

**Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador**

Área de Estudios Sociales y Globales

**Programa de Maestría
en Relaciones Internacionales**

**Mención en Negociaciones internacionales
y manejo de conflictos**

**La institución del refugio en el Ecuador y la crisis colombiana:
respuestas y limitaciones estatales**

Eduardo Daniel Crespo Cuesta

2006

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

.....
Eduardo Daniel Crespo Cuesta.
30 de agosto de 2006.

**Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador**

Área de Estudios Sociales y Globales

**Programa de Maestría
en Relaciones Internacionales**

**Mención en Negociaciones internacionales
y manejo de conflictos**

**La institución del refugio en el Ecuador y la crisis colombiana:
respuestas y limitaciones estatales**

Eduardo Daniel Crespo Cuesta

2006

Tutor: César Montúfar

Quito

RESUMEN

El Ecuador, como parte de la comunidad internacional, tiene derechos y responsabilidades que son inherentes a su interacción dentro de la misma. Desde este punto de partida, el presente trabajo analiza la respuesta del Estado ecuatoriano frente a la crisis de los refugiados colombianos en el país.

El primer capítulo analiza al sistema internacional del refugio, su evolución histórica y jurídica, y cómo este sistema se encuentra sujeto a los grandes cambios de la política mundial, cambios influidos por la agenda de seguridad de los Estados Unidos y sus aliados. Cómo se expresa el sistema internacional del refugio en el Ecuador, su nivel de institucionalidad y la relación Estado - sociedad civil - organismos internacionales, se encuentra desarrollado en el segundo capítulo. Las limitaciones de la respuesta estatal, estructurales, administrativas y políticas, así como el papel de la comunidad internacional frente a las mismas, son los temas tratados en el capítulo tercero. El cuarto capítulo, a la luz de las conclusiones obtenidas, señala los retos compartidos que, tanto el Ecuador, Colombia y la comunidad internacional, tienen con la población colombiana en necesidad de protección internacional que se encuentra en nuestro país, separando el respeto a los derechos humanos de la agenda de seguridad.

Es el propósito del presente trabajo analizar el rol del Ecuador dentro del sistema internacional del refugio, a la luz de una crisis específica y en cuya solución se pueden identificar diferentes actores. El estudio del papel que tiene en este sentido la agenda (enfocando los temas de seguridad y cooperación), de los países hegemónicos de la comunidad internacional encabezados por los Estados Unidos, permite replicar el presente ejercicio académico, partiendo de cualquiera de los componentes del sistema internacional, hacia un país y una problemática específicos.

DEDICATORIA

A Dios, de quien espero en Su infinito amor acepte este mi humilde trabajo, como un paso más en el camino que he escogido con Su guía y bendición.

A mis padres, no sólo por educarme con su ejemplo, sino por apoyarme y confiar en mí más allá de lo que pude esperar, gracias.

A mi esposa, mi razón de vivir todos los días, mi soporte para seguir adelante pensando en el futuro.

Y a todos mis amigos y compañeros de la Oficina de Refugiados, quienes con su trabajo y dedicación aportan por un mundo mejor y más humano.

AGRADECIMIENTOS

A Christian Espinosa, quien como Director de la Oficina de Refugiados y amigo, además de abrirme las puertas de la oficina, me dio todo su apoyo y colaboración para la realización de este trabajo.

A Marco, Pier y el resto de mis amigos de la Oficina de Refugiados, quienes desde su experiencia personal me guiaron hacia un enfoque del Derecho Internacional más humano y real.

Al personal del Comité Pro Refugiados y del ACNUR, en especial a Wilfrido Acuña, José Euceda y Ángel Granja, por sus aportes y colaboración para el presente trabajo.

A Marco Romero, Coordinador del Programa en Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, por su apoyo y amistad.

Y a César Montúfar, mi tutor, quien con paciencia me ha guiado a lo largo de un trabajo no siempre fácil de llevar a buen término.

TABLA DE CONTENIDO

<i>Introducción</i>	8
<i>Capítulo I.-</i> El régimen internacional del refugio como parte del sistema de gobernanza global.....	13
<i>Capítulo II.-</i> El régimen internacional del refugio en el Ecuador: agencias, organismos y respuesta estatal.....	34
<i>Capítulo III.-</i> Limitaciones de la respuesta estatal ecuatoriana ante la crisis de la población colombiana en situación de refugio.....	56
<i>Capítulo IV.-</i> Conclusiones y Recomendaciones.....	75
Bibliografía	94
Anexos	99
Fotografías	107

INTRODUCCIÓN

¿Puedes imaginarte que eres un refugiado? Huyendo a cada instante atemorizado, dejando todo atrás; tus sueños, anhelos, amigos, familia; sales de tu país e intentas desesperadamente escapar de la violencia y el miedo que amenazan toda tu forma de vida. Imagínate que te estás esforzando por llegar a un país amigo y que, una vez allí, tienes que luchar constantemente contra la indiferencia, el rechazo, el desprecio, el hambre; contra la soledad y contra la incertidumbre, en una tierra que no es tuya, y a sabiendas que no podrás regresar a casa jamás.¹

Planteamiento del problema:

La problemática del refugio en el Ecuador, si bien no es nueva, ha tomado una creciente importancia desde el inicio del Plan Colombia. El estado ecuatoriano ha recibido desde el año 2000 hasta el 21 de marzo de 2006, a 36.747 solicitantes de refugio, de los cuales ha aceptado a 11.276,² sin tomar en cuenta a una muy superior población desplazada que, por temor, conveniencia o simple desconocimiento, no se ha acercado al Ministerio de Relaciones Exteriores para que se les reconozca el estatuto de refugiados.

A pesar del creciente impacto social, económico y político del fenómeno del desplazamiento provocado por el conflicto colombiano, en el Ecuador, tanto el estado así como la sociedad civil, han aportado con respuestas que, pese a los esfuerzos realizados, aún no están a la altura de las actuales circunstancias. Esto se refleja en el escaso conocimiento del tema por parte de la inmensa mayoría de la población,

¹ Fhanor Quaspa (Seudónimo), "Huyendo por la vida", en Luis Ángel Saavedra, edit., *Volver a empezar. Testimonios de vida y refugio*, Quito, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos – INREDH, 2005, p. 191.

² Ver Anexo A.

incluyendo los medios de comunicación, por lo que los ecuatorianos no sólo desconocen los impactos del desplazamiento forzado en sus vidas y sus profundas implicaciones humanitarias, sino que lo confunden con otras realidades como la inmigración económica, lo que cada vez más lleva a una actitud parcializada, temerosa, defensiva e inclusive, en algunas oportunidades, *xenofóbica*.

¿Cómo está respondiendo el Ecuador a la actual crisis de refugiados colombianos? La legislación ecuatoriana contempla la figura de los refugiados, con sus deberes y derechos, además de que el estado documenta a quienes reconoce dicho estatus. Pero no va más allá. Desde la sociedad civil han surgido algunas organizaciones que se han dedicado a diversas actividades que abarcan no sólo la ayuda inicial y asesoramiento legal para aquellos que huyen de la violencia, sino que además buscan su integración local, casi siempre a través de proyectos limitados financieramente y extremadamente dependientes de la cooperación internacional.

En resumen: la respuesta estatal ecuatoriana es muy limitada, y si bien existe el reconocimiento legal de los derechos de los refugiados, no existen los mecanismos adecuados para permitir el pleno ejercicio de los mismos, y peor aún una planificación que permita la integración real de los refugiados en la sociedad ecuatoriana.

Esta realidad, ya de por sí preocupante, se ve agudizada luego de analizar el papel de la cooperación internacional en este escenario de respuestas nacionales deficientes. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, cuya presencia directa en el país es algo reciente, es el organismo internacional más importante dedicado al trabajo en pro de los refugiados. A través de sus agencias socias, tiene presencia en buena parte de la geografía ecuatoriana, y es quien en realidad sostiene al sistema de protección en el Ecuador. Su papel llega a ser tan amplio que, como podrá verse más adelante, a través de sus redes de financiamiento

puede llegar a ser juez y parte en la toma de decisiones y en el funcionamiento de la frágil estructura nacional de protección, inclusive a nivel estatal.

De la pregunta base: ¿Cómo se expresa el régimen internacional del refugio en el Ecuador? Surgen otras que conforman el hilo conductor de la investigación: ¿Cuáles son las razones detrás de la respuesta estatal ecuatoriana a la actual crisis de los refugiados colombianos en el país? ¿Qué motiva a la agenda de cooperación de los países que rigen el sistema internacional? ¿Qué desafíos enfrenta el Ecuador para resolver la situación actual? ¿Cuál es y cuál debería ser el papel de la comunidad internacional en el manejo de esta crisis? ¿Cuál es el rol del estado colombiano dentro de todo esto?

A partir de éstas y otras inquietudes derivadas, el presente trabajo busca analizar al régimen internacional del refugio, la forma como éste se expresa en nuestro país, la respuesta estatal ecuatoriana a la crisis actual de refugiados colombianos, las limitaciones y las razones detrás de esta respuesta y, finalmente, plantear los retos a futuro que el Ecuador, en coordinación con la comunidad internacional, deberá asumir para responder adecuadamente a la situación actual, más aún considerando que el conflicto colombiano no da señales de solución en el corto plazo.

La necesidad de soluciones permanentes, que incluyan la inserción social y económica de los refugiados en la sociedad ecuatoriana, a fin de evitar que se transformen en un problema para la misma por su falta de integración, es algo para lo cual el estado ecuatoriano no está en capacidad de responder adecuadamente, por lo que debe plantearse el apoyo de la comunidad internacional para solucionar un problema que, por su naturaleza, es de competencia de todos. No es necesario que las cifras continúen disparándose y el problema se haga más evidente a fin de estructurar una

respuesta académica que podría servir al estado para encarar este nuevo problema que tiene por delante.

Enfoque y marco conceptual:

En términos generales, la investigación enmarca teóricamente al régimen internacional del refugio como parte del sistema de gobernanza global estructurado en torno a las Naciones Unidas. En primera instancia se analizará al sistema internacional actual, nacido de la Segunda Guerra Mundial (enfocándose evidentemente en el régimen internacional del refugio), y el rol de las agendas de seguridad de los países hegemónicos del sistema en el planteamiento de las prioridades multilaterales. En esta primera parte se le dará énfasis a la teoría de las relaciones internacionales y a la historia del derecho internacional.

El reconocimiento explícito del papel determinante de la agenda de seguridad de los Estados Unidos en el sistema internacional da a la investigación un acercamiento realista, y se recurre a trabajos que enfocan al refugio desde este punto de vista, como el de Viotti y Kauppi. Publicaciones propias del ACNUR aportan desde un punto de vista multilateral, y autores como Leonardo Franco exponen y desarrollan los aportes latinoamericanos al régimen internacional del refugio, desde una visión jurídica regional.

El Ecuador dentro del sistema internacional de protección, plantea otras necesidades bibliográficas. Leyes y normativas, además de publicaciones y reportes anuales de las agencias que trabajan en el tema, tales como el Comité Pro Refugiados y la Representación del ACNUR en el Ecuador, permiten entender la evolución del sistema nacional de protección. El uso de entrevistas refuerza los contenidos obtenidos en este sentido.

Las limitaciones y desafíos a futuro requieren de un acercamiento distinto, más de actualidad antes que histórico: entrevistas, reportes, estudios sobre temas específicos (la propuesta de Ley Orgánica sobre Refugio, por ejemplo), son la base para el enfoque requerido en estos temas. Trabajos como los publicados por la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos – INREDH, y el seguimiento que los medios de comunicación dan al tema del refugio, constituyen fuentes adecuadas en este sentido.

De lo antes expuesto se puede ver que la investigación está basada en un uso prolijo de fuentes primarias, ya que el material consultado en este sentido es abundante. El uso de fuentes secundarias es accesorio, y está enfocado en el refuerzo de los conceptos expuestos y en lo correspondiente al desarrollo histórico del régimen del refugio, tanto a nivel internacional así como nacional. Esto se evidencia en la extensa bibliografía utilizada, la cual se encuentra en detalle al final del trabajo.

La investigación, rica en fuentes primarias fácilmente identificables, es básicamente interdisciplinaria, combinando el derecho, las ciencias sociales y la comunicación social. El derecho internacional, las relaciones internacionales, la política y la sociología, por mencionar a las principales ramas utilizadas, dan al trabajo un enfoque amplio que evita caer en tecnicismos excesivos.

La estructura de la investigación, que parte desde un marco general amplio (el sistema internacional), para desde allí enfocarse en un país y una problemática específicos (el régimen internacional del refugio en el Ecuador), hace replicable a este ejercicio académico, partiendo de cualquiera de los componentes del sistema internacional actual.

CAPÍTULO I

EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL REFUGIO COMO PARTE DEL SISTEMA DE GOBERNANCIA GLOBAL

Orígenes del Derecho Internacional de Refugiados y primeros instrumentos:

El desplazamiento de refugiados y la consecuente práctica del asilo son realidades que se remontan muy atrás en la historia, tanto así que se puede afirmar que “the exodus of refugees is as old as repression.”³ El asilo tuvo en la antigüedad características propias, y tanto en Grecia como en Roma se permitió la admisión de personas perseguidas en el interior de los templos para de esa manera precautelar su vida. Esta práctica, entendida como un acto de misericordia divina, se mantuvo en la Europa medieval cristianizada, al permitir a los perseguidos el acceso a las iglesias.⁴

Si bien, como queda arriba mencionado, el desplazamiento de personas a las que se las puede calificar como refugiados no es algo nuevo en la historia de la humanidad, las características y dimensiones que estos desplazamientos adquirieron a inicios del siglo XX le dieron una dinámica diferente, que permitió el nacimiento del derecho internacional de refugiados. Estos cambios se originan en la consolidación del concepto del estado-nación moderno y el consecuente enfrentamiento de nacionalismos en Europa, que llevaron a varias guerras de independencia en los Balcanes, la Primera Guerra Mundial, la desaparición de los imperios multinacionales (Austria – Hungría, el Imperio Otomano y el Imperio Ruso) y a la creación de la Unión Soviética.

Los desplazamientos de población en los Balcanes y el éxodo de ciudadanos rusos producto de la Revolución Rusa de 1917, no fueron, pues, ajenos a las

³ Paul R. Viotti y Mark V. Kauppi, *International relations and world politics. Security, economy, identity*, New Jersey, Prentice-Hall, 1997, p. 254.

⁴ Miguel Vasco, *Diccionario de derecho internacional*, Quito, Artes Gráficas I.G.V., 2004, p.49.

preocupaciones de la recién creada Sociedad de las Naciones (1919), y es así que “Hacia 1921 empezó a organizarse la asistencia internacional a los refugiados, con el nombramiento del ciudadano noruego Dr. Fridtjof Nansen en calidad de Alto Comisionado de la Sociedad de las Naciones para los Refugiados. La sociedad instituyó en su homenaje el *pasaporte Nansen* como documento de identidad para los refugiados.”⁵

Los primeros instrumentos de derecho internacional atinentes a los refugiados fueron soluciones *ad hoc*, que incluían definiciones que “vinculaban cada categoría de refugiado a su origen nacional, al territorio que abandonaban y a la falta de protección en su país de origen”⁶, por lo que “la interpretación era sencilla y no suscitaba grandes dificultades al determinar quiénes eran refugiados.”⁷

Al acuerdo de Ginebra de 5 de julio de 1922, que instituyó la creación del pasaporte Nansen, “para conferirles un estatuto provisional a los emigrados rusos privados de su nacionalidad de origen por el gobierno de la URSS”⁸ le siguieron nuevos instrumentos internacionales que conformaron el derecho internacional de refugiados previo a la Segunda Guerra Mundial. Dichos instrumentos se encuentran señalados en el artículo 1.A.1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el cual indica que

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

⁵ Miguel Vasco, *Diccionario de derecho internacional*,... p. 424.

⁶ Albertina Navas, José Francisco Sieber y Martin Gottwald, *La protección internacional de refugiados. El caso Ecuador, perspectiva histórica 1976 – 2004*, Venezuela, ACNUR / Conferencia Episcopal Ecuatoriana, 2004, p. 13.

⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *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*, Ginebra, ACNUR, 1992, p. 3.

⁸ Miguel Vasco, *Diccionario de derecho internacional*, ... p. 313.

1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.⁹

La Segunda Guerra Mundial, la creación del ACNUR y la Convención de 1951:

El orden internacional cambió drásticamente luego de la Segunda Guerra Mundial. Del conflicto armado surgió un mundo bipolar, encabezado por los Estados Unidos y la Unión Soviética, y un nuevo sistema de relaciones multilaterales, cuya expresión inicial fue la creación de la Organización de las Naciones Unidas – ONU, organismo que sustituyó a la fallida Sociedad de las Naciones, disuelta en 1946. La Carta de las Naciones Unidas fue suscrita el 26 de junio de 1945, en el marco de la Conferencia de San Francisco.

Paralelo a la gestación de la ONU, la comunidad internacional no descuidó otros problemas surgidos o incrementados por el conflicto bélico, entre ellos los movimientos de población desplazada y refugiados:

En el curso de la segunda guerra mundial, el 9 de noviembre de 1943, se estableció la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (ASRNU): fue el primer organismo internacional que dedicó esfuerzos específicos a los refugiados y personas desplazadas. A la ASRNU sucedió la Organización Internacional de Refugiados (OIR), cuya constitución aprobó, el 15 de diciembre de 1946, la Asamblea General de la ONU. La OIR funcionó hasta febrero de 1952. Pero la ONU, consciente de que le compete la protección

⁹ *Convención sobre el estatuto de los refugiados*, Ginebra, 1951, p. 1. Disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf.

internacional de los refugiados, acordó poner tal cometido en manos de un Alto Comisionado.¹⁰

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, comenzó a funcionar el 1 de enero de 1951, y fue creada en cumplimiento a una decisión de la Asamblea General de la ONU. El principal instrumento del derecho internacional de refugiados, la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, fue adoptado el 28 de julio de 1951 y entró en vigencia el 21 de abril de 1954.

La Convención de 1951, a diferencia de los instrumentos precedentes sobre refugiados, no es un acuerdo sobre situaciones puntuales, sino que brinda una definición general de quién es y quién no es un refugiado. Sin embargo, esta convención presenta dos limitaciones, una temporal y otra geográfica, respecto a la definición, ya que la convención fue redactada pensando en las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, particularmente en Europa. En este sentido, en sus artículos 1.A.2 y 1.B.1 indica que:

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

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

¹⁰ Miguel Vasco, *Diccionario de derecho internacional*,... pp. 424-425.

acontecimientos, fuera del país de donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

[...]

B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras “*acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951*” que figuran en el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como

a) “acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 en Europa”, o como

b) “acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar”.¹¹

Es importante señalar que esta definición no descuida los casos de *apatridia* (carencia de nacionalidad), tema muy vinculado en sus inicios al derecho internacional de refugiados, como quedó indicado líneas arriba al mencionar la creación del pasaporte Nansen. La ONU dio a la situación de los apátridas un trato análogo al de los refugiados y el 28 de septiembre de 1954 se suscribió en Nueva York la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.

La Convención de 1951 tampoco descuida la protección de los refugiados reconocidos por instrumentos *ad hoc* anteriores, los cuales se encuentran mencionados en el artículo 1.A.1, como también quedó arriba señalado. A este tipo de refugiados se les denomina *Statutory refugees*, y si bien cada día es menos probable encontrarse con alguien a quien le sea aplicable esta denominación, no por ello deja de ser posible.

Adicionalmente, el *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, aprobado por la Asamblea General de la ONU el 14 de diciembre de 1950, contiene una definición de refugiado ligeramente distinta a la

¹¹ Convención sobre el estatuto de los refugiados, Ginebra, 1951, p. 2. Disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf.

contenida en la Convención de 1951, que no contempla límites geográficos ni temporales:

Toda persona que responda a los criterios del Estatuto del ACNUR reúne las condiciones necesarias para recibir la protección de las Naciones Unidas proporcionada por el Alto Comisionado, *independientemente* de que se encuentre o no en un país que sea parte en la Convención de 1951 o en el Protocolo de 1967 o de que su país de acogida le haya reconocido o no la calidad de refugiado en virtud de cualquiera de esos instrumentos. Tales refugiados, comprendidos en la esfera de atribuciones al Alto Comisionado, suelen denominarse “*mandate refugees*” (refugiados amparados por el mandato del ACNUR).¹²

Finalmente es importante agregar que la Convención de 1951 no es aplicable a aquellos refugiados que ya reciben asistencia de parte de otros organismos de las Naciones Unidas, tales como el Organismo de las Naciones Unidas para la Reconstrucción de Corea (ya desaparecido) y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), aún en funcionamiento. Nuevas crisis de refugiados podrían llevar a la creación de organismos similares en el futuro y, dado que su funcionamiento suele ser muy limitado geográficamente hablando (el OOPS sólo funciona en algunos países del Oriente Medio), esto debe ser considerado para que los refugiados que se encuentran fuera de esta área puedan verse amparados por la Convención de 1951.

¹² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual de procedimientos y criterios...* p. 6.

La Guerra Fría y el Protocolo de 1967:

Las limitaciones temporal y geográfica, propias de la definición de la Convención de 1951, no fueron de utilidad práctica por mucho tiempo. Si bien “La segunda conflagración mundial ocasionó los desplazamientos de población más considerables de que haya memoria histórica”¹³, el mundo de la posguerra se vio afectado por nuevos conflictos que, al no responder a estas limitaciones, dejaban un vacío legal respecto a los nuevos desplazamientos de población en situación de refugio, sobre todo en África y Asia:

A partir de la década del cincuenta, el fenómeno cambió de escenario y pasó a Asia. El desmembramiento de India y Pakistán (1947); la división de Corea y la posterior confrontación bélica entre Corea del Norte y Corea del Sur (1950); los conflictos en Vietnam, Laos y Camboya; la extensa guerra civil y la instauración del régimen comunista en China (1949); la intervención de China en el Tíbet, generaron movimientos masivos de población, con una secuela de agudos problemas para su reasentamiento. No han sido menos serios los problemas suscitados en África [...] ¹⁴

Es así que, a la luz de estas situaciones, se vio la necesidad de ampliar la definición de la Convención de 1951 para proteger a los nuevos refugiados. La respuesta fue el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, que entró en vigor el 4 de octubre de 1967, y que contiene una definición a la que ya se puede considerar realmente *universal*, sin limitaciones ni temporales ni geográficas:

Artículo I. -- Disposiciones generales

¹³ Miguel Vasco, *Diccionario de derecho internacional*,... p. 424.

¹⁴ *Ibíd.*

[...]

2. A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término “refugiado” denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, *en la que se darán por omitidas las palabras “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y...” y las palabras “... a consecuencia de tales acontecimientos”,* que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.
3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo *sin ninguna limitación geográfica [...]*¹⁵

Tanto la Convención de 1951 así como el Protocolo de 1967 comprenden 3 tipos de disposiciones: conceptuales (quién es y quién no es un refugiado, quién ha dejado de serlo y quién no puede recibir este tipo de protección internacional – esto es, cláusulas de inclusión, cesación y exclusión), legales (estatus jurídico, obligaciones y derechos) y de aplicación (tanto administrativa así como diplomática).¹⁶

Instrumentos regionales y la ampliación de la definición de refugiado:

El Protocolo de 1967 no fue la única respuesta a las nuevas crisis de refugiados que acontecieron alrededor del mundo, ya que también algunas situaciones específicas dieron como resultado respuestas regionales que han aportado avances y por ende enriquecido el derecho internacional de refugiados. La mayoría de instrumentos regionales atinentes a los refugiados versan sobre diversos temas, pero dos de ellos son de mayor relevancia ya que aportan una nueva definición de refugiado.

¹⁵ *Protocolo sobre el estatuto de los refugiados*, Nueva York, 1967, p. 1. Disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/0003.pdf.

¹⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual de procedimientos y criterios...* p. 5; y Albertina Navas, José Francisco Sieber y Martin Gottwald, *La protección internacional de refugiados...* p. 14.

El primero de estos instrumentos, la *Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África*, del 10 de septiembre de 1969, tuvo como objetivo dar una respuesta concensuada a las crisis de refugiados causadas por los conflictos constantes que sufrió el continente africano debido a los procesos de descolonización e independencia. Esta Convención contiene dos definiciones del término refugiado. Su artículo 1.1 contiene la definición del Protocolo de 1967, y su numeral 2 señala que:

El término “refugiado” se aplicará también a toda persona que, *a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad*, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad.¹⁷

El segundo instrumento regional relevante es la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, adoptada el 22 de noviembre de 1984 por un grupo de representantes gubernamentales y expertos de 10 países latinoamericanos que se reunieron en Cartagena de Indias, Colombia, a fin de tratar las crisis de refugiados producidas en Centroamérica a raíz de los violentos conflictos que se estaban desarrollando en dicha región.

Esta declaración da en su apartado III, tercera conclusión, una nueva definición del término refugiado, más amplia y basada en la experiencia regional. Además señala expresamente como precedentes de esta definición a la previamente mencionada de la

¹⁷ *Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África*, Addis Abeba, 1969, p. 2. Disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/1270.pdf.

Organización de la Unidad Africana – OUA, y a la doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

[...] De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados *a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.*¹⁸

La Declaración de Cartagena es el mayor aporte latinoamericano al derecho internacional de refugiados, y ya en enero de 1985, el entonces Director de Protección Internacional del ACNUR, Michel Moussalli, mencionó respecto a ella “que recoge la mejor tradición latinoamericana en materia de *asilo y derechos humanos*, constituye un instrumento fundamental para la protección a los refugiados y *está destinada a convertirse en un precedente indispensable en la materia.*”¹⁹

Respecto a estas palabras es importante e interesante indicar que en Latinoamérica existe una diferenciación, y por ende una legislación, que distingue al asilo del refugio, lo que será brevemente analizado más adelante.

¹⁸ *Declaración de Cartagena sobre refugiados*, Cartagena, 1984, p. 3. Disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/0008.pdf.

¹⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Declaración de Cartagena*, Buenos Aires, ACNUR, p. 1.

Fin de la Guerra Fría y aplicación restrictiva del Derecho Internacional de

Refugiados:

Hasta la década de los ochentas del siglo pasado, la respuesta internacional a las crisis de refugiados no fue restrictiva, ya que “los Estados implementaron los instrumentos internacionales de manera liberal con base a consideraciones *ideológicas*”²⁰. El régimen internacional del refugio fue, pues, utilizado por los Estados Unidos y sus aliados como un arma más en contra del comunismo.

Los objetivos de seguridad del Bloque Occidental, encabezado por los Estados Unidos, fueron, más que las consideraciones de carácter humanitario, las directrices según las cuales se manejaron las distintas crisis de refugiados. La geopolítica jugó, por ejemplo, un papel relevante en la acogida de refugiados provenientes de los países del Pacto de Varsovia, ya que “As the former U.S. Coordinator for Refugee Affairs stated in 1982, refugee policy helped to counter Soviet expansionism because it could “wean away client states from Soviet domination.””²¹

La subordinación del régimen internacional del refugio respecto a la lucha contra el comunismo llegó hasta el punto de involucrarlo directamente en conflictos armados: “In some cases such as in Central America, support for refugees went beyond humanitarian assistance and desire to score propaganda points; *refugees were armed and sent back to fight their oppressors.*”²²

El fin de la Guerra Fría trajo consigo una cada vez más restrictiva aplicación del derecho internacional de refugiados. ¿Acaso cambiaron las consideraciones humanitarias? Para el ACNUR no, al sostener, por ejemplo, que “El ‘espíritu de

²⁰ Albertina Navas, José Francisco Sieber y Martin Gottwald, *La protección internacional de refugiados...* p. 14.

²¹ Gil Loescher y Laila Monahan, eds., *Refugees and international relations*, Oxford, 1990, p. 9, citado por Paul R. Viotti y Mark V. Kauppi, *International relations and world politics...* p. 257.

²² Paul R. Viotti y Mark V. Kauppi, *International relations and world politics...* p. 257.

Cartagena' es tan necesario hoy en día como hace 20 años".²³ Lo que sí se puede asegurar, es que con la caída de la Unión Soviética "las consideraciones ideológicas fueron reemplazadas por preocupaciones de orden interno, como el control inmigratorio y las crisis económicas"²⁴.

De esta manera, la pretendida relación mencionada por varios autores y organismos entre el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 y la aplicación cada vez más restrictiva de las políticas de refugio debe ser analizada desde un punto de vista más amplio: la vinculación entre la agenda de seguridad de los Estados Unidos y el régimen internacional del refugio *no es nueva*, lo que sucede es que esta agenda ha sido replanteada. La lucha contra el terrorismo simplemente ha sustituido a la lucha contra el comunismo:

In general, therefore, states will be more positively disposed toward involvement in refugee crises if they believe interests and foreign policy objectives are at stake –no surprise to a realist.

The interests of the major financial donor countries to UN programs –the United States, West European states, Japan, Australia- in particular *ultimately decide by their contributions and other efforts the nature and extent of the international refugee regime.*²⁵

²³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *20 aniversario de la declaración de Cartagena sobre refugiados, 1984 – 2004*, México, ACNUR, 2004, p. 4.

²⁴ Albertina Navas, José Francisco Sieber y Martin Gottwald, *La protección internacional de refugiados...* p. 15.

²⁵ Paul R. Viotti y Mark V. Kauppi, *International relations and world politics...* p. 257.

Nuevos desafíos de la protección internacional. Las Consultas Globales del ACNUR y el Plan de Acción de México:

La aplicación más restrictiva del derecho internacional de refugiados que, como ha quedado indicado, responde desde una perspectiva *realista* a un replanteo de la agenda de seguridad de los Estados Unidos y sus países aliados, fue justificada con el argumento de que la Convención de 1951 ya no se correspondía con la nueva realidad, de modo que “the conventional categories used since the early 1950’s have proved inadequate to deal with the refugee crises of the current era.”²⁶

El ACNUR respondió a estas críticas y aprovechó el 50mo aniversario de la Convención de 1951 para iniciar en el 2001 las *Consultas Globales sobre la Protección Internacional*. Dichas consultas fueron un proceso amplio de diálogo, que incluyó la participación de representantes estatales, ONG’s y expertos.

Sobre la base de respetar los instrumentos internacionales de derecho de refugiados (Convención de 1951 y Protocolo de 1967), se analizaron las nuevas necesidades de protección, lo que refrescó la interpretación de estos instrumentos y demostró su vigencia. El producto final de estas consultas fue la *Agenda para la Protección (2002)* y, dentro de la misma, su *Programa de Acción*, compuesto por seis metas:

- Fortalecimiento de la aplicación de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967
- Protección de los refugiados en los grandes movimientos migratorios
- Repartición más equitativa de las cargas y responsabilidades, y creación de capacidad para recibir y proteger a los refugiados
- Tratamiento más eficaz de los problemas relacionados con la seguridad

²⁶ Paul R. Viotti y Mark V. Kauppi, *International relations and world politics...* p. 260.

- Intensificación de la búsqueda de soluciones duraderas
- Atención a las necesidades de protección de las mujeres y niños refugiados²⁷

Cada meta se encuentra compuesta por múltiples puntos, que incluyen temas tales como *fortalecimiento de las capacidades estatales*, migración y combate a los traslados ilegales de personas, e inclusión de la problemática del refugio en los *planes de desarrollo*, lo que demuestra la amplitud de la agenda propuesta.

Poco tiempo después, en la ciudad de México, se conmemoró en noviembre de 2004 el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena. Su vigencia respecto a las nuevas necesidades de protección en América Latina se plasmó en la *Declaración y Plan de Acción de México*, instrumentos que fueron concensuados y adoptados por 20 países latinoamericanos (entre ellos el Ecuador).

Es relevante destacar que la Declaración y Plan de Acción de México incluyen a la problemática de los *desplazados internos* dentro de los programas a ejecutarse, al reconocer su vinculación con los desplazamientos de refugiados. Para Leonardo Franco, ex – Director de Protección del ACNUR, se trata de un nuevo aporte regional al desarrollo progresivo del derecho internacional, ya que “América Latina se ha caracterizado por su larga y generosa tradición de asilo y de protección al perseguido. Por ello no debe extrañar que sea pionera en la aplicación de enfoques regionales pragmáticos y creativos para brindar protección y asistencia a los refugiados.”²⁸

El Plan de Acción de México divide sus actividades en base a dos grandes temas: *Protección y Soluciones Duraderas*.

²⁷ Albertina Navas, José Francisco Sieber y Martin Gottwald, *La protección internacional de refugiados...* p. 17.

²⁸ Leonardo Franco, “Una nueva contribución de América Latina”, en *Refview: la agencia de la ONU para los refugiados, oficina para las Américas*, No. 1, Ginebra, Bureau de las Américas del ACNUR, 2005, p. 10.

En cuanto a *Protección*, el plan contempla dos puntos: Investigación y Desarrollo Doctrinal y Formación y Fortalecimiento Institucional. En *Investigación y Desarrollo Doctrinal* se propone llevar a cabo los siguientes proyectos:

- Serie de Investigación Jurídica sobre “*La Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*”,
- Manual sobre “*Procedimientos y Criterios para la Aplicación de la Definición de Refugiado de la Declaración de Cartagena*”, y
- Glosario sobre “*Conceptos y Términos Jurídicos del Derecho de los Refugiados*”²⁹

En cuanto a *Formación y Fortalecimiento Institucional*, el Plan de Acción de México prevé el desarrollo y ejecución de tres programas: *Programa Latinoamericano de Formación en Protección Internacional de los Refugiados*, *Programa de Fortalecimiento de las Comisiones Nacionales de Refugiados* y el *Programa de Fortalecimiento de las Redes Nacionales y Regionales de Protección*.³⁰

El tema *Soluciones Duraderas* abarca por su lado 3 programas: el programa de autosuficiencia e integración local *Ciudades Solidarias*, el programa integral *Fronteras Solidarias* y el programa regional de *Reasentamiento Solidario*³¹, que apuntan a la integración real de los refugiados y desplazados internos en áreas urbanas, en las zonas fronterizas de Colombia y al reasentamiento en el Cono Sur de América Latina.

Ha pasado muy poco tiempo desde la entrada en funcionamiento del Plan de Acción de México, y si bien se han registrado varios avances, es necesario que la comunidad internacional se comprometa en la ejecución de este plan, ya que el mismo

²⁹ *Declaración y plan de acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina*, México, 2004, p. 8. Disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf.

³⁰ *Ibíd.*, pp. 8, 9 y 10.

³¹ *Ibíd.*, pp. 10, 11, 12 y 13.

depende en gran medida del apoyo político y financiero de los países donantes del ACNUR:

- Requerimos de un *apoyo específico de los donantes* para poner en práctica todos los componentes del PAM y conservar su enfoque integral...

En momentos en los cuales los refugiados y desplazados internos en América Latina enfrentan serios desafíos, el Plan de Acción de México brinda una visión innovadora sobre cómo las cosas pueden mejorarse. Su plena puesta en práctica, sin embargo, *requerirá un enfoque basado en la colaboración, un verdadero compromiso y financiamiento adicional.*

*El reto a futuro es convertir en realidad este ambicioso plan.*³²

Para concluir esta breve exposición acerca de los nuevos desafíos de la protección internacional, es particularmente interesante indicar que, cuando la Agenda para la Protección del ACNUR menciona la validez de la Convención de 1951 a la luz de las nuevas necesidades e interpretaciones, “prevé que esa actualización se va a dar a través de acuerdos que podrían ser *genéricos o destinados a situaciones específicas, tal como sucedió cuando se inició el Derecho Internacional de Refugiados hace 100 años.*”³³ El derecho internacional de refugiados ha tenido, pues, una *evolución cíclica*, que nos obliga a mirar nuevamente al pasado, para analizar las situaciones que dieron como resultado los primeros acuerdos y convenios.

Mucho de lo arriba expuesto indica con claridad el compromiso de América Latina con el cumplimiento y avance del derecho internacional de refugiados: la

³² *Presentación del Director de la Oficina para las Américas, Philippe Lavanchy, en la Reunión 35º del Comité Permanente del ACNUR, Ginebra, 7-9 de marzo de 2006, p. 7. Disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/4094.pdf.*

³³ Albertina Navas, José Francisco Sieber y Martin Gottwald, *La protección internacional de refugiados...* p. 19.

dinámica renovada y actualizada de las Consultas Globales, se expresó regionalmente en la Declaración y Plan de Acción de México; y la propuesta de nuevos acuerdos ratificó la validez de la Declaración de Cartagena, una respuesta regional con varios años de aplicación ya en ese entonces. ¿Es acaso el momento para que América Latina, pionera en el progreso del derecho internacional de refugiados, produzca un nuevo aporte, innovador y específico, para beneficio de los desplazados internos y refugiados, víctimas del conflicto colombiano?

Dicotomía Asilo – Refugio en América Latina:

Líneas arriba quedó señalada la dicotomía existente entre los conceptos de asilo y refugio en América Latina, la cual, por sus características muy particulares, decidí desarrollar aparte y al final del presente capítulo.

En América Latina se ha desarrollado un *sistema regional de protección* al que se denomina comúnmente *asilo*, en contraposición del *sistema de protección universal*, al que se entiende como *refugio*; diferencia que causa confusiones interpretativas y que no existe en el resto del mundo. La doctrina de asilo, tal y como es interpretada en Latinoamérica, no es de reconocimiento universal:

Su aplicación práctica en nuestro Continente lo ha convertido en una *institución peculiar de los países latinoamericanos*. En Europa perduró hasta finales del siglo XVII, pero fue cuestionado por la mayoría de Estados. Ha tenido, sin embargo, aplicación ocasional en ciertos países (son conocidos, por ejemplo, los casos de asilo ocurridos en Madrid en la guerra civil española). *Europa y EE.UU. no reconocen la doctrina del asilo como del derecho internacional.*³⁴

³⁴ Miguel Vasco, *Diccionario de derecho internacional*,... p.46.

La doctrina latinoamericana de asilo está basada en varios acuerdos interamericanos, y se puede remontar en el tiempo hasta el Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo, de 1889. Sus principales instrumentos, la *Convención sobre asilo diplomático* y la *Convención sobre asilo territorial*, ambas suscritas en Caracas en 1954, son posteriores con muy poco tiempo a la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951, y ya desde entonces se puede observar la existencia de una confusión interpretativa. Miguel Vasco, al referirse a la Convención sobre asilo territorial de Caracas menciona que “La Convención consigna una *sinomia* entre asilo y refugio, a pesar de que se trata de figuras con claras peculiaridades jurídicas [...] Los procedimientos de concesión del asilo y del refugio son distintos.”³⁵

La concepción errónea del sistema interamericano de asilo como un sistema aparte del régimen internacional de protección, ha dado como resultado la existencia de un confuso dualismo asilo – refugio. Esto ha producido distintas interpretaciones, siendo las más importantes: a) asilo como institución exclusivamente latinoamericana y refugio como institución del sistema universal de protección de los refugiados; b) asilo como protección a individuos y refugio como protección a grupos; y c) asilo y refugio como sinónimos.³⁶

Varias son las consecuencias de esta confusión, pero todas ellas repercuten en un *debilitamiento* de la respuesta institucional y por ende del sistema internacional de protección. Al separar asilo de refugio, se corre el riesgo de limitar los derechos del refugiado, ya que el refugio, como concepto internacionalmente aceptado, corresponde a una protección temporal con estándares inferiores al asilo y su correspondiente ejercicio de derechos. Esta distinción ha llevado a la aplicación de interpretaciones

³⁵ *Ibíd.*, pp. 50-51.

³⁶ César Walter San Juan, “Informe general de la investigación”, en Leonardo Franco, coord., *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*, Buenos Aires, ACNUR / Siglo XXI Editores, 2003, pp. 35-37.

claramente discriminatorias, que distinguen a los extranjeros en necesidad de protección según su situación económica, política y social:

De tal modo se consagra una distinción de trato que no encuentra justificación... Cabe destacar el notable parecido que este proceso selectivo guarda con el que se practica al reservar la aplicación del régimen de *asilo para personas conocidas de la política* y dejar el *régimen de protección de los refugiados para personas anónimas y carentes de recursos*. Mediante la nueva distinción que introduce la admisión de *categorías subsidiarias de protección*, se reserva la protección bajo la figura de refugiado para quienes son perseguidos individualmente y por autoridades del Estado, y, para el resto de las personas que acuden por ayuda en el contexto de afluencias masivas, se aplica otra categoría de protección inferior. En uno y otro supuesto, el criterio selectivo utilizado constituye un *prejuicio* que raya con una actitud discriminatoria...³⁷

Aparte de permitir una aplicación restrictiva y discriminatoria de las normas vigentes, el dualismo asilo – refugio ha dejado un espacio libre para la *impunidad*, ya que, como señala Vasco al indicar los rasgos esenciales del asilo diplomático, otorgable a quienes son perseguidos por motivos o delitos políticos, “todo Estado tiene derecho a conceder asilo, pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega”³⁸, además de que “corresponde al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito”.³⁹ Estas características, entre otras, han hecho del asilo latinoamericano una institución sumamente cuestionada, ya que han permitido la protección de individuos cuya culpabilidad delictiva inclusive ha sido probada judicialmente, pero que,

³⁷ César Walter San Juan, “Informe general de la investigación”, en *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina...* p. 67.

³⁸ Miguel Vasco, *Diccionario de derecho internacional...* p. 47.

³⁹ Miguel Vasco, *Diccionario de derecho internacional...* p. 47.

escudados en el asilo, continúan sus vidas en el extranjero. El Ecuador no ha sido ajeno al daño que causa este tipo de impunidad, y son varios los políticos ecuatorianos que se han beneficiado inadecuadamente de este sistema.

Los países latinoamericanos se niegan a reconocer los problemas causados por la coexistencia de dos sistemas paralelos de protección, ya que al sistema de asilo se lo ve como una expresión jurídica propia y autónoma. Además, este sistema ratifica la independencia de los estados al otorgarle a los mismos la concesión del asilo como un derecho estatal, concepto caduco que niega el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos, que califica al asilo como un derecho individual. Como quedó señalado líneas arriba, la distinción asilo – refugio conlleva además una limitación en el ejercicio de derechos, al ser el asilo una figura más amplia, y el mal uso de este término puede llevar a la pérdida de sus contenidos de protección:

El sistema latinoamericano de asilo, considerado en sí mismo y desconectado de las nuevas corrientes evolutivas del derecho internacional, se encuentra *prácticamente agotado en cuanto a sus posibilidades de aportar respuestas a los desafíos actuales*. En ese contexto, el hecho de que el término asilo se identifique exclusivamente con dicho sistema, en cuyo marco se halla concebido como un derecho del Estado y no de la persona, conlleva el riesgo de que la noción misma de asilo [...] tienda a desaparecer siguiendo la suerte del sistema latinoamericano al que ha sido adosado y que, por obsoleto, va quedando cada vez más relegado.⁴⁰

⁴⁰ César Walter San Juan, “Informe general de la investigación”, en *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina...* pp. 65-66.

Visto todo lo anterior, ¿Se puede entender al sistema de asilo latinoamericano como un aporte que atestigua de la riqueza jurídica y tradición de protección de nuestros países? ¿Hasta qué punto el dualismo asilo – refugio debilita al sistema de protección, si consideramos que Latinoamérica también acoge avances jurídicos de protección más amplios, como los plasmados en la Declaración de Cartagena? ¿Hasta qué punto el sistema de asilo está relacionado con la interpretación restrictiva del concepto de refugio o la aplicación de figuras subsidiarias de protección menores? ¿Cómo influye la agenda de seguridad nacional de los estados en las interpretaciones restrictivas, fuera del dualismo conceptual actual?

Se puede apreciar que la coexistencia de dos sistemas distintos de protección, seguirá siendo un tema de debate. Varias pueden ser las respuestas a este problema: ¿Tal vez un nuevo instrumento regional, o al menos nuevos instrumentos nacionales en los países donde existe la dualidad jurídica? ¿Una nueva definición universal más amplia que de esta manera mantenga viva la tradición latinoamericana y su riqueza jurídica?

Lo que es claro es que existe la necesidad de una *reestructuración*, quizá basada en la complementariedad de ambos sistemas, que evite la confusión. La respuesta debe evitar a toda costa el debilitamiento de la respuesta institucional a la necesidad de protección de los perseguidos, sea cual sea su origen y situación.

CAPÍTULO II

EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL REFUGIO EN EL ECUADOR: AGENCIAS, ORGANISMOS Y RESPUESTA ESTATAL

Doy gracias primero a Dios, luego al país que me acogió, Ecuador, y a su gente en general, porque a mí como a otras personas que se han encontrado en la misma situación, nos han dado el regalo más grande que es el darnos una nueva oportunidad de vida. Porque siento que volví a nacer después de todo el tormento que pasamos.⁴¹

Mención del asilo y del refugio en la Constitución y legislación ecuatorianas.

Ratificación de los instrumentos internacionales y normativa ecuatoriana sobre refugiados:

Ya desde sus inicios republicanos el Ecuador manifestó su carácter abierto y de acogida, fiel expresión de la que con el tiempo sería la tradición de asilo latinoamericana. Es así como en su primera Constitución, expedida el 23 de septiembre de 1830 en la ciudad de Riobamba, en su artículo 10 se indica que: “Los deberes de los ecuatorianos son: obedecer a las leyes y a las autoridades; servir y defender la patria; y ser moderados y *hospitalarios*.”⁴²

Desde esta expresión tan simple, podemos ver cómo el derecho de asilo ha ido evolucionando en su definición constitucional y en las leyes jerárquicamente inferiores. La actual constitución ecuatoriana, la 19ª, coincidentalmente también expedida en

⁴¹ Frank (Seudónimo), “Hacia un nuevo horizonte”, en Luis Ángel Saavedra, edit., *Volver a empezar. Testimonios de vida y refugio*, Quito, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos – INREDH, 2005, p. 44.

⁴² Enrique Ayala Mora, *Nueva historia del Ecuador*, vol. 15, *Documentos de la historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional / Grijalbo, 1995, p. 135.

Riobamba, el 5 de junio de 1998, indica: “**Art. 29.- [Derecho de asilo].-** Los ecuatorianos perseguidos por delitos políticos tendrán derecho a solicitar asilo y lo ejercerán de conformidad con la ley y los convenios internacionales. *El Ecuador reconoce a los extranjeros el derecho de asilo.*”⁴³ Es relevante señalar que en ambas constituciones, separadas por 168 años, los artículos citados se encuentran contenidos en sus respectivas secciones de *derechos políticos*.

A la par que el Ecuador enriquecía su legislación con la firma de los principales instrumentos que conforman la institución del asilo latinoamericano (la Convención sobre asilo diplomático y la Convención sobre asilo territorial, ambas ratificadas el 11 de agosto de 1955), casi simultáneamente ratificó la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951 (17 de agosto de 1955); pocos años después, procedió de igual manera con el Protocolo sobre el estatuto de los refugiados de 1967 (6 de marzo de 1969).⁴⁴

Cuando estos instrumentos internacionales pasaron a formar parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano, “abrieron la necesidad de una implementación operativa y normativa a nivel interno”,⁴⁵ que se vio inicialmente expresada en la inclusión del *asilo* en la Ley de Extranjería de 1971, la cual señala:

Artículo 6.- Los extranjeros que hubieren sido *desplazados* como consecuencia de guerras o persecuciones políticas en su país de origen, para proteger su vida o libertad, podrán ser admitidos en condición de *asilados* por el Gobierno del

⁴³ Corporación de Estudios y Publicaciones, *Constitución política de la república del Ecuador con concordancias*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1998, 4a. ed., p. 11.

⁴⁴ Dos listados muy útiles sobre el estado de las ratificaciones de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, derecho internacional humanitario, asilo, refugio y otros, tanto por país como por instrumento, se encuentran disponibles en la página web del ACNUR, en su base de datos legal, en la sección Instrumentos: www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=2.

⁴⁵ Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos – INREDH y Fundación Fabián Ponce, *La sociedad civil y el proyecto de ley orgánica sobre refugio*, Quito, INREDH / Fundación Fabián Ponce, 2005, p. 5.

Ecuador, observando lo dispuesto en los respectivos convenios internacionales o en su defecto se aplicarán las normas de la legislación interna.

[...]

Artículo 12.- Considerase no inmigrante a todo extranjero con domicilio en otro Estado que se interna legal y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse y con los motivos que en cada categoría se determinan a continuación:

[...]

IV. Personas desplazadas como consecuencia de guerras o de persecuciones políticas en su país de origen, para proteger su vida o libertad, y sus familiares más cercanos.⁴⁶

Esta ley fue codificada en el año 2004. Esta codificación no reformó las normas antes mencionadas, pero cambió la numeración del artículo 6, ahora 4.⁴⁷ Es importante resaltar que las disposiciones citadas de la Ley de Extranjería hablan *únicamente del asilo, y no del refugio*. Esta consideración debe ser tomada en cuenta debido al dualismo regional que existe entre asilo y refugio analizado con anterioridad.

El primer instrumento ecuatoriano atinente al refugio como una categoría distinta al asilo fue el *Decreto No. 3293 – Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, del 30 de septiembre de 1987*. Este reglamento definió el término *refugiado* a aplicarse en la legislación ecuatoriana en 3 artículos:

Artículo 1º - Para los efectos del presente Reglamento, el término “refugiado” se rige por la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su

⁴⁶ Ley No. 1897 del 27 de diciembre de 1971, Ley de Extranjería, Quito, 1971, pp. 2, 4. Disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/0063.pdf.

⁴⁷ Ley No. 2004 – 023 del 4 de noviembre de 2004, Ley de Extranjería, Quito, 2004, p. 2. Disponible en www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/Leyextranjeria.htm.

Protocolo de 1967. En consecuencia, 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 no pueda, o a causa de dichos temores no quiera, acogerse a la protección de tal país”.

Artículo 2º - El término “refugiado” se aplicará también a toda persona que ha huido de su país porque su vida, seguridad o libertad ha sido amenazada por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los Derechos Humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Artículo 3º - El término “refugiado” se aplica también a toda persona que pertenece a un grupo que ha sido calificado como grupo de refugiados por el Ministerio de Relaciones Exteriores.⁴⁸

Respecto al primer artículo, atinente a los instrumentos suscritos en el marco de la ONU, llama la atención que no se haya incluido la parte correspondiente a los casos de apatridia; el segundo constituyó un adelanto, ya que corresponde a la definición ampliada de Cartagena, que a la sazón tenía menos de tres años; y el tercero fue una innovación totalmente propia, que permitiría dar protección a grupos, como por ejemplo, en determinaciones colectivas (reconocimiento *prima facie*).

Este decreto fue derogado con la entrada en vigor del *Decreto No. 3301, de 6 de mayo de 1992, Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967*. Este reglamento, que tiene vigencia hasta la actualidad y por lo tanto norma el régimen nacional de refugio, redujo la definición de refugiado a dos artículos:

⁴⁸ *Decreto No. 3293 – Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, del 30 de septiembre de 1987*, Quito, 1987, p. 1. Disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/0066.pdf.

Artículo 1º - Con sujeción al presente Reglamento, será reconocido como Refugiado en el Ecuador toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores no quiera, acogerse a la protección de tal país o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Artículo 2º - Igualmente, serán consideradas como refugiados en el Ecuador las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.⁴⁹

En este reglamento se incluyó en el artículo primero las consideraciones respecto a los apátridas, con lo que se le dio toda la amplitud, tanto en forma como contenido, de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967; el artículo segundo se mantuvo fiel a la definición ampliada de Cartagena; y el tercero fue eliminado.

Este reglamento de 1992 estuvo acorde con la realidad de la época, en concordancia con los flujos de personas en necesidad de protección internacional que recibía el Ecuador. Sin embargo, este marco se ha mostrado inadecuado y desactualizado frente a las nuevas necesidades generadas por la afluencia de colombianos desde el año 2000: “La dimensión alcanzada por el conflicto colombiano y el proceso de

⁴⁹ Decreto No. 3301, de 6 de mayo de 1992, Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, Quito, 1992, p. 1. Disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/0067.pdf.

desplazamiento de población hacia Ecuador, especialmente en los últimos cinco años, ha develado las limitaciones del sistema de protección existente y la necesidad de una regulación legal sólida.”⁵⁰

Esta nueva realidad ha sido ampliamente reconocida por las organizaciones de la sociedad civil y el ACNUR, quienes han realizado diversos estudios al respecto. La propuesta de actualización de la normativa ecuatoriana más importante de los últimos tiempos fue la presentación, en junio de 2004, del *Proyecto de Ley Orgánica sobre Refugio*, por parte del diputado indígena Ricardo Ulcuango. Dicho proyecto fue analizado ampliamente por 28 organizaciones, quienes plasmaron sus observaciones en el documento *La sociedad civil y el proyecto de Ley Orgánica sobre refugio*, citado en este estudio. Entre sus observaciones, las organizaciones consultadas propusieron “la ampliación del sistema de reconocimiento de refugio a casos estrictamente *humanitarios* [...] y se han hecho precisiones, sobre el tema de *afluencias masivas*”⁵¹, este último un tema que actualmente ni siquiera se menciona en el reglamento vigente y que en el proyecto de ley es desarrollado ampliamente en todo un capítulo, el VIII.

El reto actual es, a partir de este proyecto u otros que surjan en el futuro inmediato, elaborar una nueva normativa nacional de refugio, consensuada entre el Estado y la sociedad civil, que brinde un marco de protección adecuado, acorde con la realidad del flujo sostenido de personas que huyen del conflicto colombiano.

⁵⁰ Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos – INREDH y Fundación Fabián Ponce, *La sociedad civil y el proyecto de ley orgánica sobre refugio*,... p. 6.

⁵¹ *Ibíd.*, pp. 7, 8.

Los primeros refugiados reconocidos bajo los instrumentos internacionales y la creación del Comité Pro Refugiados:

Como quedó señalado líneas arriba, el Ecuador ratificó en 1955 las Convenciones sobre asilo diplomático y territorial, así como la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951; y procedió de igual manera con el Protocolo sobre el estatuto de los refugiados de 1967, en 1969. Estas ratificaciones, al igual que la inclusión del asilo en la Ley de Extranjería de 1971, constituían simplemente expresiones formales que carecían de un procedimiento práctico de aplicación. Esto se correspondía con la realidad del momento, ya que el Ecuador no tenía sino escasas experiencias en concesión de asilo, las cuales, dentro de la tradición regional imperante, eran básicamente de origen político e individuales. Esto cambió en la década de los setentas, cuando el establecimiento de dictaduras militares en los países del Cono Sur de Sudamérica trajo consigo la represión violenta y la violación sistemática de los derechos humanos de quienes eran identificados como opositores políticos:

A inicios de la década de los 70 llegaron a Ecuador, en calidad de refugiados, cientos de personas del Cono Sur, especialmente de Chile y Uruguay. Lamentablemente, no se contaba entonces con un instrumento jurídico formalmente establecido que les reconociese la condición de refugiado. Tampoco existía una oficina del ACNUR ni una institución que representara a este organismo en el país.

Con el paso del tiempo, la problemática de los refugiados se agravó por el referido *vacío legal*. Sin embargo, *la ayuda humanitaria no podía ser relegada...*⁵²

⁵² Albertina Navas, José Francisco Sieber y Martin Gottwald, *La protección internacional de refugiados. El caso Ecuador, perspectiva histórica 1976 – 2004*, Venezuela, ACNUR / Conferencia Episcopal Ecuatoriana, 2004, p. 39.

Esta situación emergente fue atendida en un inicio por la Cruz Roja Ecuatoriana y varias organizaciones de derechos humanos, pero fue la Iglesia Católica, a través de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana – CEE, la primera organización que decidió institucionalizar la atención a los refugiados. La Iglesia Católica realizó varios acercamientos con el ACNUR, los que llevaron a la decisión de trabajar conjuntamente. Fue así que el 11 de marzo de 1976 se firmó el convenio mediante el cual se constituyó el *Comité Ecuménico Pro Refugiados*, el cual contó en sus inicios con la participación de varias entidades además de la Iglesia Católica, tales como la Iglesia Evangélica Luterana. Dado que el ACNUR no contaba con oficinas propias en el Ecuador, el Comité Ecuménico Pro Refugiados fue nombrado su representante en el país. Su labor consistía en trasladar al Ministerio de Relaciones Exteriores las solicitudes recibidas previamente filtradas, y que luego eran sometidas a una comisión interinstitucional que emitía la resolución final.

La falta de una normativa interna específica para el tema del refugio fue, como quedó establecido previamente, recién suplida en 1987, a través del Decreto No. 3293, y posteriormente por el Decreto No. 3301 de 1992, vigente hasta la actualidad. En el período intermedio entre ambos decretos se firmó un nuevo convenio entre el ACNUR y la CEE, el 2 de marzo de 1989, en el que se decidió que el nombre del Comité Ecuménico Pro Refugiados se redujese a *Comité Pro Refugiados*; tampoco funcionaría ya como representante del ACNUR en el país sino como su agencia socia, y estructuralmente pasó a depender de la CEE: de esta manera el Comité Pro Refugiados – CPR, adquirió su organización y alcance actuales.

Como la agencia más antigua encargada del tema de los refugiados, el CPR es también la organización nacional con la mayor diversificación de funciones, contando con un área administrativa, otra de protección y una tercera de trabajo social:

“Nosotros trabajamos en lo que tiene que ver con el tema legal, apoyo al tema de protección, hacemos elegibilidad [...] derechos de los refugiados trabajamos en eso también en el tema de información. En el tema social lo que tiene que ver con la asistencia humanitaria, y asistencia humanitaria también incluye el tema de albergues, alimentos, kits de hábitat de vivienda, apoyos para educación, apoyos para salud [...]”⁵³

La relevancia del CPR en la atención a los refugiados no puede ser desestimada. Es la agencia social más importante del ACNUR en el Ecuador, y tiene presencia directa en Esmeraldas, San Lorenzo, Tulcán, Santo Domingo de los Colorados, Quito y Cuenca, y en Ibarra funciona a través de la Iglesia Católica. Su vinculación con la Iglesia Católica le permitiría ampliar su presencia a otras poblaciones si hubiese necesidad, dependiendo de los recursos disponibles. En palabras de Wilfrido Acuña, Asistente de Dirección del CPR: “La primera cara que da el tema de los refugiados es la Iglesia [...] Hay una presencia nacional como Iglesia.”⁵⁴

El Plan Colombia y el cambio radical de la situación:

Si bien este trabajo no trata del conflicto colombiano, la actual crisis de refugiados en el Ecuador es consecuencia directa del mismo, por lo que es relevante

⁵³ Entrevista a Wilfrido Acuña, Asistente de Dirección del Comité Pro Refugiados – CPR, 4 de octubre de 2005. Ver también Albertina Navas, José Francisco Sieber y Martín Gottwald, *La protección internacional de refugiados...* p. 42.

⁵⁴ Entrevista a Wilfrido Acuña, ... 4 de octubre de 2005.

analizarlo brevemente para comprender mejor las razones detrás del desplazamiento de ciudadanos colombianos tanto al interior de su país así como al exterior.

El conflicto colombiano no es nuevo. Posterior a la “Época de la Violencia” (1946 – 1958), que dejó un saldo de 300.000 muertos políticos producto de los enfrentamientos entre liberales y conservadores⁵⁵, Colombia ha vivido más de 40 años de enfrentamiento entre el gobierno y diversos grupos guerrilleros de izquierda, siendo los más importantes hasta la actualidad las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo – FARC-EP y el Ejército de Liberación Nacional – ELN. La dinámica del conflicto se diversificó con la aparición de los carteles de la droga a fines de los años setenta y de los grupos de autodefensa (paramilitares) a inicios de los ochentas, estos últimos originalmente conformados para proteger a los narcotraficantes y grandes hacendados de la guerrilla.

Sin embargo, la entrada en escena del Plan Colombia (1999), como una estrategia de lucha contra la guerrilla y el narcotráfico, y de su sucesor el Plan Patriota (2004), en el sur del país, agudizaron y generalizaron el conflicto hasta llegar a niveles sin precedentes:

La militarización del escenario colombiano, a través de la implementación del Plan Colombia y el Plan Patriota; la ruptura de los diálogos de paz entre el gobierno colombiano y las FARC, en febrero de 2002; el efecto de las fumigaciones de cultivos de uso ilícito en la reacomodación de los grupos armados y sus consecuencias negativas en la salud y seguridad alimentaria de la población, sobre todo indígenas y campesinos; la prioridad que ha dado el gobierno de Álvaro Uribe al tema de la seguridad militar interna y el control territorial por parte de las fuerzas armadas, a expensas del respeto a los derechos

⁵⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos*, Ginebra, ACNUR, 2002, pág. 4.

humanos y el derecho internacional humanitario. En este contexto de creciente confrontación entre los actores armados colombianos (fuerza pública, guerrilla y paramilitares), *la mayor parte de las víctimas son población civil.*

Las manifestaciones de la crisis humanitaria en Colombia son diversas. El desplazamiento forzado interno es una de estas manifestaciones. Pero existen otras: comunidades sitiadas y bloqueadas por los grupos armados; reclutamiento forzado; más de 11.000 niñas, niños y adolescentes vinculados a grupos armados; personas desaparecidas y *miles de colombianas y colombianos que cruzan las fronteras de los países vecinos en busca de protección.*⁵⁶

Este escenario ha generado graves desplazamientos de población, tanto al interior así como al exterior de Colombia. De acuerdo con las estadísticas provistas a la Oficina de Refugiados por la Dirección Nacional de Migración, desde el año 2000 hasta mayo de 2005, ingresaron al Ecuador 993.370 colombianos, y salieron 561.158, dando un saldo migratorio de 432.212 personas (Ver Anexo C). Estas cifras no son exactas, ya que no toman en cuenta los ingresos y salidas por los pasos ilegales de frontera (62, en palabras de Christian Espinosa, ex Director de la Oficina de Refugiados)⁵⁷, por lo que esta cifra podría ser mayor.

El ACNUR considera que el conflicto colombiano, hasta enero de 2006, ha provocado entre 2 y 3 millones de desplazados internos. Adicionalmente, 468.769 colombianos representan población de su interés en Panamá, Venezuela y Ecuador, de los cuales apenas 45.169 (9.63%) son solicitantes de asilo y refugiados (en el caso del Ecuador, 250.000 y 36.665 personas, respectivamente)⁵⁸.

⁵⁶ Centro de Documentación en Derechos Humanos “Segundo Montes Mozo S. J.” – CSMM, *Refugiado/as colombiano/as en Ecuador: tendencias y respuestas del estado y la sociedad civil*, Quito, Nina Comunicaciones, 2004, pp. 7-8.

⁵⁷ Entrevista a Christian Espinosa, Director de la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, 11 de agosto de 2005.

⁵⁸ Ver Anexo E (Mapa de situación en Colombia). Adicionalmente Anexos A y B.

La respuesta internacional. Percepción externa del Plan Colombia y el establecimiento del ACNUR en el Ecuador:

En el Ecuador la primera oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, abrió sus puertas en el año 2000, debido al aumento drástico en el número de solicitantes de refugio colombianos. Sin embargo, el ACNUR realiza actividades de protección desde 1976 a través de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, como quedó arriba mencionado. Actualmente tiene oficinas en Quito, Ibarra y Lago Agrio, y presencia a través de sus socios y brigadas, en Tulcán, Lita, San Lorenzo, Esmeraldas, Santo Domingo de los Colorados, Cuenca y Puerto Francisco de Orellana (El Coca). Al momento cuenta con 11 socios, especializados en las distintas necesidades que requiere el sistema de protección para su correcto funcionamiento.

En palabras de José Euceda, ex Representante del ACNUR en el Ecuador, “la función de la oficina del ACNUR en el Ecuador es más que todo ser una oficina de apoyo al gobierno, a la Cancillería en todo el manejo del refugio [...] El objetivo del ACNUR es asegurarse que las personas puedan tener el acceso a la solicitud de refugio y el acceso a los beneficios que la misma ley ecuatoriana les otorga y que puedan de alguna manera ejercer sus derechos fundamentales.”⁵⁹

De esta manera el ACNUR espera que el país tenga la capacidad suficiente para continuar con su trabajo una vez que, por necesidad, tenga que dejar el Ecuador, y el sistema nacional de protección continúe sin que se pierda el conocimiento adquirido.⁶⁰

Su operación se divide en tres grandes áreas: Protección (acceso al proceso de elegibilidad y ejercicio de derechos), Programas (asistencia humanitaria e integración), e Información Pública (visibilidad). El trabajo en estas áreas va encaminado a la

⁵⁹ Entrevista a José Euceda, Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR en el Ecuador, 4 de agosto de 2005.

⁶⁰ *Ibíd.*

búsqueda de lo que el ACNUR denomina *Soluciones Duraderas*: repatriación voluntaria, integración local, y reasentamiento en un tercer país.

Dentro del área de Programas, el ACNUR ha desarrollado los llamados Programas de Apoyo Comunitario e Integración – PACI's, realizados en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y ejecutados por agencias socias. Constituyen “el componente más importante de la operación”⁶¹ del ACNUR en el Ecuador y, como ejemplo, en el año 2004 “se ejecutaron 60 proyectos en 5 provincias, en los sectores de salud, educación, generación de ingresos, desarrollo comunitario y asistencia técnica; beneficiando a más de 38.600 personas (colombianos y ecuatorianos). La inversión total de este programa ascendió a \$ 535.750.”⁶²

Es importante indicar que los PACI's son programas dirigidos a las comunidades receptoras y no exclusivamente a los solicitantes de refugio y refugiados, a fin de facilitar su aceptación e integración a través del beneficio general. Estos proyectos son de tres tipos: Generación de Ingresos y Autosuficiencia, Organización Comunitaria y Defensa de Derechos, y Desarrollo Comunitario.

El ACNUR califica a su relación con el estado ecuatoriano como positiva, y reconoce al Ecuador como un ejemplo regional de apertura tanto por su legislación así como por su proceso de elegibilidad: “Una mejora continua, junto con una excelente comunicación entre el Gobierno Ecuatoriano y el ACNUR han dado como fruto la actual estructura del proceso de elegibilidad, la cual está considerada como ejemplar a nivel internacional.”⁶³

⁶¹ Entrevista a Ángel Granja, Encargado de Servicios Comunitarios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR en el Ecuador, 4 de agosto de 2005.

⁶² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – Representación en el Ecuador, *Reporte 2004*, Quito, ACNUR – Ecuador, 2005, pp. 7-8.

⁶³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – Representación en el Ecuador, *Programa de Apoyo Comunitario e Integración Local (PACI). Frontera Norte de Ecuador. Reporte 2004*, Quito, ACNUR – Ecuador, 2005, p. 3.

La respuesta estatal. Creación de la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores:

Si bien ya desde los años setenta el Ministerio de Relaciones Exteriores se encargaba de tramitar a través de una comisión interinstitucional las solicitudes de refugio recibidas por el CPR, el refugio fue solo un tema más dentro de la Dirección General de Derechos Humanos hasta la agudización del conflicto colombiano.

La Oficina de Refugiados, dependiente de dicha dirección general, no tuvo un acto fundacional específico, simplemente comenzó a estructurarse “cuando el tema del refugio dejó de ser de una sola persona y se convirtió en un tema separado para que lo analicen más de dos personas”⁶⁴: esto es, a partir del año 2000.

El Decreto No. 3301 de 1992, establece en su artículo 4º la creación de la *Comisión para Determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador*, la cual está integrada por tres miembros con voz y voto, dos del Ministerio de Relaciones Exteriores y uno del Ministerio de Gobierno, quien por lo general es un miembro de la Policía Nacional vinculado al tema migratorio. El ACNUR participa sólo con voz en calidad de observador, y como invitados las instituciones que así lo soliciten, por lo que actualmente el CPR también participa en las reuniones de la Comisión. Esta estructura es la misma que el Decreto No. 3293 ya definió en 1987.

El Director de la Oficina de Refugiados es también el Secretario de la Comisión, y la Oficina desde su inicio fue creada para llevar la Secretaría en vista del enorme incremento de las solicitudes de refugio recibidas por el Ecuador:

Lo que hace el Secretario de la Comisión es receptar las solicitudes, darles documentación a quienes solicitan refugio, hacerles las entrevistas, hacer un informe, presentar el informe en la Comisión, y luego notificarles a las personas

⁶⁴ Entrevista a Christian Espinosa, ... 11 de agosto de 2005.

la respuesta de la Comisión, además de archivar los casos, llevar un archivo de cada caso que se recibe. Eso físicamente es imposible que lo haga una persona. Yo sigo siendo Secretario de la Comisión, pero este trabajo lo hacen ahora 14 personas.⁶⁵

Adicionalmente la Oficina cuenta con tres áreas más, Asesoría Jurídica, Coordinación, y Programas, que han surgido en vista de las necesidades tanto administrativas así como de atención actuales.

El proceso de determinación de la condición de refugiado en el Ecuador es el siguiente: el solicitante, previamente registrado y documentado, llena un formulario de solicitud y luego pasa por dos entrevistas, una en el CPR y otra en la Oficina de Refugiados; existe la posibilidad de hacer ampliaciones a las mismas de considerarse necesario. Tanto el funcionario del CPR así como el oficial de elegibilidad de Cancillería elaboran separadamente un informe de la entrevista, respaldado en la información de país de origen que hayan investigado así como en la documentación que el solicitante haya podido presentar, luego de lo cual se reúnen para comparar sus informes y así dar una recomendación a la Comisión. De existir discrepancias al respecto, el caso es expuesto directamente a la Comisión para que ésta se pronuncie.

Es importante señalar que los funcionarios encargados de elegibilidad tanto en el CPR así como en la Oficina de Refugiados, son contratados con el respaldo del ACNUR, que luego se encarga de su capacitación. El ACNUR produce abundante material al respecto, y cuenta además con una guía básica, el *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*, previamente citado.

⁶⁵ Entrevista a Christian Espinosa, ... 11 de agosto de 2005.

Llevado de esta manera, el proceso de elegibilidad ha mejorado mucho en los últimos años, dejando en el pasado los cuestionamientos que existían sobre los procedimientos utilizados. El año 2002 fue cuando proporcionalmente se negaron más solicitudes, provocando fuertes reacciones de parte de las organizaciones que trabajan por los derechos de los solicitantes de refugio y refugiados:

Actualmente, el Comité Pro Refugiados recomienda para el reconocimiento aproximadamente el 80% de los casos que atiende, y de ellos, menos de la mitad son aceptados por el gobierno. De los casos que son recomendados por el Comité, la razón más común para el rechazo es que el solicitante ha estado en el Ecuador por más de los 90 días dentro de los cuales tiene que solicitar refugio.⁶⁶

La capacitación recibida por los oficiales de elegibilidad ha permitido mejorar el manejo de los instrumentos internacionales y de los conceptos de derechos humanos, haciendo que la Comisión tenga un carácter más humanitario. Esto se refleja, por ejemplo, en que en el año 2005 la Comisión tuvo un 97% de coincidencias con el ACNUR respecto de los casos presentados⁶⁷, lo que, al decir de Christian Espinosa, ex Director de la Oficina de Refugiados,

Es un respaldo, una garantía de que el Ecuador está cumpliendo con sus obligaciones internacionales, con el derecho internacional del refugio, con el derecho humanitario, con el derecho internacional en general. ¿Por qué hay ese nivel de coincidencias? No es que el Ecuador niega por negar una solicitud de

⁶⁶ Allison Werner y Amanda Cassel, *Entre la ley y la realidad. La situación actual de los refugiados colombianos en el Ecuador*, Quito, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos – INREDH, 2002, p. 29.

⁶⁷ Ver Anexo B.

refugio, sino que se hace un estudio, un análisis [...] Es una muestra de la buena relación que existe con el ACNUR.⁶⁸

Aparte del trabajo al interior de la Comisión para Determinar la Condición de los Refugiados, el ACNUR y la Cancillería también trabajan juntos en la coordinación y aprobación de los PACI's. Para el efecto existen tres instancias:

Un *Comité de Coordinación* –integrado por el Representante del ACNUR y el Director General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores- que se encarga de la definición y aprobación de los Programas de Apoyo Comunitario e Integración. En un segundo nivel está el *Comité Operativo* –integrado por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, del ACNUR y de la Fundación Ambiente y Sociedad (FAS)-, que tiene a su cargo la planificación, ejecución y evaluación de los proyectos; y, en tercer nivel se encuentran los *Comités Provinciales*, integrados por los agentes de campo del ACNUR y FAS.⁶⁹

Actualmente estas instancias se han modificado un poco: se ha ampliado la conformación de los Comités Operativo y Provinciales, permitiendo la participación de nuevos socios en la ejecución de proyectos, como The Hebrew Immigrant Aid Society – HIAS, y la Fundación ESQUEL; y adicionalmente se han descentralizado las funciones del Comité Operativo, que ahora funciona como una instancia de coordinación nacional, permitiendo a los Comités Provinciales ser operativos en la práctica.

⁶⁸ Entrevista a Christian Espinosa, ... 11 de agosto de 2005.

⁶⁹ Marcelo Samaniego, "Protección e integración del refugiado en el Ecuador", en *AFESE: revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, No. 42, Quito, Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano – AFESE, 2005, p. 237.

Adicional a este trabajo conjunto con el ACNUR, otras agencias internacionales como la Organización Mundial de la Salud – OMS, y la UNESCO han ayudado a la Cancillería para exigir a otras instancias gubernamentales el acceso de los refugiados a los servicios que por ley tiene derecho, tales como salud y educación. En este sentido, el 20 de octubre de 2004 mediante el Acuerdo Ministerial No. 118, el Ministerio de Salud estipuló el acceso de los refugiados al servicio de salud pública y a la asistencia de maternidad gratuita en las mismas condiciones que los ecuatorianos; y en diciembre del mismo año el Ministerio de Educación y Cultura emitió un comunicado dirigido a las Direcciones Provinciales de Educación, explicando los derechos de los refugiados para garantizar su acceso a la educación pública. Ambos logros se encuentran plasmados en el reporte del ACNUR correspondiente al año 2004.

Como quedó señalado previamente, la Oficina de Refugiados fue creada “sobre la marcha”, y no cuenta con una institucionalización adecuada que respalde su trabajo. El Decreto 3301 de 1992 solo contempla la creación de la Comisión para determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador, y como se mencionó, la oficina surgió para cumplir con las funciones que la Secretaría de la Comisión ya no pudo cubrir adecuadamente debido al incremento en las solicitudes de refugio.

El proyecto de Ley Orgánica sobre Refugio presentado en junio de 2004 contempla esta falencia y, además de la Comisión para determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador, prevé la creación de una Comisión Nacional para los Refugiados. Se trataría de una entidad interinstitucional adscrita a la Cancillería, encargada de establecer y coordinar las políticas públicas relacionadas con el refugio.

Las organizaciones de la sociedad civil que participaron en el proceso de consulta sobre este proyecto de ley fueron aún más allá, y entre las observaciones que incluyeron en el documento *La sociedad civil y el proyecto de Ley Orgánica sobre*

refugio, se propuso la creación de la Oficina de Refugiados, como instancia técnica dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ambas propuestas representarían, de ser aprobadas, un avance significativo en la institucionalización de la respuesta estatal ecuatoriana. Aparte de fortalecerla legal y políticamente, el crear un marco interinstitucional que hace del refugio parte de la política pública, ayudaría a la correcta divulgación de un tema que, por desconocimiento, genera recelo tanto en las instancias estatales así como en la sociedad.

Los refugiados y desplazados en el Plan Nacional de Derechos Humanos y el Plan Nacional de Política Exterior:

El *Plan Nacional de Derechos Humanos* fue elaborado en cumplimiento de la Declaración y Plan de Acción de Viena, adoptada por 171 países, entre ellos el Ecuador, en el marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993. Fue el producto de un proceso amplio de concertación nacional que incluyó a representantes gubernamentales, de la sociedad civil y de organismos internacionales. Es parte de la política de estado ecuatoriana, ya que consta en el Decreto Ejecutivo 1527, publicado en el Registro Oficial No. 346 del 24 de junio de 1998.

Ese mismo año se inició, de manera similar, el trabajo para la elaboración de los *Planes Operativos de Derechos Humanos*, aprobados en el 2002. Éstos son siete: Derechos de los Consumidores, Derechos de la Diversidad Sexual GLBTT, Derechos de los Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas, Derechos de las Personas de la Tercera Edad, Derechos del Pueblo Negro o Afro-ecuatoriano, Derecho al Trabajo, y Plan Nacional de Educación para los Derechos Humanos. Estos planes fueron publicados en el documento *Planes Operativos de Derechos Humanos del Ecuador 2003 – 2006*, el cual establece, sector por sector, objetivos, resultados

esperados y acciones, a fin de cumplir con las metas propuestas al final de un período de tres años.

El *Plan Operativo sobre los Derechos de Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas*, en el caso específico del refugio, establece la necesidad de incluir una perspectiva de género que permita considerar a la persecución por motivos de sexo u orientación sexual dentro de las causales para determinar el estatuto de refugiado, y llama la atención sobre la normativa interna que viola los derechos humanos de los solicitantes de refugio y refugiados, y las restricciones que deben enfrentar para el ejercicio de los mismos.

Adicionalmente el plan incluye como temas a los desplazados y apátridas, cuya problemática está íntimamente relacionada con la de los refugiados. En el caso de los desplazados vemos que, por definición, prácticamente se corresponden con los refugiados, con la salvedad de que no han abandonado su país de origen:

Se entiende por desplazados a aquellas personas o grupos de personas que se han visto forzados u obligados a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular para evitar, o como consecuencia de los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y *que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida*.⁷⁰

Es muy relevante la mención, al respecto de este tema, de un fenómeno prácticamente desconocido por la mayoría de la población ecuatoriana, y es la

⁷⁰ Comisión Permanente de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos de Derechos Humanos, *Planes Operativos de Derechos Humanos del Ecuador 2003 – 2006*, Quito, Maxigraf S.A., 2003, pág. 69.

existencia de *ciudadanos ecuatorianos desplazados*, víctimas del conflicto colombiano en la zona de frontera. Las cifras corresponden al año 2002, pero dado que el conflicto colombiano se ha agudizado aún más y los incidentes fronterizos, como es de conocimiento público, se han incrementado (incluyendo el enfrentamiento directo de fuerzas militares colombianas con miembros de las FARC en territorio ecuatoriano), es totalmente válido suponer que estas cifras no han hecho más que incrementarse: “Oficialmente existen 600 familias ecuatorianas desplazadas, pero se conoce que por lo menos 200 o 300 familias campesinas más, también han sido desplazadas, no existiendo protección a estas comunidades para evitar su desplazamiento o para amparar a las personas desplazadas.”⁷¹

El Plan Operativo sobre los Derechos de Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas, se encuentra sintetizado en una matriz que consta en este estudio como Anexo D.

Por su parte, el *Plan Nacional de Política Exterior 2006 – 2020 (PLANEX)*, es actualmente el último esfuerzo que está realizando el Ministerio de Relaciones Exteriores por estructurar, a través de un proceso de varios seminarios, una agenda de política exterior consensuada y de largo plazo. En el marco de estos seminarios, iniciados este año, la primera semana del mes de mayo se realizó el IX Seminario del PLANEX “Relaciones Ecuador – Colombia”, que incluyó el 4 de mayo a la sesión “Los refugiados colombianos en Ecuador”. En el curso de las exposiciones que siguieron a esta ponencia, una de las autoridades presentes de la Cancillería, mencionó que el Plan Nacional de Derechos Humanos *estaba muerto*, y que en muchos sentidos el PLANEX vendría a sustituirlo como un esfuerzo sostenido.

⁷¹ Comisión Permanente de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos de Derechos Humanos, *Planes Operativos de Derechos Humanos del Ecuador 2003 – 2006*,... pág. 70.

Al margen de que esta aseveración sea o no discutible, es evidente que el Plan Nacional de Derechos Humanos no ha alcanzado muchas de las metas planteadas en los Planes Operativos 2003 – 2006. En el caso del Plan Operativo sobre los Derechos de Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas, por ejemplo, no se ha concretado la conformación del Centro de Investigación Migratoria, un esfuerzo conjunto entre entidades estatales, universidades y ONG's que permitiría “contar con una investigación completa, integral y actualizada del fenómeno migratorio de ecuatorianos y extranjeros, que pueda ser utilizada por la sociedad civil y el gobierno, a fin de determinar criterios y acciones destinadas a la defensa, apoyo y asistencia de Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas.”⁷²

En el tema específico del refugio, si bien se ha elaborado un proyecto de reforma al Decreto Ejecutivo 3301 (Proyecto de Ley Orgánica de Refugio), no se ha cumplido con la mayoría de criterios técnicos propuestos, tales como adoptar regulaciones específicas en materia de mujeres y niños refugiados, no se ha incluido dentro de las funciones de la Comisión para Determinar la Condición de los Refugiados el tratamiento de los casos de apátridas, no se ha incluido en la legislación disposiciones sobre flujo masivo de refugiados y tampoco se han establecido políticas de inversión social para mejorar la inserción económica y social de los refugiados.⁷³

Ante este panorama desalentador, de buenas intenciones solo en el papel, queda por esperar que el PLANEX, que continúa en proceso de elaboración, no solo produzca un documento consensuado, sino que sea operativo más allá de la voluntad política actual, y que esta vez no fracase un nuevo intento por establecer políticas de estado.

⁷² Comisión Permanente de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos de Derechos Humanos, *Planes Operativos de Derechos Humanos del Ecuador 2003 – 2006*,... pág. 77.

⁷³ *Ibíd.*, pág. 80.

CAPÍTULO III

LIMITACIONES DE LA RESPUESTA ESTATAL ECUATORIANA ANTE LA CRISIS DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA EN SITUACIÓN DE REFUGIO

Que Ecuador, con todos sus gobernantes, sea más solidario, tenga más empatía y de más elasticidad en sus leyes y reglamentos internos, *démos la oportunidad de laborar dignamente.*

Que Dios los bendiga a todos y los llene de sabiduría, y cuenten con nosotros los refugiados para todo, lo que sea en bienestar de su querido país.⁷⁴

Limitaciones estructurales. Falta de capacidad estatal para responder adecuadamente:

Como quedó brevemente esbozado, la institucionalización del sistema nacional de refugio en el Ecuador se ha ido dando de manera progresiva. La carencia inicial de normas internas dio como resultado procedimientos *ad hoc*, que se ajustaron a las necesidades del momento y que luego fueron la base para la normativa nacional vigente, que, si bien funciona, ya no se corresponde con el flujo actual de ciudadanos colombianos que huyen del conflicto interno de su país (ver Anexo E). La necesidad de un nuevo marco legal, como quedó demostrado, es evidente.

Ante la realidad de una respuesta estatal ecuatoriana limitada, es importante distinguir las limitaciones existentes por su origen, para estructurar, de ser posible, una nueva respuesta que responda mejor a las necesidades actuales. Partiendo de esta

⁷⁴ Saga (Seudónimo), “Nos quedaremos sin aliento de progreso, cuando estemos fuera de este mundo”, en Luis Ángel Saavedra, edit., *Volver a empezar. Testimonios de vida y refugio*, Quito, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos – INREDH, 2005, p. 87.

premisa he distinguido tres tipos distintos de limitaciones: estructurales, administrativas y políticas.

Las limitaciones estructurales están relacionadas con la situación general del Ecuador, con la incapacidad física y presupuestaria que tiene el estado ecuatoriano para bien o mal responder a las necesidades prioritarias de su población, peor aún si hablamos de solicitantes de asilo y refugiados colombianos.

Las zonas de frontera (departamentos de Nariño y Putumayo en Colombia, provincias de Esmeraldas, Carchi, y Sucumbíos en el Ecuador), constituyen los corredores naturales para el desplazamiento de población colombiana que huye del conflicto. Si bien la mayoría de los solicitantes de asilo y refugiados no se concentran en las provincias de frontera (el 44.65% y el 45.47% de los solicitantes de asilo y refugiados reconocidos, respectivamente, se encuentran en Quito; Lago Agrio, Tulcán, San Lorenzo y Esmeraldas, juntos, suman apenas el 21.26% y 20.26% de los solicitantes y refugiados, respectivamente)⁷⁵, es importante no descartar a la población que el ACNUR considera en necesidad de protección internacional, y que “podrían llegar a las 250.000 *personas*. El problema es que no sabemos en dónde están lo que hace virtualmente imposible determinar cuántos realmente son.”⁷⁶

Se puede argumentar que la principal razón para que las zonas de frontera sean utilizadas básicamente como corredores, antes que puntos de asentamiento para la población colombiana desplazada, es que estas zonas, a ambos lados de la frontera, se caracterizan por un mayor abandono estatal y menores índices de desarrollo que los promedios nacionales:

⁷⁵ Ver Anexo F.

⁷⁶ *Comentarios del ACNUR*, a cargo de Durval Martínez, Encargado de Programas del ACNUR, a la ponencia de la doctora Gina Benavides, representante de INREDH, “Los refugiados colombianos en Ecuador”, IX Seminario del PLANEX, “Relaciones Ecuador – Colombia”, 4 de mayo de 2006. Disponible en www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/planex/comen_benavides_acnur.pdf.

En conclusión, la frontera colombo-ecuatoriana presenta a ambos lados un perfil similar en términos de desarrollo institucional, infraestructura pública y condiciones sociales. *Las zonas de frontera carecen de servicios básicos y los indicadores sociales son extremadamente bajos, incluso en comparación con los promedios nacionales.* La presencia del Estado no es universal en la región. Las instituciones de justicia y seguridad no ocupan la totalidad del territorio en ninguno de los dos países.⁷⁷

Si bien los indicadores generales de las zonas de frontera son bajos, son peores cuando se trata de los solicitantes de asilo y refugiados, ya que aparte de encontrarse en una zona desatendida, su condición de extranjeros (y muchas veces indocumentados), los relega aún más en una situación ya de por sí crítica:

- 27% de niños menores de 5 años y 18% de niños entre 5 y 12 años sufren malnutrición aguda.
- 70% de niños bajo 12 años de edad ingieren menos de 1.200 calorías por día.
- Sólo el 46% (Imbabura) y el 67% (Sucumbíos) de la población que precisa de atención médica tiene acceso a los servicios médicos públicos.
- *75% de todas las familias demuestran una necesidad de ayuda humanitaria directa.*
- *Entre el 63% (Carchi) y el 89% (Sucumbíos) de familias se encuentran bajo el umbral de pobreza, sobreviviendo con menos de \$50 por semana (el coste de la cesta básica de alimento es \$270 por mes).*

⁷⁷ César Montúfar, *El conflicto colombiano y el riesgo de crisis humanitarias y de derechos humanos en la región andina (inédito)*, preparado con el apoyo del gobierno del Japón, marzo 2005.

- 84% de cabezas de familia carecen de trabajo o realizan sólo trabajos esporádicos.⁷⁸

Todo esto incide en la percepción que tiene la población colombiana de las provincias fronterizas ecuatorianas, como una zona insegura y muy cercana al conflicto armado, por lo que los colombianos que huyen del mismo tienden a adentrarse en el territorio ecuatoriano, como lo demuestra el Anexo F (Cuenca, por ejemplo, es la tercera ciudad con más solicitantes de asilo, sólo detrás de Quito y Lago Agrio).

La falta física de una firme presencia estatal, no sólo en las zonas de frontera, sino además en los principales núcleos donde se asientan los solicitantes de asilo y refugiados, fuera de Quito y Cuenca (El Coca y Lita, por ejemplo), hace que el pasar a la práctica lo que ya está en la ley, sea muy difícil. El acceso a los servicios de salud y educación públicas muchas veces se ven limitados; y el desconocimiento por parte de las autoridades y las fuerzas de seguridad de los derechos de los refugiados o inclusive de su documentación (la visa de refugio se expide en forma de un carné de identificación, por ejemplo), puede llevar a violaciones aún mayores que el dificultar el acceso a los servicios básicos, como la deportación.

Adicional a las limitaciones actuales, cabe señalar a aquellas que, si bien no son evidentes por el momento, podrían llegar a serlo, y no de la mejor manera, ante un flujo masivo de refugiados colombianos.

El estado ecuatoriano, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y la colaboración del ACNUR, cuenta con un *Plan de Contingencia para enfrentar un flujo masivo de refugiados colombianos al Ecuador*. Dicho plan, bien estructurado en su momento, adolece ya de una falencia importante: fue actualizado por primera vez en

⁷⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – Representación en el Ecuador, *Programa de Apoyo Comunitario e Integración Local (PACI). Frontera Norte de Ecuador. Reporte 2004*, Quito, ACNUR – Ecuador, 2005, p. 4.

noviembre de 2004, por lo que responde a una realidad de dos años atrás. Por el tipo de documento del que se trata esto es muy importante, ya que temas tales como presupuesto, miembros del grupo de respuesta de emergencia, perfil de las agencias vinculadas, proveedores y materiales existentes para emergencias (que constan como anexos al plan), deben ser necesariamente actualizados, en razón de factores económicos, movilidad laboral del recurso humano e inclusive del uso de emergencia que se pudo haber dado al material almacenado, por ejemplo, por la Cruz Roja Ecuatoriana, ante crisis recientes como la erupción del volcán Tungurahua.

De igual manera se debe actualizar la información utilizada como contexto en los escenarios de planeación y en los planes por provincia, ya que no contemplan los últimos sucesos políticos ni el desarrollo actual del conflicto armado colombiano.

El Plan de Contingencia contempla tres ejes transfronterizos: Zona Sur del Departamento de Putumayo – Provincia de Sucumbíos, Zona Andina del Departamento de Nariño – Provincias de Carchi/Imbabura y Zona Pacífico del Departamento de Nariño – Provincia de Esmeraldas⁷⁹. Para estos ejes, se han previsto dos escenarios: mantenimiento de la situación actual y flujo masivo de refugiados. En este último caso, en un período de *6 meses* se esperaría un flujo máximo de *12.000 personas*, 6.000 por el eje Zona Andina de Nariño – Carchi/Imbabura y 3.000 en cada uno de los dos ejes restantes.⁸⁰

Dado que ambos escenarios están basados en los promedios mensuales de ingreso de solicitantes de asilo por cada uno de los ejes (mantenimiento de la situación actual), y en los desplazamientos masivos provocados por hechos de violencia excepcionales (flujo masivo), también deben ser actualizados sus indicadores. Tampoco

⁷⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – Representación en el Ecuador, *Plan de Contingencia para enfrentar un flujo masivo de refugiados colombianos al Ecuador (inédito)*, primera actualización, noviembre 2004. p. 3.

⁸⁰ *Ibíd.*, pp. 5-6.

se han aplicado los mecanismos de alerta temprana previstos, también basados en los indicadores anteriores.

Finalmente se debe señalar que este Plan de Contingencia está previsto según sus indicadores para toda la *frontera norte ecuatoriana*, por lo que no se ha activado ante hechos puntuales que sí han representado emergencias locales, por ejemplo en San Lorenzo. De ahí que desde este año se hayan iniciado varios procesos para estructurar *Planes de Contingencia locales*: el municipio de San Lorenzo ha iniciado desde marzo una serie de talleres, con el asesoramiento del ACNUR, para elaborar su propio Plan de Contingencia; y existe un interés similar por parte de la alcaldía de Puerto El Carmen del Putumayo (Sucumbíos) y la Prefectura del Carchi.

El laberinto burocrático. ¿De quién mismo es el problema?

Como quedó indicado previamente, la *Comisión para determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador*, integrada por tres miembros con voz y voto, dos del Ministerio de Relaciones Exteriores y uno del Ministerio de Gobierno, es el órgano encargado de conocer y decidir sobre las solicitudes de refugio presentadas ante el gobierno ecuatoriano. El Director de la Oficina de Refugiados de la Cancillería es también el Secretario de la Comisión, y esta oficina, como también quedó establecido, cumple con las funciones de Secretaría y otras atinentes a la atención de los solicitantes de asilo y refugiados. Dado que el Ministro de Relaciones Exteriores decide sobre las apelaciones presentadas por los solicitantes que han sido negados, se puede decir que, salvo un voto en la Comisión para determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador (el del representante del Ministerio de Gobierno), todo el proceso de elegibilidad, desde el punto de vista estatal, recae en la Oficina de Refugiados de Cancillería. Adicionalmente, en este proceso también colaboran el ACNUR y el CPR,

desde el registro hasta las recomendaciones a la Comisión, por lo que se trata realmente de un esfuerzo conjunto.

Todo lo antedicho presenta un escenario claro, con actores estatales identificables, enmarcados en un proceso específico. Sin embargo, las que he denominado limitaciones administrativas, surgen en un ámbito distinto al proceso de elegibilidad, el de las *soluciones duraderas* (repatriación voluntaria, integración local, y reasentamiento en un tercer país). Para comenzar, no existe mención alguna al respecto en el Decreto 3301; y los temas de repatriación voluntaria y reasentamiento son manejados directamente por el ACNUR, que sí cuenta con unidades especializadas para el efecto, y se encarga tanto de los procesos así como de su financiamiento.

Respecto a la integración local, ya fue previamente mencionado que el ACNUR y la Cancillería trabajan juntos en la coordinación y aprobación de los Programas de Apoyo Comunitario e Integración – PACI's, a nivel de los comités de Coordinación y Operativo. Se puede decir que la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores en este proceso es más un gesto de buena voluntad, a fin de que el estado conozca del trabajo realizado por el ACNUR, ya que la Cancillería no aporta con fondos, estudios técnicos o personal, para la ejecución de los proyectos.

Desde este punto en adelante podemos apreciar una clara descoordinación administrativa, que resulta del trabajo no siempre coordinado entre las diversas estructuras burocráticas vinculadas a la aprobación y ejecución de proyectos. Límites no siempre claros, desconocimiento del trabajo de otras instancias, desconocimiento de la problemática de los refugiados y su relación con los proyectos de desarrollo, uso de la cooperación internacional, son varios de los factores que convergen en este escenario algo borroso.

En agosto del año 2000, se creó el *Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional – INECI*, como “una entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, encargada de coordinar, administrar y supervisar la cooperación externa y asistencia económica sobre la base de las políticas y estrategias establecidas por el CACI”⁸¹. Por su parte, el *Consejo Asesor de Cooperación Internacional – CACI*, “es un órgano colegiado que tiene a su cargo el diseño y formulación de las políticas nacionales en materia de cooperación técnica y asistencia económica no reembolsable.”⁸²

El CACI está conformado por siete miembros: el Ministro de Relaciones Exteriores, quien lo preside; el Secretario General de la Presidencia de la República, o su delegado; el Ministro de Economía y Finanzas, o su delegado; el Ministro de Bienestar Social, o su delegado; el Ministro de Turismo, o su delegado; el Presidente del Consejo Nacional de Modernización, o su delegado; y el Director de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, o su delegado.⁸³

A pesar de la creciente importancia que tiene el tema del refugio en el Ecuador, no se encuentra incluido entre los lineamientos de política del INECI, donde sólo se menciona a la ayuda humanitaria en relación con los desastres naturales.⁸⁴

Por su parte, la *Unidad de Desarrollo Norte – UDENOR*, es un organismo creado en marzo de 2001 y adscrito a la Presidencia de la República, con la finalidad de desarrollar programas y proyectos de desarrollo económico y social en las seis provincias que conforman la frontera norte: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana y Napo.⁸⁵ UDENOR tiene una característica peculiar: su labor está ligada a la política de seguridad nacional, ya que fue creado para la ejecución de un *Programa de*

⁸¹ www.mmrree.gov.ec/ineci/quienes_somos/sistema.asp.

⁸² *Ibíd.*

⁸³ www.mmrree.gov.ec/ineci/quienes_somos/consejo.asp.

⁸⁴ www.mmrree.gov.ec/ineci/quienes_somos/ineci.asp#politica.

⁸⁵ www.udenor.gov.ec/institucional/juridico.htm.

Desarrollo Preventivo Alternativo, parte del *Plan de Desarrollo Integral de la Frontera Norte* concebido por el *Consejo de Seguridad Nacional – COSENA*.

De ahí que sus lineamientos vean al desarrollo y la mejora en la calidad de vida, más como una herramienta para la lucha contra el narcotráfico antes que un derecho; se trata de objetivos de seguridad (Ver Anexo G). De acuerdo a la página web de UDENOR, la filosofía detrás del Programa de Desarrollo Alternativo Preventivo establece como su objetivo y su propósito, respectivamente:

Contribuir a la Estrategia Nacional de Desarrollo, Seguridad y Defensa de la región norte de Ecuador frente a *la amenaza del desplazamiento de cultivos ilícitos, actividades de narcotráfico y delitos conexos*.

Mejorar la calidad de vida de las poblaciones fronterizas y conseguir la ocupación de grandes áreas de territorio en actividades lícitas productivas rentables, para *negar recursos territoriales y humanos al negocio ilícito de la droga*.⁸⁶

Estamos ante un claro ejemplo del uso explícito del desarrollo como un instrumento de seguridad. Basta con notar la importancia dada al desplazamiento de cultivos ilícitos, frente al desplazamiento de seres humanos y sus implicaciones humanitarias, que no son mencionados en absoluto.

El Programa de Desarrollo Alternativo Preventivo tiene seis componentes: infraestructura social, infraestructura productiva, desarrollo social, desarrollo productivo, democracia y gobernabilidad, y gestión ambiental. De acuerdo a la información provista por la página web de UDENOR, actualmente se encuentra

⁸⁶ www.udenor.gov.ec/institucional/lineamientos.htm.

conformado también por tres subprogramas: Programa de Desarrollo Sostenible de la Frontera Amazónica del Norte – AMAZNOR (generación de ingresos); Programa de Desarrollo Económico y Gestión Local UDENOR – UNDP (descentralización, gestión local y unidad nacional); y el Subprograma de Desarrollo de la Frontera Norte UDENOR-USAID-OIM-ARD PRONORTE.

A pesar de la importancia estratégica de la frontera norte dentro del tema del refugio (basta con recordar los indicadores previamente mencionados respecto de los solicitantes de asilo y refugiados), de estos tres subprogramas, apenas uno, PRONORTE, lo incluye dentro de sus cinco componentes prioritarios, como “atención de la población desplazada por el conflicto colombiano.”⁸⁷

Ante la inexistencia del refugio como un tema prioritario y urgente tanto para el organismo encargado del manejo de la cooperación internacional (INECI), así como para la unidad gubernamental de ejecución de proyectos para la frontera norte (UDENOR), se evidencia que el tema de los desplazados colombianos sólo ha sido priorizado *localmente*, por quienes sí han visto esta necesidad de primera mano (Plan de Contingencia de San Lorenzo, por ejemplo). De esta manera, la canalización local de cooperación internacional para la atención del tema del refugio no obedece a una planificación superior, sino a una necesidad inmediata, ya que no forma parte de los lineamientos de cooperación internacional del Ecuador.

Mientras no exista la voluntad política por priorizar efectivamente al tema del refugio, no se podrá esperar una verdadera coordinación interinstitucional que, planificadamente, y con la participación de las autoridades locales y de la sociedad civil, pueda conectar los diferentes temas de cooperación y desarrollo con las necesidades de la población desplazada.

⁸⁷ www.udenor.gov.ec/subprograma/USAID/infogen.htm.

Limitaciones políticas y el discurso de la seguridad nacional:

Las limitaciones políticas las he dividido en dos ámbitos: la percepción nacional respecto de la población colombiana (interna), y la política de seguridad y lucha contra las drogas de los Estados Unidos (externa).

Respecto al ámbito interno, es evidente que en el Ecuador, la imagen de los ciudadanos colombianos se ha visto deteriorada en los últimos tiempos: “la manipulación de la información de los medios de comunicación ha generado la sensación de que Ecuador vive un incremento de la delincuencia a partir de los flujos de personas desplazadas de Colombia.”⁸⁸

Esta percepción es firmemente cuestionada por quienes trabajan en el tema del refugio. Para José Euceda, ex Representante del ACNUR en el Ecuador:

A veces se cree que la presencia de los colombianos es lo que ha aumentado los niveles de criminalidad, cuando nosotros tenemos los registros de la Policía Judicial y no llegan ni al 3% de los 22.000 arrestos que hace la Policía Judicial anualmente. En dos años apenas un 2%, 3%, son colombianos. Y eso de alguna manera habla por sí solo, pero claro, desafortunadamente, a veces hay algunos actos delictivos que desgraciadamente afectan al resto de la población porque tal vez algún colombiano estaba metido en esa actividad ilegal. Pero sí hay una gran mayoría de colombianos que están aportando a este país.⁸⁹

La imagen mediatizada de los ciudadanos colombianos como causa de inseguridad, tiene su reflejo en el tratamiento no siempre legal al que son sometidos por parte de las autoridades. El tachón más oscuro de la normativa ecuatoriana respecto a

⁸⁸ Luis Ángel Saavedra, “Refugio: identidad e imaginarios”, en Patricio Benalcázar Alarcón, edit., *El refugio en el Ecuador*, Quito, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos – INREDH, 2004, p. 170.

⁸⁹ Entrevista a José Euceda, Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR en el Ecuador, 4 de agosto de 2005.

los solicitantes de asilo es la *prohibición a trabajar*. Esta disposición administrativa, que viola principios constitucionales y de derechos humanos, se sostiene sobre el muy discutible argumento de evitar un aumento drástico en el número de inmigrantes económicos que solicitan refugio como una salida para permanecer en el país. Esta disposición expone a los solicitantes de asilo a otros tipos de violaciones a sus derechos, ya que para subsistir entran en el ámbito de la informalidad y de la clandestinidad, y siempre corriendo el riesgo de ser deportados. El estado ecuatoriano ha sido sujeto de fuertes críticas en este sentido, tanto al interior como al exterior del país:

Las autoridades ecuatorianas fundamentan este despropósito e **ilegítima prohibición**, argumentando que los solicitantes sólo están autorizados a permanecer en el país y circular libremente por este; puesto que de lo contrario *la migración masiva de personas sería incontrolable* [...]

Este criterio a más de ser atentatorio a los derechos humanos, no constituye la respuesta a una realidad sociológica [...] puesto que en la mayoría de los casos, los solicitantes se encuentran en condiciones de calamidad, requiriendo atención humanitaria urgente; y por sentido común deben realizar actividades laborales para subsistir, sin embargo, se los expone a modos de subsistencia irregular donde son sujetos de abusos laborales, estafas, arbitrariedades policiales, municipales y discriminación, acosos y abusos sexuales, durante el tiempo en que su situación jurídica es resuelta.⁹⁰

Esta disposición fue “ablandada” a fines del año 2005, cuando del reverso del carné de solicitante se sustituyó la prohibición expresa de trabajar por una simple no

⁹⁰ Wilfrido Acuña y Patricio Benalcázar Alarcón, “La protección jurídica de los refugiados en el Ecuador”, en Patricio Benalcázar Alarcón, edit., *El refugio en el Ecuador*, Quito, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos – INREDH, 2004, p. 137.

autorización, mas es válido suponer que sus efectos dudosamente serán distinguibles de los anteriores.

Como ha quedado establecido, el marco jurídico que norma al régimen del refugio en el Ecuador, si bien no se corresponde ya con la realidad, ha respondido adecuadamente a la crisis actual. Su punto más alto es el proceso de elegibilidad, reconocido como un ejemplo regional por el ACNUR. Pero ante la existencia de un marco razonable de *protección en el papel*, el problema radica en las limitaciones que se presentan de forma práctica en el ejercicio de derechos, siendo sus puntos más bajos no las violaciones que se cometen por desconocimiento, sino aquellas que, conscientemente, atentan contra derechos primordiales como el trabajo, producto de disposiciones administrativas injustas, y sin bases en un fundamento positivo.

Por otro lado, existen limitaciones sujetas a los lineamientos de seguridad nacional, fuertemente influenciados por la política de seguridad y lucha contra las drogas llevadas a cabo por los Estados Unidos:

El Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas del Ecuador, en el Libro Blanco de la Defensa, señalan que uno de los asuntos de seguridad más preocupantes es que el conflicto interno colombiano se agrave, con efectos en la paz interna y la seguridad del país, aumento de las actividades ilícitas en territorio nacional y de los índices de violencia, *incremento de desplazados y refugiados colombianos*, daños ambientales por las fumigaciones en Colombia y la posibilidad de que grupos armados ilegales operen en territorio ecuatoriano.⁹¹

⁹¹ Alejandro Dávalos, “La agenda de seguridad de los Estados Unidos y sus efectos para el Ecuador”, en *AFESE: revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, No. 42, Quito, Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano – AFESE, 2005, p. 158.

Como vemos, este planteamiento no sólo supedita lo humanitario a la seguridad, sino que establece una *proporcionalidad directa* entre el conflicto colombiano y los índices de violencia en el Ecuador. De ahí que se preconice una política migratoria *restrictiva* para los ciudadanos colombianos, cuyo ejemplo más claro es el *Pasado Judicial*. Desde el 1 de mayo de 2004, el ingreso legal de los colombianos al Ecuador está sujeto a la presentación de este documento, como una medida de seguridad para evitar el ingreso de personas potencialmente peligrosas para el país.

Dos cosas se pueden argumentar en contra del Pasado Judicial, tanto a nivel jurídico como humanitario. Su exigencia no sólo atenta contra varios principios y normas, sino que, además, vulnera los derechos de aquellos que, encontrándose en necesidad de protección internacional, no inician el trámite de refugio por temor a ser deportados ya que no poseen este documento:

Esta disposición además de vulnerar el principio de presunción de inocencia, pone en serio riesgo el respeto al *principio de no-devolución* y violenta normas expresas de la Comunidad Andina de Naciones sobre el libre tránsito de personas en la subregión.⁹²

Si se empieza a poner cortapisas, como documentos por ejemplo, lo que va a originar y estaría originando es que la gente que puede pasar tranquilamente, pase, pero oculta, *que va a pasar va a pasar*, y se mantenga oculta y vaya incrementándose una población desconocida para todo el mundo.⁹³

Paradójicamente, la exigencia del Pasado Judicial como una medida de seguridad, incrementa la inseguridad ya que motiva el uso de pasos ilegales de frontera,

⁹² Wilfrido Acuña y Patricio Benalcázar Alarcón, “La protección jurídica de los refugiados en el Ecuador”, en Patricio Benalcázar Alarcón, edit., *El refugio en el Ecuador*,... p. 126.

⁹³ Entrevista a Ángel Granja, Encargado de Servicios Comunitarios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR en el Ecuador, 4 de agosto de 2005.

y no permite saber con claridad cuántas personas entran, salen, o su lugar de residencia (Ver Anexo C).

La importancia del discurso de seguridad estadounidense se evidencia cuando se analiza el papel de la cooperación proveniente desde los Estados Unidos. Previamente se mencionó a la Unidad de Desarrollo Norte – UDENOR, organismo encargado de la ejecución de un Programa de Desarrollo Preventivo Alternativo que enfoca al desarrollo como una herramienta para la lucha contra el narcotráfico (ver Anexo G y n. 85).

Mientras que no existe *ningún* rubro en el presupuesto nacional para el tema del refugio y la Oficina de Refugiados funciona casi en su totalidad gracias a la cooperación del ACNUR (esto será tratado en el siguiente apartado), UDENOR, que responde a una filosofía de desarrollo para la seguridad, presentó en octubre de 2001 el Programa de Desarrollo Preventivo Alternativo al Grupo Consultivo de Bruselas (conformado por 25 países, 15 organismos internacionales y una empresa privada), obteniendo de éste el compromiso de viabilizar recursos por *266 millones de dólares*.⁹⁴

No es de sorprender que los mayores donantes para los programas ejecutados por UDENOR sean los Estados Unidos, que por medio de USAID (la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), han concretado un monto de cooperación de 63 millones de dólares ha ser ejecutados hasta el año 2007.⁹⁵

Un punto a su favor es que el Subprograma de Desarrollo de la Frontera Norte UDENOR-USAID-OIM-ARD PRONORTE, es el único que incluye a la atención de los desplazados colombianos dentro de sus cinco componentes prioritarios.

⁹⁴ www.udenor.gov.ec/programas/fuentes.htm.

⁹⁵ *Ibíd.*

¿Qué busca el régimen internacional del refugio en el Ecuador?

Al pasar revista a todo lo mencionado, es fácil llegar a una conclusión ineludible: el ACNUR *sostiene* al sistema nacional de refugio. Sin su participación, éste simplemente colapsaría, por falta de recursos, estructura y capacitación. El ACNUR orquesta el sistema, lo alimenta con recursos financieros y humanos, y brinda un espacio de coordinación donde tanto el estado así como la sociedad civil han convergido sin mayores inconvenientes.

Sin embargo, y sin desestimar su gran labor en el Ecuador, también se puede interpretar todo lo visto previamente y llegar a una conclusión con connotaciones totalmente distintas: el ACNUR *controla* al sistema nacional de refugio. Directa o indirectamente, está presente en todo: tanto la Oficina de Refugiados así como el CPR (su contraparte estatal y su mayor socio en la sociedad civil, respectivamente) dependen de su cooperación para el mantenimiento de su trabajo, ya que el ACNUR, a través de la *Fundación Fabián Ponce*, financia los contratos laborales de la mayoría del personal de estas entidades. En el caso específico de la Oficina de Refugiados, pude comprobar directamente por mi experiencia profesional que, de las 14 personas que conforman su personal (ver n. 65), apenas 3 son funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, 10 trabajan bajo contrato con la Fundación Fabián Ponce, y 1 bajo contrato con la Organización Internacional para las Migraciones – OIM.

De esta manera, se visibiliza que el ACNUR, a través de las redes de trabajo existentes y su financiamiento, *está en todo*. En lo que respecta al proceso de elegibilidad, por ejemplo, termina siendo su propia contraparte pero bajo nombres distintos, ya que tanto los oficiales de elegibilidad de la Oficina de Refugiados así como los del CPR, trabajan por contrato para la Fundación Fabián Ponce (ver p. 48).

El ACNUR sostiene que los intereses de los estados donantes a su operación se confunden en un solo esfuerzo internacional, anónimo (Estados Unidos, por ejemplo, apoya a todas sus operaciones en la región), ya que se trata de una institución *apolítica*, neutral, que al mantener su mandato tiene la posibilidad de llegar a la gente y protegerla, (no es, pues, un actor más del conflicto)⁹⁶. Sin embargo, es también una realidad que los países donantes, al igual que el resto de países que conforman el sistema internacional, tienen cada uno sus propios objetivos e intereses.⁹⁷

De ahí que la participación directa del ACNUR, tanto en las organizaciones de la sociedad civil así como en el estado, puede generar la sensación de que, antes que tratarse de una agenda concensuada, la agenda del sistema nacional de refugio sea impuesta por quien sostiene al sistema:

La cooperación internacional, toda la cooperación internacional, incluyendo el ACNUR, aunque se diga que es apolítico, *tiene una posición política*. No puede intervenir en Cancillería obviamente, pero tiene una posición política. Y la posición política de ellos no es político partidista, sino de protección de los refugiados. Cancillería tiene una posición política, y la posición política de Cancillería, por ejemplo, depende del jefe en turno.⁹⁸

En mi propia experiencia laboral en la Oficina de Refugiados de Cancillería pude detectar una fuerte presión por parte del ACNUR para influir en el cronograma de entrevistas, tanto en Quito como en provincias, de acuerdo a las necesidades que *ellos* detectaban; y estas necesidades argüidas muchas veces demostraron, en la práctica, no ser tan emergentes como ellos las presentaron. Sin embargo, de lo que pude observar,

⁹⁶ Entrevista a José Euceda, ... 4 de agosto de 2005.

⁹⁷ Ver Anexo H y n. 25. Comparar con el financiamiento de UDENOR, n. 94 y n. 95.

⁹⁸ Entrevista a Wilfrido Acuña, Asistente de Dirección del Comité Pro Refugiados – CPR, 4 de octubre de 2005.

puedo decir que el trabajo conjunto, por lo general y fuera del punto antedicho, respondía efectivamente a un ejercicio de coordinación. En un escenario ficticio pero no por ello imposible, cabe preguntarse cómo reaccionaría el ACNUR ante un fuerte distanciamiento con el estado ecuatoriano, y cómo esto influiría en el sistema nacional de refugio, en vista de su aporte para el sostenimiento del mismo.

Tal vez la presión política del ACNUR puede evidenciarse más fuera del ámbito estatal, en el trabajo que se realiza en las diferentes redes de protección existentes. La mayoría de estas redes han sido estructuradas por el ACNUR, que, como fue mencionado con anterioridad, al momento cuenta con 11 socios, especializados en las distintas necesidades que requiere el sistema de protección a fin de dar una asistencia global a la población de su interés.

El ACNUR, si bien no lo ha manifestado abiertamente, tiene cierta reticencia a la inclusión en estas redes de protección de nuevos actores internacionales que, por su capacidad financiera, podrían quitarle protagonismo, tal es el caso de la Organización Internacional para las Migraciones – OIM.

A manera de ejemplo, basta con indicar que, a inicios de este año, el Comité Operativo de los Programas de Apoyo Comunitario e Integración – PACI's (del que entonces formé parte como representante del Ministerio de Relaciones Exteriores), tuvo varios acercamientos con la OIM, con el objetivo de poner en su conocimiento varios proyectos que fueron aprobados el año pasado pero que no han podido ejecutarse por falta de presupuesto. La OIM, que se comprometió a ejecutar dichos proyectos, ha insistido desde entonces en su inclusión de pleno derecho en el Comité Operativo. El ACNUR se ha mostrado contrario a este pedido, recomendando a la Oficina de Refugiados de Cancillería la presencia de la OIM única y exclusivamente en las reuniones donde se traten los proyectos que le han sido traspasados.

Ante la evidencia de que el ACNUR en el Ecuador tiene sus propios intereses, basados en su mandato de protección, se ve que su manejo de éstos puede llegar a afectar al mismo sistema nacional de protección que se ha esforzado por estructurar y mantener, a través de su cooperación con el estado y la sociedad civil. El manejo de las cifras, como cuando se menciona que la población colombiana en necesidad de protección internacional podría llegar a las 250.000 personas (ver n. 76), debe darse con mucho cuidado, ante la percepción actual de la sociedad ecuatoriana respecto de los migrantes colombianos, sean del tipo que sean. Y la inclusión de nuevos actores con capacidad financiera, tales como la OIM, no debe ser vista con recelo y egoísmo protagónico, ya que pueden reforzar al sistema nacional de protección, en especial en el área de proyectos de integración, que es donde su presencia es más necesaria. Descuidar estos aspectos podría simplemente atentar contra su propia labor.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La respuesta estatal ecuatoriana: del dicho al hecho...

El Ecuador ha demostrado un innegable espíritu humanitario, que si bien puede ser enmarcado dentro de la tradición de asilo latinoamericana, ha ido más allá, y es el vecino de Colombia que más apertura ha tenido con los desplazados por su conflicto interno, siendo hoy, el país latinoamericano que más refugiados colombianos acoge.⁹⁹

La respuesta estatal ecuatoriana, si bien tiene como base una normativa interna que ya no se corresponde con la realidad (Decreto 3301 de 1992), ha podido, en términos generales, adecuarse al flujo actual de solicitantes de asilo colombianos. Ante un marco de protección razonable en el papel, el estado ecuatoriano debe preocuparse en este sentido por las limitaciones existentes para el ejercicio pleno de derechos por parte de los solicitantes y refugiados. Acerca de una de las cuestiones más preocupantes, el derecho al trabajo, se debe encontrar una solución definitiva que termine con la actual disposición, claramente violatoria.

Un ejemplo en este sentido, podría ser la “aplicación de *medidas transitorias* para los solicitantes de asilo como las implementadas por Venezuela que incluyen *permisos temporales de trabajo* mientras está en proceso la solicitud de refugio.”¹⁰⁰

El estado debe fortalecer la estructura de protección ya existente, para que sea *realmente* estatal. Con esto me refiero a apersonarse del tema, darle al refugio un espacio en el presupuesto nacional que haga de los funcionarios de la Oficina de

⁹⁹ “Ecuador es el país latinoamericano con más refugiados, según ACNUR”, en *El Comercio*, Quito, 16 de junio de 2006, p. 1. Disponible en www.elcomercio.com/noticia.asp?seccion=10&id=48145.

¹⁰⁰ Equipo fronteras, *Las zonas de fronteras como escenarios de contención y expansión del conflicto. Dinámicas fronterizas del desplazamiento forzado y del conflicto armado colombiano durante el primer trimestre del 2005. (Elaborado con base en fuentes secundarias y para algunas regiones con información de fuentes primarias)*, Bogotá, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, 2005, p. 28.

Refugiados, por ejemplo, servidores públicos por derecho, no dependientes de la cooperación del ACNUR; y que permita en el futuro expandir la presencia estatal a otras localidades afectadas por el desplazamiento de ciudadanos colombianos, donde hoy sólo tienen presencia el ACNUR, el CPR, u otras entidades no gubernamentales.

Otras instancias públicas, fuera de la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, deben necesariamente ser incluidas en las redes de protección existentes, para no malgastar esfuerzos y recursos en la captación de cooperación internacional. Deben establecerse canales de coordinación efectivos con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, el CACI, el INECI y el UDENOR, por nombrar a los más representativos, a fin de que entre sus lineamientos de política se incluya al refugio como un tema prioritario. La relación desarrollo – refugio es fundamental, y como tal, ya fue expuesta en el *Programa de Acción*, que es parte de la *Agenda para la Protección*, adoptada en el año 2002 por el Comité Ejecutivo del ACNUR, como resultado de las *Consultas Globales sobre la Protección Internacional* (2001):

Con respecto a la repartición más equitativa de las cargas y responsabilidades, y la creación de capacidad para recibir y proteger a los refugiados, el Programa de Acción prevé lo siguiente:

[...]

- Incorporar las cuestiones relativas a los refugiados en los *programas de desarrollo* nacionales, regionales y multilaterales.¹⁰¹

¹⁰¹ Albertina Navas, José Francisco Sieber y Martin Gottwald, *La protección internacional de refugiados. El caso Ecuador, perspectiva histórica 1976 – 2004*, Venezuela, ACNUR / Conferencia Episcopal Ecuatoriana, 2004, p. 18. Ver también las pp. 25-26 del presente trabajo.

Adicional al trabajo entre entidades gubernamentales, éstas deben de igual manera establecer espacios de coordinación con los organismos internacionales (ACNUR, OIM, etc.) y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema del refugio, para de esta manera establecer una verdadera red de protección que evite el mal uso de la cooperación internacional.

Esto también permitirá que el estado ecuatoriano no sólo sea un actor más en el sistema nacional de protección, sino su *coordinador real*. Al momento no existe una instancia a nivel nacional que conglomere a todos quienes trabajan en el tema del refugio, y su conformación es una obligación que debe ser asumida por el estado.

Al respecto, es válido mencionar que, a pesar del rol fundamental del ACNUR en el sistema nacional de protección (es al momento la entidad con mayor capacidad de convocatoria), sus autoridades reconocen que no conocen todo lo que se hace acerca del tema del refugio en el país, ya que existen muchas ONG's que trabajan con sus propios fondos. Sin embargo, aclaran que en la mayoría de casos tienen los mismos donantes, así que son los donantes quienes detectan si hay o no duplicidad de funciones, por lo que ésta es mínima.¹⁰²

Una adecuada coordinación interinstitucional también permitirá que esfuerzos fuertemente financiados, como es el caso del UDENOR, amplíen su rango de operaciones hacia necesidades que no han sido enfocadas adecuadamente, como es el caso del refugio, dando a los proyectos ejecutados, un mayor impacto. Para UDENOR, por ejemplo, esto ayudará a mejorar la percepción actual respecto de su trabajo:

Igualmente, una débil gestión pública y la *falta de coordinación* entre las actividades del Gobierno central y las autoridades locales son señaladas en el

¹⁰² Entrevista a José Euceda, Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR en el Ecuador, 4 de agosto de 2005.

Informe como parte de la debilidad institucional que afecta a esas regiones. En este punto se menciona a la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR), que fue creada en el año 2000 como una organización ejecutora de proyectos para la zona y, en 2001, se redefinió su rol convirtiéndola en una entidad de coordinación. La evaluación del sistema de Naciones Unidas señala que, “en el último año, *los niveles de credibilidad técnica, coordinación y ejecución han decaído.*”¹⁰³

Esta coordinación más amplia también deberá reflejarse en una nueva normativa interna, acorde con la situación actual. El fortalecimiento de la Comisión de Elegibilidad y de otras instancias gubernamentales, y de los mecanismos para el ejercicio pleno de derechos, tanto para solicitantes de asilo así como para refugiados reconocidos, son puntos fundamentales a ser incluidos. El actual proyecto de Ley Orgánica puede ser un buen punto de partida. También es necesario considerar que, si bien el derecho internacional de refugiados es progresivo y una nueva normativa interna debe contemplar nuevas necesidades y ser más amplia, la existencia de otros tipos de necesidades de protección no debe implicar el estiramiento del concepto de refugio más allá de lo debido, ya que se podría desvirtuar y perdería su esencia. Para complementarlo, pues, se podrían buscar o crear otras figuras que enriquecerían a la ley, antes que hacerla más confusa.

Respecto a la preparación para afluencias masivas, se deben incentivar ejemplos como el del cantón San Lorenzo, a fin de contar con planes de contingencia locales que permitan responder mejor ante una emergencia humanitaria. El Plan de Contingencia

¹⁰³ Organización de las Naciones Unidas, *La frontera norte del Ecuador: evaluación y recomendaciones de la Misión Interagencial del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador*, Quito, 2004, citado por Alejandro Dávalos, “La agenda de seguridad de los Estados Unidos y sus efectos para el Ecuador”, en *AFESE: revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, No. 42, Quito, Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano – AFESE, 2005, p. 160.

para la Frontera Norte debería ser actualizado *anualmente*, y establecer efectivamente el sistema de alertas tempranas que se encuentra contemplado.

La institucionalización del régimen del refugio en el Ecuador no sólo debe ser fortalecida a través de una nueva ley, sino también a través de políticas de estado sostenibles. El actual proceso de elaboración del Plan Nacional de Política Exterior 2006 – 2020 (PLANEX), como un esfuerzo coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, es una buena oportunidad para ello. De contar este proceso con un apoyo político sostenido, permitirá al sistema nacional de refugio ser parte de una verdadera política de estado. Lo sucedido con otros esfuerzos, como el Plan Nacional de Derechos Humanos, no puede seguir repitiéndose, ya que ningún estado, más aun el Ecuador, debería cometer la irresponsabilidad de dejar que un trabajo de dicha magnitud, con objetivos y metas bien estructurados, se trunque por la falta de seguimiento y apoyo políticos.

Finalmente, el estado debe promover el conocimiento y la sensibilización por parte de la sociedad ecuatoriana, *como un todo*, de la problemática de los refugiados. Como quedó previamente establecido, el desconocimiento, (tanto de la normativa así como del conflicto interno colombiano y sus consecuencias), y el mal manejo de la información por parte de los medios de comunicación, repercuten negativamente en la imagen de los ciudadanos colombianos, y por ende en la atención y apoyo que necesitan quienes han venido al Ecuador desplazados por la violencia.

Es responsabilidad de todos el hacer *conciencia social*, a fin de evitar que el rechazo y la discriminación ya existentes degeneren en verdadera xenofobia. De acuerdo a Ángel Granja, Encargado de Servicios Comunitarios del ACNUR:

Más allá de lo que la prensa dice, de esta especie de reacción xenofóbica a veces contra los colombianos, pudimos ver que en las comunidades están interesados en conocer más de Colombia. Conocer cómo es la comida, cómo es la gente, cómo es la cultura, cómo son los bailes. Hay propuestas, por ejemplo, de talleres de baile colombiano, para enseñarles a ecuatorianos, planificados y propuestos por las comunidades de ecuatorianos.¹⁰⁴

La divulgación adecuada del tema del refugio, tanto entre la población ecuatoriana así como colombiana residente en el Ecuador, facilitará el acceso al proceso de elegibilidad y el ejercicio de derechos. Adicional a los medios de comunicación, la educación cumple un rol fundamental. Textos como *Don Pachón se fue por el mundo*¹⁰⁵, publicado por el ACNUR y HIAS, como parte de la serie de cuentos para niños *Aprendamos sobre el refugio*, deberían ser objeto de una difusión masiva a nivel escolar, para hacer de los Derechos Humanos parte integral de la educación básica.

A modo de colofón, es importante indicar que, por sensibilidad recíproca, la sociedad ecuatoriana debería exigirse a sí misma un trato digno para la población colombiana, de igual manera que exige lo mismo de sociedades receptoras de migrantes ecuatorianos, quienes, muchas veces, también son discriminados y estereotipados:

Las asociaciones de migrantes ecuatorianos “Rumiñahui Hispano Ecuatoriana” y de familiares “9 de Enero”, exhortan al gobierno del Ingeniero Lucio Gutiérrez a promover el respeto de los derechos de los refugiados y migrantes colombianos que llegan a Ecuador.

[...]

¹⁰⁴ Entrevista a Ángel Granja, Encargado de Servicios Comunitarios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR en el Ecuador, 4 de agosto de 2005.

¹⁰⁵ Ana Berezin, y otras, *Don Pachón se fue por el mundo*, Quito, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR / The Hebrew Immigrant Aid Society – HIAS, 2005.

Los voceros de estas asociaciones Gloria Jiménez y Juan Carlos Manzanillas, expresaron que, “así como los ecuatorianos exigimos buen trato y respeto para nuestros compatriotas, que se encuentran como migrantes en otros países, nosotros debemos ser recíprocos con nuestros hermanos colombianos, expresando nuestra solidaridad y promoviendo el respeto a sus derechos al refugio, al trabajo y a la protección de sus vidas”.¹⁰⁶

Obligaciones de la Comunidad Internacional:

En cualquier operación de crisis humanitaria, *los recursos siempre son insuficientes. Siempre.* [...] El conseguir recursos es siempre una competencia. Todas las operaciones de carácter humanitario están compitiendo entre sí. [...] La cooperación depende mucho del tema, del momento, de la coyuntura, de la situación política internacional, y de los otros conflictos y circunstancias que también atraen donaciones.¹⁰⁷

Con estas palabras, Ángel Granja, Encargado de Servicios Comunitarios del ACNUR, calificó a la obtención de recursos internacionales para el funcionamiento del sistema nacional de refugio, y la consecuente implementación de proyectos.

Dado que el sistema internacional de cooperación funciona como un mercado, y la captación de recursos es una competencia permanente, el ACNUR tiene la obligación de difundir y hacer visible ante la comunidad internacional, las causas y consecuencias detrás del flujo masivo de desplazados, solicitantes de asilo y refugiados, que huyen del

¹⁰⁶ Oficina de Prensa de la Asociación Rumiñahui Hispano – Ecuatoriana, *Asociación de Migrantes ecuatorianos pide respetar derechos de refugiados colombianos*, Quito, 15 de octubre de 2004, p. 1. Disponible en <http://ecuarunari.org/15oct04.html>.

¹⁰⁷ Entrevista a Ángel Granja, ... 4 de agosto de 2005.

conflicto colombiano. En este momento esta es, sin lugar a dudas, *la mayor crisis humanitaria del Hemisferio Occidental*.

Para el efecto, varias son las tareas que tiene el ACNUR por delante. A fin de divulgar adecuadamente lo que sucede en los países vecinos de Colombia, y en particular en el Ecuador (estadísticamente, el país con mayor número de solicitantes de asilo, refugiados reconocidos y población de interés del ACNUR; ver Anexo E), es menester hacer un esfuerzo por *transparentar* las cifras manejadas. Cuando se señala que 250.000 colombianos podrían conformar la población de interés del ACNUR en el Ecuador, es necesario considerar a este número como un arma de doble filo. Su difusión simple, sin tomar las debidas precauciones en cuanto a información y sensibilización, podría tener un efecto contraproducente en la sociedad ecuatoriana, que ya evidencia varios signos de rechazo y temor respecto de la migración colombiana.¹⁰⁸

El soporte de estas cifras debe ser más técnico, ya que, como lo pude comprobar personalmente en una reunión de trabajo, no se encuentran respaldadas en una muestra representativa. Dado que se desconoce la ubicación de la mayoría de estas personas, que constituyen una *población invisible*, el ACNUR debería tratar de ubicar recursos externos para llevar a cabo un estudio, que clarifique la *demografía del refugio* en el Ecuador. El ACNUR ya trabaja en la difusión a nivel nacional del proceso de refugio, por lo que cada vez más colombianos se informan y se acercan a iniciar el trámite.

El ACNUR también debe sensibilizar a los países de la comunidad internacional sobre las obligaciones que tienen con las metas y objetivos del régimen internacional de refugio. El Programa de Acción, que forma parte de la Agenda para la Protección, adoptada por el Comité Ejecutivo del ACNUR en el año 2002, a raíz de las Consultas

¹⁰⁸ Ver n. 76, n. 88, y n. 89.

Globales, incluye entre sus seis metas la “repartición más equitativa de las cargas y responsabilidades, y creación de capacidad para recibir y proteger a los refugiados.”¹⁰⁹

Por su parte, el Plan de Acción de México, al tratar el tema de Soluciones Duraderas, contempla tres programas basados en la cooperación: Ciudades Solidarias, Fronteras Solidarias y Reasentamiento Solidario. En este punto es importante recordar las palabras del Director de la Oficina del ACNUR para las Américas, Philippe Lavanchy, ya citadas previamente, respecto al Plan de Acción de México: “Su plena puesta en práctica, sin embargo, requerirá *un enfoque basado en la colaboración, un verdadero compromiso y financiamiento adicional*. El reto a futuro es convertir en realidad este ambicioso plan.”¹¹⁰

Casa adentro, el ACNUR debe mantener las redes de protección y coordinación existentes, procurando incluir, sin recelos protagónicos, a otros actores que han venido trabajando a veces por su cuenta, como la OIM. En este mismo sentido, el ACNUR, que en palabras de su ex representante en el Ecuador, José Euceda, es ante todo una oficina de apoyo al estado ecuatoriano en todo el manejo del refugio (ver n. 59), debe cumplir su función fortaleciendo a las entidades gubernamentales y de la sociedad civil, no sólo para que el estado se apersona del tema y cumpla verdaderamente con su rol de coordinador del sistema nacional de refugio, sino también para que este sistema se pueda sostener solo en el futuro, a través del esfuerzo nacional tanto público como privado, sin que se pierda el conocimiento adquirido (ver n. 60).

El Ecuador por sí solo no tiene la capacidad para responder a todas las necesidades que le plantean los solicitantes de asilo y refugiados colombianos. Y como miembro de la Comunidad Internacional, con deberes y derechos, a cumplido con su

¹⁰⁹ Ver n. 27.

¹¹⁰ *Presentación del Director de la Oficina para las Américas, Philippe Lavanchy, en la Reunión 35° del Comité Permanente del ACNUR*, Ginebra, 7-9 de marzo de 2006, p. 7. Disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/4094.pdf.

parte, respetando los acuerdos que conforman el derecho internacional de refugiados y adaptándolos a su normativa interna, inclusive de manera más amplia (Declaración de Cartagena). Así que es también su derecho *exigir* a la comunidad internacional el cumplimiento efectivo de los principios de carga y responsabilidad compartidas:

Los temas humanitarios son responsabilidad de *todos* los países en general. Entonces, el Ecuador cumple con recibirlos, es su obligación internacional recibir a los refugiados porque el Ecuador es parte de la Convención de Ginebra del 51, del Protocolo del 67, además de la Declaración de Cartagena del 84. Y la obligación de los otros países es justamente *ayudar a que el Ecuador los reciba y que la carga no sea pesada*. Hay principios de responsabilidad compartida y eso es lo que el Ecuador invoca a nivel internacional.¹¹¹

La colaboración entre el ACNUR y el estado ecuatoriano es vital en este sentido, ya que *conjuntamente* pueden darle a la crisis actual el realce internacional que necesita, para hacerla prioritaria en el mercado mundial de donaciones. Por esto es muy válido mencionar la reciente actuación del Canciller Francisco Carrión Mena, quien visitó en junio a la Alta Comisionada para la Protección Internacional del ACNUR, Erika Feller. Luego de su visita, el Canciller Carrión anunció un fuerte incremento de recursos para la operación del ACNUR en el Ecuador, para el año 2007:

El Canciller Carrión Mena destacó que el esfuerzo y la internacionalmente reconocida respuesta humanitaria del Ecuador ante las consecuencias del conflicto colombiano requieren de una mayor presencia del ACNUR en el norte del país, mayor capacitación y entrenamiento en relación con los mecanismos

¹¹¹ Entrevista a Christian Espinosa, Director de la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, 11 de agosto de 2005.

de elegibilidad, pero sobre todo *suficiente visibilidad internacional* para poder contar con los recursos financieros necesarios, *ya que el país tiene límites.*

[...]

Al concluir la visita, el Canciller Carrión Mena, anunció un significativo incremento de un millón de dólares adicionales para el programa Ecuador, procedente de fondos donados por los Estados Unidos y de 310.000 dólares procedentes del Gobierno de Alemania, con el consecuente incremento de las operaciones y programas en el país. *Se trata del único país de América Latina que incrementaría su presupuesto ACNUR para el año 2007, y en coordinación con esa Agencia se continuarían negociando nuevos incrementos.*¹¹²

El trabajo conjunto entre el ACNUR y el estado ecuatoriano en la captación de mayores recursos para el financiamiento del sistema nacional de refugio, es aun más relevante si se toma en cuenta el contexto político subregional y regional: La *Comunidad Andina – CAN*, ha sufrido recientemente la salida de Venezuela, y dentro de su actual escenario de reestructuración, la crisis de los refugiados colombianos no es necesariamente prioritaria. Para la CAN, es su propia supervivencia su mayor prioridad. Por su parte, la *Organización de Estados Americanos – OEA*, contribuye en pequeños proyectos, a través de la *Fundación Panamericana para el Desarrollo – FUPAD*, en alianza con otras entidades, como la OIM. La presencia de FUPAD no es muy significativa, y nada hace prever que vaya a cambiar esta situación en el futuro. Es importante señalar que FUPAD fue creada mediante un acuerdo de cooperación entre la OEA y el sector privado, por lo que se trata de una *organización independiente*.

¹¹² Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Canciller Francisco Carrión Mena obtiene mayor cooperación y recursos financieros de ACNUR para Ecuador*, Quito, 21 de junio de 2006, Boletín de Prensa No. 515, p. 1. Disponible en www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/ano2006/junio/bol515.htm.

La *agencia oficial de cooperación* de la OEA es la *Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo – AICD*, que es un órgano subsidiario del *Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral – CIDI*. Respecto a la AICD, no pude localizar ningún proyecto atiente a refugio en el Ecuador.

Los refugiados en el Ecuador. ¿Responsabilidad colombiana?

Cuando se mencionó que los temas humanitarios son responsabilidad de todos, y que la comunidad internacional tiene la obligación de ayudar frente a la crisis de desplazados, solicitantes de asilo y refugiados en la región, producto del conflicto interno colombiano, no se señaló a ningún país en particular. Sin embargo, el estado colombiano tiene un rol primordial en la búsqueda de respuestas a una crisis que, fundamentalmente, es una consecuencia directa de la agudización del conflicto interno en los últimos años (ver p. 42, y ss.), debido a su búsqueda de una solución militarista para el mismo.

El gobierno del presidente Álvaro Uribe, en estrecha coordinación con el gobierno de los Estados Unidos, ha implementado la denominada *Política de Seguridad Democrática*, y ha hecho del combate a la guerrilla el eje central de su administración. En este contexto, es muy difícil suponer que las causas detrás del desplazamiento masivo de población colombiana cambien en un futuro próximo, y más bien se agudicen ante nuevas arremetidas militares por parte del ejército colombiano.

Esta política militarista ha llevado a varios roces diplomáticos entre el Ecuador y Colombia, debido a las fumigaciones de cultivos ilícitos en la franja de frontera, la violación del territorio y el espacio aéreo ecuatorianos por parte del ejército colombiano, y el uso del territorio ecuatoriano por parte de las FARC para efectos de descanso y aprovisionamiento. Estos hechos, unidos a un discurso agresivo por parte del

gobierno colombiano, respecto de la posición del Ecuador frente al conflicto así como de la población colombiana residente en el país, no han hecho más que incrementar la percepción negativa de lo colombiano manejada por los medios, mencionada varias veces con anterioridad:

Aunque las políticas migratorias restrictivas no han logrado detener los flujos de población refugiada, de hecho y de derecho, los *discursos* que han acompañado estas medidas sí han conseguido crear un ambiente de creciente xenofobia, alentado por algunos medios de comunicación y autoridades ecuatorianas, e incluso por el presidente colombiano Álvaro Uribe, quien *insiste en subrayar el riesgo que representan los “terroristas colombianos” para el Ecuador.*¹¹³

Ante la importancia dada por el gobierno colombiano a los temas de seguridad relacionados con el conflicto (lucha contra la insurgencia, destrucción de cultivos ilícitos, etc.), los temas humanitarios aparecen en un segundo plano. Sin embargo, ni siquiera esta subordinación temática puede ocultar las dimensiones alcanzadas por el desplazamiento interno, y sus actuales y potenciales consecuencias para los países fronterizos con Colombia:

La Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR) urgió la cooperación de la comunidad internacional para atender a más de *dos millones de desplazados por la guerra interna en Colombia, que junto con Irak registra el mayor número de personas en esa situación.*

[...]

¹¹³ Centro de Documentación en Derechos Humanos “Segundo Montes Mozo S. J.” – CSMM, *Refugiado/as colombiano/as en Ecuador: tendencias y respuestas del estado y la sociedad civil*, Quito, Nina Comunicaciones, 2004, p. 21.

La diplomática dijo igualmente que el caso colombiano es complejo por cuanto las víctimas van en todas las direcciones y muchas ignoran que tienen derecho a ayuda, y subrayó que la situación *es particularmente crítica en la frontera con Ecuador*.

“Estuve en Ecuador, en la frontera con Colombia, pude hablar con refugiados y muchos apenas habían cruzado la frontera. *Los números allí son inquietantes*”, afirmó.

En su informe anual presentado el viernes en Ginebra, el ACNUR aseguró que *Colombia, con 2 millones de personas, e Irak, con 1,6 millones, son los países que registran el mayor número de desplazados por la violencia interna. La cifra en Colombia, sin embargo, podría llegar a 2,5 millones*, según el organismo.¹¹⁴

Ante la evidente crisis actual, el estado colombiano tiene la responsabilidad de ayudar al Ecuador con las cargas derivadas de la presencia de solicitantes de asilo y refugiados colombianos en su territorio. No han dejado de ser ciudadanos colombianos, y se encuentran aquí como consecuencia de la política militarista de su gobierno. Como quedó señalado previamente, al citar al Canciller Francisco Carrión, el Ecuador tiene límites, por lo que, aparte de exigir ayuda a la comunidad internacional en general, debe “solicitar a Colombia que participe en el financiamiento de programas en beneficio de los refugiados que llegan al Ecuador huyendo de la violencia en su país, como un mecanismo de compensación por los recursos que destina el Ecuador para integrarlos a su economía y proveerlos de educación, salud y otros servicios básicos.”¹¹⁵

Respecto a esto último, es muy importante señalar que, con o sin ayuda del gobierno colombiano, el estado ecuatoriano tiene la *obligación* de recibir y atender, en

¹¹⁴ “ACNUR busca ayuda para refugiados colombianos”, en *El Comercio*, Quito, 12 de junio de 2006, p. 1. Disponible en www.elcomercio.com/noticia.asp?seccion=5&id=47318. Ver también Anexo E.

¹¹⁵ Alejandro Dávalos, “La agenda de seguridad de los Estados Unidos y sus efectos para el Ecuador”, en *AFESE: revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, No. 42, Quito, Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano – AFESE, 2005, p. 168.

la medida de sus posibilidades, a los solicitantes de asilo y refugiados colombianos. Esta obligación no está supeditada a la colaboración del estado colombiano, y es entendida como tal por el Ecuador (ver n. 111).

Adicionalmente, una adecuada coordinación política entre los gobiernos de Ecuador y Colombia, con el fin de minimizar los impactos del conflicto interno colombiano en los dos países, debe estructurarse en base a dos temas: desarrollo y seguridad. Un programa binacional que contemple ambas problemáticas, pero que no supedite el desarrollo a la seguridad, transformándolo en un simple instrumento (ver Anexo G), ayudará a la creación de las condiciones necesarias para sacar a las poblaciones fronterizas del abandono estatal en el que se encuentran, a ambos lados de la frontera.

La concepción errónea de la frontera como una línea, antes que una región, donde confluyen las dinámicas socio económicas de los dos países, contribuye al abandono estatal que ha permitido su utilización por parte de los grupos armados irregulares colombianos: “En la frontera colombo – ecuatoriana, la expansión del conflicto armado se refleja en actividades económicas vinculadas al tráfico de armas y de drogas.”¹¹⁶

Por lo tanto, la coordinación conjunta en temas de seguridad y desarrollo no dará réditos suficientes si no hay una implementación efectiva a ambos lados de la frontera. Actividades de seguridad tales como monitoreo continuo de las actividades ilegales, mayor control del territorio por parte de las fuerzas de seguridad, destrucción de los cultivos ilícitos y de las redes de contrabando de armas y de drogas; y planes de desarrollo que contemplen el acceso a los servicios básicos, comunicación, educación y salud, por ejemplo, no alcanzarán con mucho las metas esperadas si no responden a un

¹¹⁶ Equipo fronteras, *Las zonas de fronteras como escenarios de contención y expansión del conflicto...* p. 31.

esfuerzo de ambos países. No es coincidental que los indicadores de desarrollo humano sean tan bajos a ambos lados de la frontera, ya que se trata de una región con una dinámica de integración tan fuerte, que se puede afirmar que si uno de los dos países no cumple con los requerimientos esperados en pro del desarrollo fronterizo, esto afectará y malogrará los esfuerzos del otro, deteriorando el conjunto.

Los refugiados en la agenda política ecuatoriana. Separación de lo humanitario del concepto de seguridad nacional:

“Aunque no quisiera recibirlos, van a seguir llegando acá, el Ecuador no puede construir un muro [...] Igual se van a pasar, igual van a estar aquí. Entonces lo que le conviene al Ecuador es transparentar las cosas y que nos ayuden, porque si no, nos toca cargar solos con el muerto.”¹¹⁷

Con estas palabras, Christian Espinosa, ex Director de la Oficina de Refugiados de Cancillería, definió una realidad que debe ser tomada en cuenta cuando se trata el tema del refugio: mientras el conflicto interno colombiano y sus consecuencias continúen, provocando el desplazamiento interno y externo de población, se mantendrá el flujo de solicitantes de asilo y refugiados colombianos en el Ecuador, sin que el estado pueda hacer nada por evitarlo.

Partiendo de esta premisa y de las implicaciones humanitarias detrás de la ayuda y protección a las que tienen derecho los solicitantes de asilo y refugiados, (de acuerdo con el derecho internacional de Refugiados y conexos), se debe ubicar al tema del refugio dentro de la agenda política ecuatoriana. Si bien la actual crisis de refugiados en el Ecuador es consecuencia directa de la agudización del conflicto interno colombiano, no es, por su naturaleza, una cuestión de seguridad, a pesar de su íntima relación con el conflicto.

¹¹⁷ Entrevista a Christian Espinosa, ... 11 de agosto de 2005.

De ahí que el tema del refugio, al igual que otros temas de Derechos Humanos relacionados con el conflicto interno colombiano, deba ser separado de la agenda de seguridad. Consecuentemente, se debe diseñar una verdadera agenda de Derechos Humanos y ayuda humanitaria, totalmente aparte, que coordine acciones y objetivos con la agenda de seguridad pero sin verse supeditada a ella. En este sentido, todos los esfuerzos que se realicen por estructurar políticas de Estado, el Plan Nacional de Política Exterior 2006 – 2020 (PLANEX), por ejemplo, deberán contemplar la relación entre *Seguridad y Derechos Humanos*, más el *Desarrollo*, para una adecuada armonización de políticas, que *contemple espacios de coordinación antes que de imposición*.

Con lo anterior como antecedente, el estado ecuatoriano debe preguntarse lo siguiente: ¿Cómo piensa responder ante las actuales consecuencias de la militarización del conflicto colombiano? ¿Qué rol quiere tener en la búsqueda de soluciones para un problema que ya es regional, y que cada vez es más difícil y complejo? Las respuestas, por ende, deben partir de un enfoque ampliado, que como mínimo contemple estos tres componentes.

Temas como el requerimiento del Pasado Judicial, o propuestas de visado para los colombianos, por dar sólo dos ejemplos, ante un enfoque como el propuesto, frente al actual sólo de seguridad, podrían ser enfocados en su real dimensión como violaciones tanto a los Derechos Humanos así como a los diferentes acuerdos firmados por el Ecuador. Esto abriría el camino para la búsqueda de medidas de seguridad diferentes, que no violen derechos.

Para Wilfrido Acuña, Asistente de Dirección del CPR, “documentándolos a todos”¹¹⁸, se tomaría una medida de seguridad inteligente. Las restricciones actuales

¹¹⁸ Entrevista a Wilfrido Acuña, Asistente de Dirección del Comité Pro Refugiados – CPR, 4 de octubre de 2005.

aumentan el uso de pasos clandestinos, el número de indocumentados y de violaciones cometidas en contra de una población invisible que, por su misma condición de ilegal, se ve imposibilitada de exigir el respeto a sus derechos. *Son marginales entre los marginados*. Un proceso de documentación aperturista, “debe haber un control por supuesto, pero no persecución”¹¹⁹, permitiría saber cuántos colombianos se encuentran realmente en el Ecuador, dónde están y a qué se dedican. Y eso es seguridad.

Un enfoque ampliado, también redefiniría la captación y ubicación de recursos de la cooperación internacional dirigidos a la mitigación de los efectos del conflicto colombiano. Dando un ejemplo puntual, la gran cantidad de recursos a los que ha tenido acceso UDENOR, mayoritariamente de la cooperación estadounidense, podrían enfocarse más en áreas de desarrollo y protección de derechos, antes que en tareas de efectividad cuestionable, que acaparan recursos innecesariamente:

Cabría preguntarse si, efectivamente, son los alrededor de US \$30 millones anuales de asistencia estadounidense en los últimos años para la frontera norte los que han logrado mantener al Ecuador libre del cultivo de drogas, cuando, *históricamente, el país jamás ha sido uno de cultivo*, gracias a la efectiva acción de las fuerzas de seguridad nacionales, a los recursos, aunque limitados, destinados por el país para ese fin y, talvez lo principal, a la *idiosincrasia de los ecuatorianos*.¹²⁰

De igual manera, la necesidad de una nueva normativa interna sobre refugio debe ser vista desde este enfoque tripartito, que cumple con una de las tres conclusiones generales de la sociedad civil respecto del proyecto de Ley Orgánica sobre Refugio: “En

¹¹⁹ Entrevista a Wilfrido Acuña, ... 4 de octubre de 2005.

¹²⁰ Alejandro Dávalos, “La agenda de seguridad de los Estados Unidos y sus efectos para el Ecuador”, ... p. 162.

este mismo sentido, las organizaciones fueron unánimes en considerar que una ley ofrece más garantías que un marco que se regula vía decreto ejecutivo, como es el actual Reglamento, porque evita que un tema tan delicado como el refugio *sea manejado con consideraciones políticas por sobre las humanitarias.*”¹²¹

La dicotomía asilo – refugio existente en toda América Latina, no puede ser descuidada al momento de fortalecer el marco jurídico existente. Una respuesta a la confusión terminológica actual, significaría un valioso aporte ecuatoriano para terminar con el abuso de la institución del asilo, que actualmente debilita al sistema internacional de protección en América Latina.

El espíritu de hospitalidad ecuatoriano, ya consagrado en su primera Constitución de 1830, es parte fundamental del enfoque tripartito propuesto. Por lo tanto, un reto a incluir en la agenda política planteada, es la búsqueda de políticas y mecanismos que permitan extender el sistema nacional de protección a aquellas personas que, por desconocimiento, miedo o porque ya han sido sus casos negados, permanecen en el Ecuador marginadas del acceso a sus derechos, sin poder llevar una vida digna. Resolviendo este reto (que no implica necesariamente el estiramiento del concepto de refugio, si no más bien la búsqueda o creación de otras figuras, como ya fue mencionado), el Ecuador ratificaría su posición como el país que mejor ha respondido ante la crisis de refugiados colombianos a nivel regional.

¹²¹ Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos – INREDH y Fundación Fabián Ponce, *La sociedad civil y el proyecto de ley orgánica sobre refugio*, Quito, INREDH / Fundación Fabián Ponce, 2005, p. 7.

BIBLIOGRAFÍA

- “ACNUR busca ayuda para refugiados colombianos”, en *El Comercio*, Quito, 12 de junio de 2006. www.elcomercio.com/noticia.asp?seccion=5&id=47318.
- Acuña, Wilfrido, y Patricio Benalcázar Alarcón, “La protección jurídica de los refugiados en el Ecuador”, en Patricio Benalcázar Alarcón, edit., *El refugio en el Ecuador*, Quito, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos – INREDH, 2004, pp. 103-149.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Base de datos legal*. www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=2.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos*, Ginebra, ACNUR, 2002.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Declaración de Cartagena*, Buenos Aires, ACNUR.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *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*, Ginebra, ACNUR, 1992.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *20 aniversario de la declaración de Cartagena sobre refugiados, 1984 – 2004*, México, ACNUR, 2004.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – Representación en el Ecuador, *Programa de Apoyo Comunitario e Integración Local (PACI). Frontera Norte de Ecuador. Reporte 2004*, Quito, ACNUR – Ecuador, 2005.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – Representación en el Ecuador, *Reporte 2004*, Quito, ACNUR – Ecuador, 2005.
- Ayala Mora, Enrique, *Nueva historia del Ecuador, volumen 15, Documentos de la historia del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional / Grijalbo, 1995.
- Berezin, Ana, y otras, *Don Pachón se fue por el mundo*, Quito, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR / The Hebrew Immigrant Aid Society – HIAS, 2005.
- Centro de Documentación en Derechos Humanos “Segundo Montes Mozo S. J.” – CSMM, *Refugiado/as colombiano/as en Ecuador: tendencias y respuestas del estado y la sociedad civil*, Quito, Nina Comunicaciones, 2004.

- *Comentarios del ACNUR*, a cargo de Durval Martínez, Encargado de Programas del ACNUR, a la ponencia de la doctora Gina Benavides, representante de INREDH, “Los refugiados colombianos en Ecuador”, IX Seminario del PLANEX, “Relaciones Ecuador – Colombia”, 4 de mayo de 2006. www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/planex/comen_benavides_acnur.pdf.
- Comisión Permanente de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos de Derechos Humanos, *Planes Operativos de Derechos Humanos del Ecuador 2003 – 2006*, Quito, Maxigraf S. A., 2003.
- *Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África*, Addis Abeba, 1969. www.acnur.org/biblioteca/pdf/1270.pdf.
- *Convención sobre el estatuto de los refugiados*, Ginebra, 1951. www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf.
- Corporación de Estudios y Publicaciones, *Constitución política de la república del Ecuador con concordancias*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1998, 4a. ed.
- Dávalos, Alejandro, “La agenda de seguridad de los Estados Unidos y sus efectos para el Ecuador”, en *AFESE: revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, No. 42, Quito, Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano – AFESE, 2005, pp. 143-170.
- *Declaración de Cartagena sobre refugiados*, Cartagena, 1984. www.acnur.org/biblioteca/pdf/0008.pdf.
- *Declaración y plan de acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina*, México, 2004. www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf.
- *Decreto No. 3293 – Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, del 30 de septiembre de 1987*, Quito, 1987. www.acnur.org/biblioteca/pdf/0066.pdf.
- *Decreto No. 3301, de 6 de mayo de 1992, Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967*, Quito, 1992. www.acnur.org/biblioteca/pdf/0067.pdf.
- “Ecuador es el país latinoamericano con más refugiados, según ACNUR”, en *El Comercio*, Quito, 16 de junio de 2006. www.elcomercio.com/noticia.asp?seccion=10&id=48145.
- Equipo fronteras, *Las zonas de fronteras como escenarios de contención y expansión del conflicto. Dinámicas fronterizas del desplazamiento forzado y del*

conflicto armado colombiano durante el primer trimestre del 2005. (Elaborado con base en fuentes secundarias y para algunas regiones con información de fuentes primarias), Bogotá, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, 2005.

- Frank (Seudónimo), “Hacia un nuevo horizonte”, en Luis Ángel Saavedra, edit., *Volver a empezar. Testimonios de vida y refugio*, Quito, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos – INREDH, 2005, pp. 41-44.
- Franco, Leonardo, “Una nueva contribución de América Latina”, en *Review: la agencia de la ONU para los refugiados, oficina para las Américas*, No. 1, Ginebra, Bureau de las Américas del ACNUR, 2005, pp. 10-11.
- Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos – INREDH, y Fundación Fabián Ponce, *La sociedad civil y el proyecto de ley orgánica sobre refugio*, Quito, INREDH / Fundación Fabián Ponce, 2005.
- *Ley No. 1897 del 27 de diciembre de 1971, Ley de Extranjería*, Quito, 1971. www.acnur.org/biblioteca/pdf/0063.pdf.
- *Ley No. 2004 – 023 del 4 de noviembre de 2004, Ley de Extranjería*, Quito, 2004. www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/Leyextranjeria.htm.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Canciller Francisco Carrión Mena obtiene mayor cooperación y recursos financieros de ACNUR para Ecuador*, Quito, 21 de junio de 2006, Boletín de Prensa No. 515. www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/ano2006/junio/bol515.htm.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – Representación en el Ecuador, *Plan de Contingencia para enfrentar un flujo masivo de refugiados colombianos al Ecuador (inédito)*, primera actualización, noviembre 2004.
- Montúfar, César, *El conflicto colombiano y el riesgo de crisis humanitarias y de derechos humanos en la región andina (inédito)*, preparado con el apoyo del gobierno del Japón, marzo 2005.
- Navas, Albertina, José Francisco Sieber, y Martin Gottwald, *La protección internacional de refugiados. El caso Ecuador, perspectiva histórica 1976 – 2004*, Venezuela, ACNUR / Conferencia Episcopal Ecuatoriana, 2004.
- Oficina de Prensa de la Asociación Rumiñahui Hispano – Ecuatoriana, *Asociación de Migrantes ecuatorianos pide respetar derechos de refugiados colombianos*, Quito, 15 de octubre de 2004. <http://ecuarunari.org/15oct04.html>.
- *Presentación del Director de la Oficina para las Américas, Philippe Lavanchy, en la Reunión 35º del Comité Permanente del ACNUR*, Ginebra, 7-9 de marzo de 2006. www.acnur.org/biblioteca/pdf/4094.pdf.

- *Protocolo sobre el estatuto de los refugiados*, Nueva York, 1967. www.acnur.org/biblioteca/pdf/0003.pdf.
- Quaspa, Fhanor (Seudónimo), “Huyendo por la vida”, en Luis Ángel Saavedra, edit., *Volver a empezar. Testimonios de vida y refugio*, Quito, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos – INREDH, 2005, pp. 191-194.
- Saavedra, Luis Ángel, “Refugio: identidad e imaginarios”, en Patricio Benalcázar Alarcón, edit., *El refugio en el Ecuador*, Quito, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos – INREDH, 2004, pp. 153-249.
- Saga (Seudónimo), “Nos quedaremos sin aliento de progreso, cuando estemos fuera de este mundo”, en Luis Ángel Saavedra, edit., *Volver a empezar. Testimonios de vida y refugio*, Quito, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos – INREDH, 2005, pp. 87-98.
- Samaniego, Marcelo, “Protección e integración del refugiado en el Ecuador”, en *AFESE: revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, No. 42, Quito, Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano – AFESE, 2005, pp. 228-239.
- San Juan, César Walter, “Informe general de la investigación”, en Leonardo Franco, coord., *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*, Buenos Aires, ACNUR / Siglo XXI Editores, 2003, pp. 17-71.
- Vasco, Miguel, *Diccionario de derecho internacional*, Quito, Artes gráficas I.G.V., 2004.
- Viotti, Paul R., y Mark V. Kauppi, *International relations and world politics. Security, economy, identity*, New Jersey, Prentice-Hall, 1997.
- Werner Allison, y Amanda Cassel, *Entre la ley y la realidad. La situación actual de los refugiados colombianos en el Ecuador*, Quito, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos – INREDH, 2002.
- Entrevista a Wilfrido Acuña, Asistente de Dirección del Comité Pro Refugiados – CPR, 4 de octubre de 2005.
- Entrevista a José Euceda, Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR en el Ecuador, 4 de agosto de 2005.
- Entrevista a Christian Espinosa, Director de la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, 11 de agosto de 2005.
- Entrevista a Ángel Granja, Encargado de Servicios Comunitarios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR en el Ecuador, 4 de agosto de 2005.

- Cuadros y estadísticas de la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, a abril de 2006.
- Mapa de situación en Colombia, a enero de 2006. www.acnur.org/pais/docs/1395.pdf.
- Información sobre el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional – INECI, disponible en www.mmrree.gov.ec/ineci.
- Información sobre la Unidad de Desarrollo Norte – UDENOR, disponible en www.udenor.gov.ec.

ANEXO A

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES - OFICINA DE REFUGIADOS									
SOLICITUDES DE REFUGIO 2000 - 2006 (21 Marzo 2006)									
GRAN TOTAL									
Año	SOLIC.	ACEP.	NEGA.	CADU.	CANC.	REA.	REPA.	PEN COM.	PEN.
2000	475	390	60				36		
2001	3017	1406	394	999			87		
2002	6766	1578	1199	1586		4	7		
2003	11463	3270	4392	3606		157	4		
2004	7935	2420	4200	1930		379	4		
2005	7091	2435	2673	1312	11		0	168	
2006	0	466	529	2			0	-157	
2000-2006	36747	11965	13447	9435	11	540	138	11	1200
PORCENTAJE	100,00	32,56	36,59	25,68	0,03	1,47	0,38	0,03	3,27

TOTAL SOLICITUDES 2000-2006
36747

NEGADOS 2000-2006
13447
36,59

REFUGIADOS 2000 - 2006
11276
30,7

SOLIC	Número de solicitantes (personas)
ACEP	Número de personas aceptadas
NEGA	Número de personas negadas
CADU	Caducados
CANC	Cancelados (Falsedad comprobada o viajes constantes al país donde sufrió persecución)
REA	Reasentamiento (Recibe a los refugiados un tercer país)
REPA	Repatriación (Regreso voluntario al país de origen)
CES	Cesados (Estipulado en Convención de Ginebra de 1951)
PEN	Pendientes
PEN COM	Pendientes por decisión de la Comisión

Fuente: Oficina de Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, abril de 2006.

ANEXO B

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES - OFICINA DE REFUGIADOS SOLICITUDES DE REFUGIO 2000 - 2005 (31 Diciembre 2005)									
GRAN TOTAL									
Año	SOLIC.	ACEP.	NEGA.	CADU.	CANC.	REA.	REPA.	PEN COM.	PEN.
2000	475	390	60				36		
2001	3017	1406	394	999			87		
2002	6766	1578	1199	1586		4	7		
2003	11463	3270	4392	3606		157	4		
2004	7935	2420	4200	1930		379	4		
2005	7091	2435	2673	1312	11		0	168	
2000-2005	36747	11499	12918	9433	11	540	138	168	2040
PORCENTAJE	100,00	31,29	35,15	25,67	0,03	1,47	0,38	0,46	5,55

TOTAL SOLICITUDES 2000-2005
36747

NEGADOS 2000-2005
12918
35,15

REFUGIADOS 2000 - 2005
10810
29,4

SOLIC	Número de solicitantes (personas)
ACEP	Número de personas aceptadas
NEGA	Número de personas negadas
CADU	Caducados
CANC	Cancelados (Falsedad comprobada o viajes constantes al país donde sufrió persecución)
REA	Reasentamiento (Recibe a los refugiados un tercer país)
REPA	Repatriación (Regreso voluntario al país de origen)
CES	Cesados (Estipulado en Convención de Ginebra de 1951)
PEN	Pendientes
PEN COM	Pendientes por decisión de la Comisión

COINCIDENCIAS con el ACNUR (AÑO 2005)	
97%	
123	Casos sin coincidencias

Fuente: Oficina de Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, abril de 2006.

ANEXO C

ESTADÍSTICAS DE INGRESO Y SALIDA DE COLOMBIANOS 2000 - 2005 (Mayo 2005)			
AÑO	INGRESOS DE COLOMBIANOS POLICIA DE MIGRACION	SALIDAS DE COLOMBIANOS POLICIA DE MIGRACION	SALDO MIGRATORIO COLOMBIANOS EN ECUADOR
2000	134.783	56.077	78.706
2001	213.011	135.134	77.877
2002	194.321	83.405	110.916
2003	193.807	93.305	100.502
2004	188.490	133.778	54.712
2005	68.958	59.459	9.499
	993.370	561.158	432.212

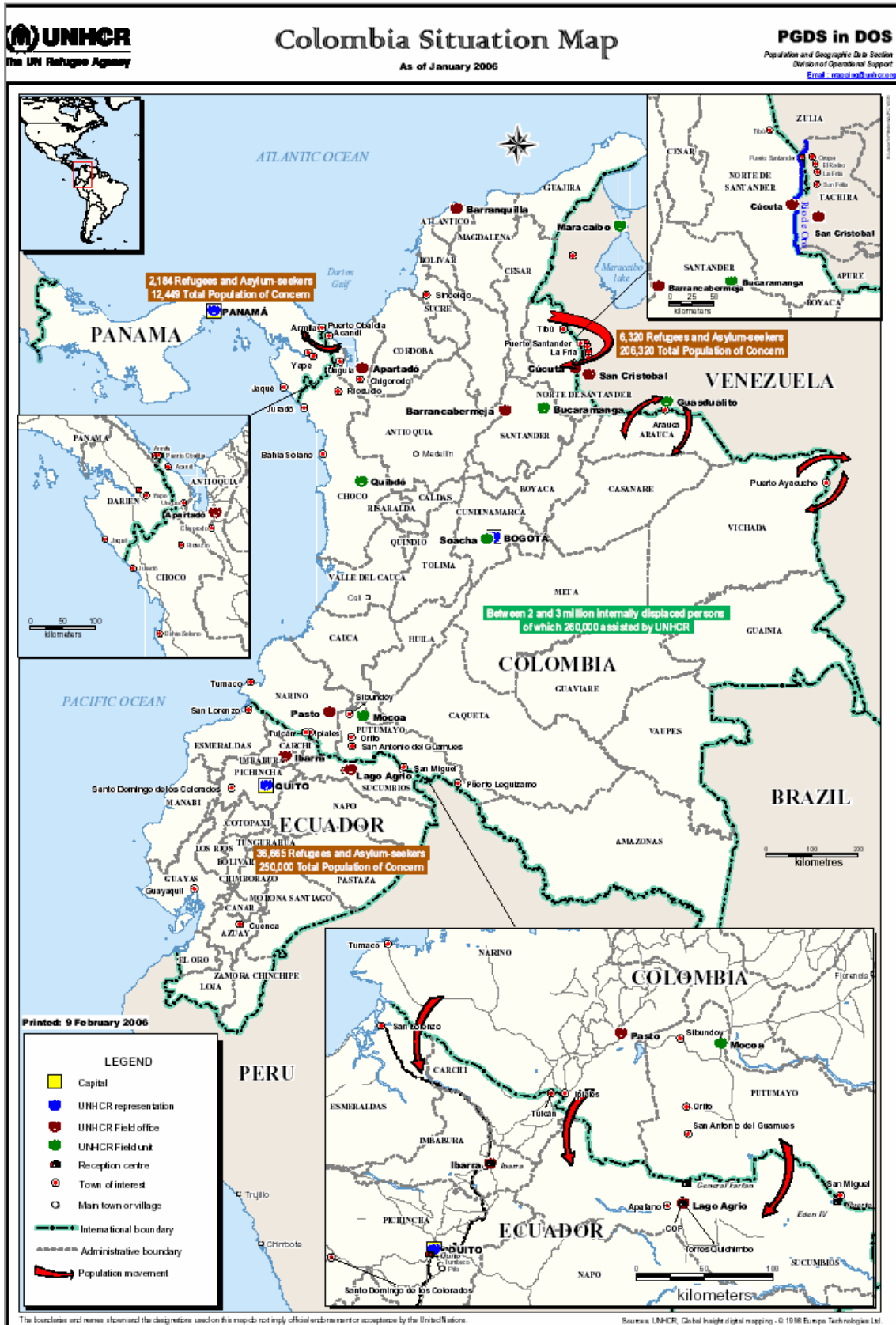
Fuente: Oficina de Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, agosto de 2005.

ANEXO D

DERECHOS DE MIGRANTES, EXTRANJEROS, REFUGIADOS, DESPLAZADOS Y APÁTRIDAS PLAN OPERATIVO DE ACCIÓN 2003 - 2006		
OBJETIVOS	RESULTADOS ESPERADOS	ACCIONES
1. Contar con un ordenamiento jurídico que permita el adecuado ejercicio y garantía de los Derechos Humanos de los Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas, de conformidad con los instrumentos internacionales, regionales y nacionales en la materia.	Legislación relacionada con los Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas, respetuosa de sus derechos.	1.1. Realizar estudios, reformas, seguimiento y aplicación de la normativa sobre Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas, para su armonización con las normas constitucionales y aquéllas constantes en los instrumentos internacionales.
		1.2. Establecer mecanismos de exigibilidad para el cumplimiento de convenios de flujos migratorios.
		1.3. Incorporar, el primer Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior, al Plan Nacional de Derechos Humanos.
2. Fortalecer los mecanismos nacionales de protección y asistencia a Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas.	Desarrollo socio-económico integral de la comunidad y adopción de políticas interinstitucionales para la atención de las poblaciones migrantes, extranjeras, refugiadas y apátridas.	2.1. Fortalecer, por parte del Estado ecuatoriano, las instancias del gobierno y de la sociedad civil de protección, orientación y ayuda para los Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas, con asistencia técnica, económica y de recursos humanos, solicitando el apoyo de otras instancias.
		2.2 Realizar una investigación completa del fenómeno migratorio, sus causas y efectos a nivel nacional e internacional.
		2.3. Fortalecer las políticas de Estado de protección migratoria en el campo legal, inversión social, reinserción y reunificación familiar, con la participación de autoridades nacionales, seccionales y sociedades locales.
		2.4. Mejorar los procedimientos de elegibilidad para otorgar el estatuto de refugio (Cancillería - ACNUR - Conferencia Episcopal Ecuatoriana - Dirección Nacional de Migración - sociedad civil).
		2.5. Orientación del Fondo del Programa para el Desarrollo de los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias hacia la institución que la ley correspondiente determine.
3. Capacitar, difundir y sensibilizar a la población ecuatoriana, de manera concertada entre organismos estatales, internacionales, no gubernamentales, centros educativos y otros representantes de la sociedad civil, sobre los derechos de los Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas.	Ampliación y mejoramiento del conocimiento y aplicación de la normativa aplicable a los Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas, por parte de las autoridades estatales y sensibilización de los distintos sectores de la sociedad sobre los derechos de estas poblaciones.	3.1. Incluir, en los programas de estudio, la perspectiva sobre los derechos y la problemática de los Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas, estableciendo mecanismos de coordinación, vigilancia y exigibilidad con las instituciones competentes.
		3.2. Promocionar encuentros de capacitación y formación de los derechos de los Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas, con la participación de funcionarios estatales y organizaciones de la sociedad civil, tomando en cuenta condiciones de género, edad, etnia, diversidad sexual, entre otras, para evitar la xenofobia.
		3.3 Difundir, formar y sensibilizar periódicamente a la población ecuatoriana sobre la temática migratoria (interna y externa), a través de los espacios del Estado en los medios de comunicación social y mediante talleres de formación, dirigidos principalmente a la población fronteriza y líderes de las comunidades de origen, para enfrentar el fenómeno migratorio.
		3.4. Establecer centros de documentación con audiovisuales, páginas web, telecentros y nexos de comunicación con la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), para las y los migrantes, sus familias y organizaciones e instituciones que trabajan el tema migratorio.

Fuente: Comisión Permanente de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos de Derechos Humanos, *Planes Operativos de Derechos Humanos del Ecuador 2003 – 2006*, Quito, Maxigraf S. A., 2003.

ANEXO E



Fuente: www.acnur.org/pais/docs/1395.pdf.

ANEXO F

ESTIMADO DE DISTRIBUCION POR ZONAS		
SOLICITANTES DE REFUGIO		
LOCALIDAD	POBLACION	%
Quito	16.408	44,65%
Santo Domingo de los Colorados	2.664	7,25%
Lago Agrio	4.487	12,21%
Coca	489	1,33%
Ibarra	4.024	10,95%
Lita	981	2,67%
Tulcán	1.635	4,45%
Cuenca	4.369	11,89%
San Lorenzo	665	1,81%
Esmeraldas	1.025	2,79%
TOTAL	36.747	100,00%

ESTIMADO DE DISTRIBUCION POR ZONAS		
REFUGIADOS RECONOCIDOS		
LOCALIDAD	POBLACION	%
Quito	5.229	45,47%
Santo Domingo de los Colorados	946	8,23%
Lago Agrio	1.511	13,14%
Coca	60	0,52%
Ibarra	1.662	14,45%
Lita	274	2,38%
Tulcán	105	0,91%
Cuenca	999	8,69%
San Lorenzo	107	0,93%
Esmeraldas	607	5,28%
TOTAL	11.499	100,00%

Fuente: Oficina de Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, agosto de 2005.

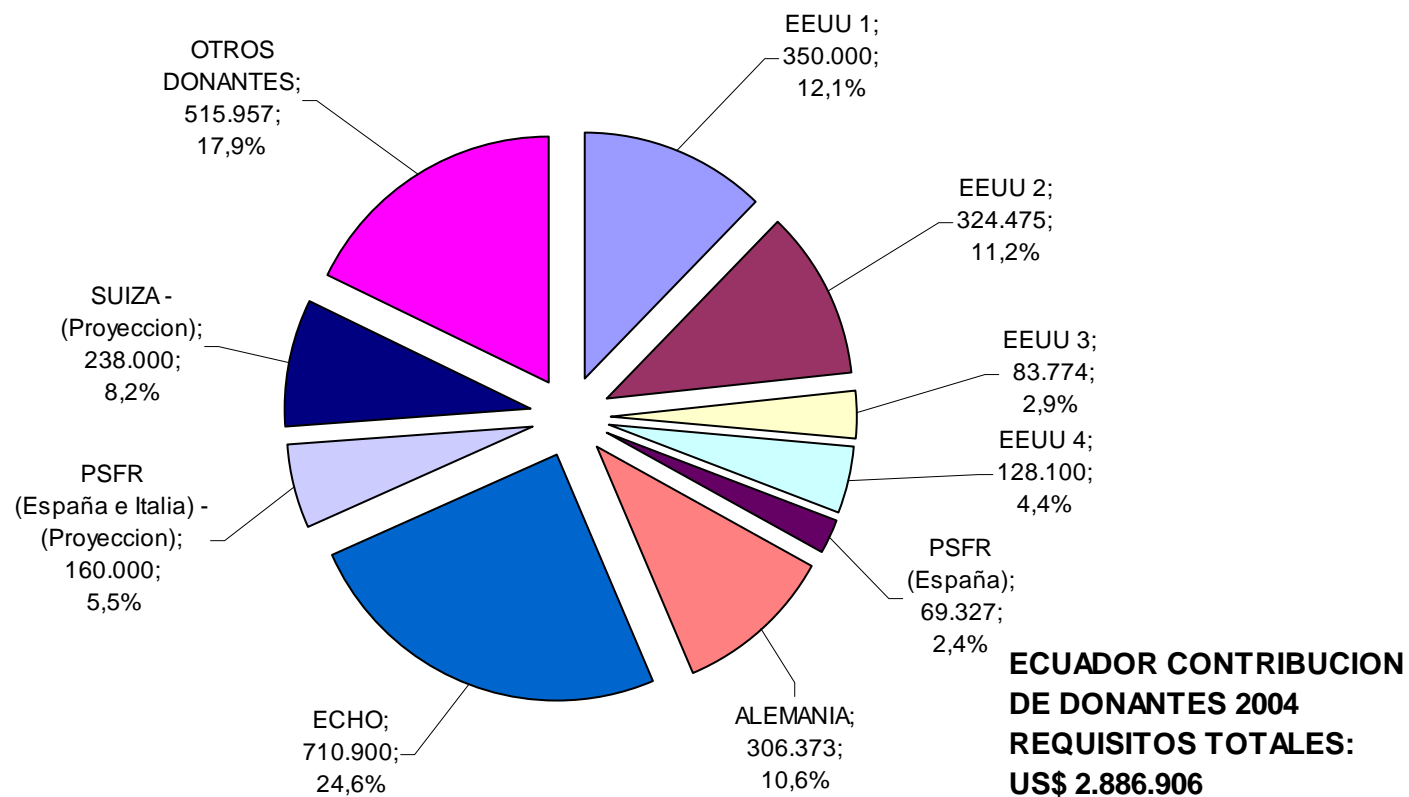
ANEXO G



Fuente: www.udenor.gov.ec/programas/sobre.htm.

ANEXO H

FINANCIAMIENTO ACNUR ECUADOR 2004



Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – Representación en el Ecuador, *Programa de Apoyo Comunitario e Integración Local (PACI). Frontera Norte de Ecuador. Reporte 2004*, Quito, ACNUR – Ecuador, 2005, p. 11.

FOTOGRAFÍAS



Edificio de Radio Católica, donde funcionan las oficinas del Comité Pro Refugiados – CPR.



Sala de espera para los solicitantes de asilo y refugiados. Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores.



Cubículo de entrevistas, utilizado por los Oficiales de Elegibilidad. Oficina de Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores.



Edificio del Sistema de las Naciones Unidas, Quito. Aquí se encuentran las oficinas de la Representación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, en el Ecuador.



Oficina de Campo del ACNUR – Ibarra.



Casa Santa Rosa. Por intermedio de la Pastoral Social de Santo Domingo de los Colorados, aquí se realizan las entrevistas de elegibilidad, bajo el formato de brigadas.



I Taller para la Elaboración del Plan de Contingencia del Cantón San Lorenzo, marzo de 2006. Instalaciones de la Misión Comboniana, San Lorenzo, provincia de Esmeraldas.



Puente internacional sobre el río San Miguel, frontera colombo – ecuatoriana, junio 2005. Personal de la Oficina de Campo del ACNUR – Lago Agrio, y de la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores.