de víctimas del conflicto en este proceso, así como de las organizaciones defensoras de derechos humanos y la comunidad internacional.

¿Cuáles son los aspectos más problemáticos de la ley de víctimas?

Las víctimas no fueron consultadas:

Pese a que en el proyecto de ley de víctimas presentado por el Partido Liberal en el año 2008, se realizaron una serie de audiencias congresionales y foros regionales, en esta oportunidad no fueron convocadas audiencias públicas con el fin de tener en cuenta las propuestas y sugerencias formuladas por parte de las distintas organizaciones de víctimas. Esto último, impidió que se consultaran aspectos de forma y de fondo desarrollados en la ley con los propios afectados, lo cual, aparte de contravenir los estándares internacionales que rigen la materia, se erige en un aspecto negativo que resta legitimidad social al texto finalmente aprobado.

La ley se constituye en un retroceso frente al desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, en materia de desplazamiento forzado:

La sentencia T-025 de 2004 y sus posteriores autos de cumplimiento, se ha constituido en una herramienta jurídica que propende por garantizar el mínimo vital de la población en situación de desplazamiento, a partir de la realización simultánea y ordenada de una serie de políticas públicas encaminadas a garantizar el *goce efectivo de los derechos* de las víctimas de este flagelo. La vulnerabilidad manifiesta de esta población, así como también, las fallas masivas y sistemáticas en la prevención y atención del desplazamiento forzado por parte del Estado colombiano, llevó a que la Corte considerara a este grupo poblacional como sujeto de especial protección constitucional y declara el Estado de Cosas Inconstitucional –ECI–.

Teniendo en cuenta lo anterior, la ley de víctimas en lugar de haber restringido el alcance de algunos derechos consagrados en la jurisprudencia de

41 Véase al respecto: COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO. Balance aproximativo de la ley de víctimas aprobada por el congreso de la república (ley 1448 de 2011). Bogotá. Junio de 2011.

la Corte Constitucional para el caso de la población desplazada, debió haber reconocido la base de garantías y derechos con los que ya contaba este tipo de víctimas. En este sentido, el capítulo de la ley correspondiente a la ATENCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO, se constituye en una figura que le otorga una “excesiva discrecionalidad (...) a las autoridades administrativas encargadas de la atención de la población desplazada en temas cruciales para la superación del ECI⁴²” como son: el registro, la ayuda humanitaria de emergencia, la vivienda digna, el retorno o la reubicación.

A su vez, la mención marginal que se hace en referencia a los indicadores de goce efectivo de derecho definidos por la Corte Constitucional, podría llevar a que el gobierno nacional dejara de tener en cuenta estos instrumentos de medición de la realización o no de los derechos de la población de desplazamiento, lo cual, en la práctica se constituiría en la eliminación de los criterios objetivos definidos por la propia Corte, para determinar o no la cesación de la condición de desplazado.

- Problemas en la definición del universo de víctimas
- Desconocimiento de la responsabilidad que tiene el Estado con ocasión de los crímenes cometidos en el marco del conflicto
- Confusión en relación con el efecto reparador que se le otorga a algunas medidas de asistencia humanitaria y prestación de servicios sociales
- Sostenibilidad fiscal elevada a principio rector de la ley
- La ley desconoce el principio a la reintegración patrimonial de las víctimas
- Ausencia de medidas concretas para realizar efectivamente los derechos a la verdad y la justicia
- Clausulas y figuras que restringen el alcance de algunos derechos consagrados en la ley
- Amplia discrecionalidad del ejecutivo en la reglamentación de varios temas que resultan cruciales

Sobre los desafíos de la sociedad civil frente a la ley de víctimas:

La aprobación de la ley de víctimas reconfigura la relación de las organizaciones de víctimas entre sí; entre éstas y las organizaciones de derechos humanos, y entre todas las anteriores y el Estado colombiano. Es por esto que, durante los próximos años la agenda social y política de las organizaciones que promueven la democratización del país, la justicia social y la paz deberá readecuarse teniendo en cuenta las nuevas complejidades, posibilidades y escenarios que se empiezan a vislumbrar a partir de la entrada en vigencia de esta norma.

42 COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO. Balance aproximativo de la ley de víctimas aprobada por el congreso de la república (ley 1448 de 2011). Bogotá. Junio de 2011. Pág. 11.

Las organizaciones de víctimas y aquellas que sin pretender representarlas buscamos contribuir en la defensa de sus intereses y necesidades, tendremos que ser capaces de coordinar acciones encaminadas a mejorar aspectos específicos de la ley, al mismo tiempo que nos preparamos para acompañar y hacer estricto seguimiento de su aplicación. De ahí que, las acciones más urgentes que tendremos que adelantar en el corto y mediano plazo son:

-Demandar algunos aspectos puntuales de la ley:

-Incidir en la reglamentación de la ley: En el corto plazo, las organizaciones de víctimas y derechos humanos deberemos preparar propuestas y habilitar espacios de diálogo con el gobierno nacional, con el fin de poder incidir favorablemente en cada uno de los 16 temas de la ley que serán objeto de reglamentación en los próximos meses. Participar activa y decididamente en este proceso es una de las acciones estratégicas más urgentes e importantes que tendremos que llevar a cabo, sobretodo, si aspiramos a que los mecanismos, disposiciones y acciones específicas que se establezcan para hacer realidad lo contenido en el papel, no resulten contrarios a los intereses y necesidades de los distintos tipos de víctimas que se beneficiarán con esta norma.

-Hacer seguimiento y control durante la implementación de la ley: Durante los próximos diez años, las distintas expresiones organizadas de la sociedad civil deberemos prepararnos para realizar ejercicios de seguimiento y control en los que se presenten periódicamente los avances, retrocesos, estancamientos y riesgos asociados a la implementación de la ley de víctimas en las distintas regiones del país.

Frente a este último aspecto, resulta fundamental desarrollar acciones que conduzcan a: a) hacer seguimiento oportuno respecto a la inclusión o no del conjunto del universo de víctimas al nuevo registro único que se crea en el marco de la ley; b) realizar estudios e informes periódicos sobre el conflicto interno y sus consecuencias para las distintas poblaciones que habitan los territorios; c) hacer monitoreo constante en relación con los distintos tipos de riesgos, amenazas y violaciones a los derechos humanos cometidos en contra la población reclamante de tierras; d) acompañar los procesos de restitución de tierras y evaluar sus verdaderos alcances, atendiendo a una perspectiva en la que se tenga en cuenta un enfoque de derechos; e) evaluar el éxito o fracaso de la política de indemnización administrativa a las víctimas y, en términos generales, producir información útil respecto al estado de avance en la implementación de la política pública de atención y reparación a las víctimas.

Sobre los grandes retos que deberá afrontar el gobierno nacional durante los procesos de restitución de tierras:

El contexto general de aplicación de esta ley estará mediado por un marco generalizado de violencia política y social, en el que no se sabe hasta qué punto podrá garantizarse efectivamente el derecho a la prevención, protección y garantías de no repetición para las víctimas que accederán a los beneficios estipulados en el programa de restitución de tierras. Lo anterior, genera una

serie de retos para el gobierno nacional sobre los cuales recae el éxito o fracaso de esta política. A continuación, se presentan los que a juicio de CODHES resultan ser los más relevantes.

-Garantizar condiciones de seguridad a la población:

El marcado enfoque contrainsurgente y militarista del modelo de consolidación democrática de los territorios, con el que se ha pretendido asegurar la protección de las comunidades que habitan zonas consideradas como de alto riesgo en materia de seguridad, no sólo resulta una medida insuficiente para asegurar el monopolio de la fuerza por parte del Estado, sino que además ha traído como consecuencia el aumento del desplazamiento forzado en dichos territorios.

Debido a esto, resulta urgente desarrollar estrategias regionales y colectivas de protección, en las que se supere el enfoque militarista de la consolidación por uno más integral y con enfoque de derechos, en el que la política pública de restitución de tierras se desarrolle en un contexto social democrático que permita el fortalecimiento del incipiente tejido social debilitado como consecuencia del conflicto. Para CODHES, la experiencia significativa que ha representado para el país el modelo de protección regional y local agenciado por el *Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio*, podría llegar a ser la base de un modelo de protección alternativo para las comunidades a las que se les restituyan sus predios.

-Garantizar la estabilización socio-económica de las víctimas que decidan retornar o reubicarse:

La restitución de tierras por sí sola no garantiza la inserción del campesino a las dinámicas productivas.

Esta falla de reconocimiento del campesinado debe corregirse con una reformulación del modelo rural agrario y la creación de medidas complementarias pos-restitución que garanticen el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, al mismo tiempo que se activen programas de apoyo para la generación de ingresos rurales, que permitan el desarrollo productivo de las economías campesinas de pequeña y mediana escala en una economía de mercado. De no ser así, la restitución de bienes podría terminar siendo una política que legitima un modelo de desarrollo rural que no reconoce al campesino, al mismo tiempo que lo utiliza para demostrar que en el país se han corregido las fallas que en el pasado no permitieron la garantía al derecho a la propiedad para el conjunto de los agentes económicos.

-Comprender la restitución de tierras como un componente más, dentro de una política mucho más amplia e integral desde un enfoque de derechos:

La integralidad de los derechos que deben ser garantizados en forma efectiva a la población víctima del despojo, implica que el Estado debe reorientar una serie de políticas con el fin de garantizar el mínimo vital a los cientos de miles de víctimas de este delito en nuestro país. Por lo tanto, las políticas públicas de atención a esta población deben realizarse simultáneamente y desde una lógica en la que prime un principio de complementariedad.

Para el caso específico de la restitución de tierras, al menos se debería articular esta política pública con aquellas encaminadas a garantizar el derecho a la vivienda digna, el retorno y la generación de ingresos. De no ser así, ante la imposibilidad de poder lograr la articulación necesaria entre la restitución de tierras y las condiciones para el desarrollo productivo del campesinado, el proceso de restitución estaría condenado al fracaso.

Reflexión final:

La ley 1448 de 2011 aprobada por el Congreso de la República, pese a que resulta ser un avance importante hacia el reconocimiento de las víctimas de la violencia y a que contempla una serie de acciones para reparar el daño causado a una parte numerosa y significativa de la sociedad colombiana, presenta una serie de problemas de fondo que restringen el alcance real de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición por parte del conjunto de víctimas existentes en nuestro país.

Por otra parte, esta norma resulta ser una de las grandes herramientas simbólicas que le permite al presidente Juan Manuel Santos diferenciarse de su antecesor; al mismo tiempo que se amplía la coalición política que apoya al partido de gobierno, y empieza a tomar fuerza la aceptación de un discurso que afirma el post conflicto, la reinstitucionalización de la democracia colombiana y el respeto a los derechos humanos por parte del Estado y sus agentes.

Adicionalmente, es posible que esta ley genere la creación de algunas condiciones para legalizar y formalizar la propiedad rural, lo cual muy probablemente será la cuota inicial para convocar con mayor fuerza y legitimidad a la inversión extranjera, continuando así, la empresarización del campo y el impulso de las locomotoras minera y agroindustrial iniciadas durante el gobierno anterior.

Estudios Regionales

BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO



Región del Sur de Córdoba



LA GUAJIRA

