

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN SEGURIDAD Y DERECHOS
HUMANOS**

**“MIGRACIONES FRONTERIZAS DE AFROCOLOMBIANOS.
Una realidad vista desde el cumplimiento de la normativa internacional de
protección al refugiado en la frontera norte de Esmeraldas en el período
2005-2010”**

ELIZABETH NORALMA MÉNDEZ GRUEZO

MARZO 2013

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CONVOCATORIA 2010-2012**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN SEGURIDAD Y DERECHOS
HUMANOS**

**“MIGRACIONES FRONTERIZAS DE AFROCOLOMBIANOS.
Una realidad vista desde el cumplimiento de la normativa internacional de
protección al refugiado en la frontera norte de Esmeraldas en el período
2005-2010”**

ELIZABETH NORALMA MÉNDEZ GRUEZO

**ASESOR DE TESIS: CÉCILE MOULY
LECTORES/AS: FREDY RIVERA
LUCY SANTACRUZ**

MARZO 2013

DEDICATORIA

A mis padres y a mi hijo.
Sixto y Noralma, me dieron la vida y la fuerza para pelear por ella.
Francisco, me ayudó a redescubrir la pasión para abrazarla y disfrutarla.

AGRADECIMIENTOS

Debo empezar agradeciéndole a Dios por concederme la oportunidad de cumplir uno de los retos más difíciles que he tenido que asumir, estudiar en la FLACSO. Siendo funcionaria pública, madre y ama de casa no fue tarea fácil, es por eso que valoro y agradezco a todas las personas que me alentaron y ayudaron a mirar siempre hacia adelante con fe y entusiasmo. Agradezco de manera especial a la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE), ya que sin la beca que me otorgaron hubiese sido materialmente imposible que iniciara este hermoso recorrido que hoy culmina con mi tesis de maestría. A mis profesores y compañeros de clase, porque fue realmente un lujo conocer a personas de tal calidad académica y humana, he aprendido cosas de ustedes que han provocado en mí un cambio irreversible.

Deseo también, agradecerle a mi hijo querido Francisco por regalarme el tiempo que por derecho le correspondía para que yo lo dedicara a mi sueño y a Rómulo por suplir mis ausencias con su figura paterna.

Quiero agradecer a todas las personas que contribuyeron para la finalización de este trabajo investigativo. Un agradecimiento imperecedero para mi profesora Cécile Mouly por creer en mí, incluso más que yo misma. A todos los funcionarios de la Dirección de Refugio, en especial al Doctor José Sandoval por su apertura y genuino interés por mi investigación. A los refugiados afrocolombianos, por entregarme parte de su tiempo, compartir conmigo sus historias de vida y recibirme como una hermana más, siempre con una sonrisa a pesar de lo tristes que pudieran estar. A Pablo de la Torre, por su cariño y confianza y por estar siempre dispuesto a solventar una inquietud a cualquier hora del día o de la noche. A mis hermanas Giovana y Leslie por ser mi ejemplo a seguir y a mi amigo Alfredo Mancheno por ser quién es.

ÍNDICE GENERAL

	Página
I. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA.....	9
I.1. Refugiados Afrocolombianos una problemática particular.....	11
I.2. Pregunta de investigación y marco temporal del estudio.....	13
I.3. Metodología.....	14
I.4. Estructura.....	17
II. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	21
II.1. Migración y Refugio.....	23
II.2. Aproximaciones Teóricas.....	26
II.3. Enfoques clave para entender la temática del refugio.....	31
II.4. Soluciones duraderas y sus perspectivas en Ecuador.....	34
II.5. Indicadores de un proceso exitoso de integración.....	38
II.6. A manera de conclusión.....	42
III. LA INFLUENCIA DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS REFUGIADOS EN LA CONSTITUCIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA DEL ECUADOR.....	43
III.1. Introducción.....	43
III.2. La Constitución Política del Ecuador a la luz de los instrumentos internacionales de protección al refugiado.....	44
III.2.1. La conceptualización del término refugiado.....	46
III.2.2. Principio de “no devolución”.....	52
III.2.3. Garantía de derechos.....	54
III.3. El Ecuador y la Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina de 2004.....	58
III.3.1. Ciudades solidarias.....	60
III.3.2. Fronteras solidarias.....	62
III.3.3. Reasentamientos solidarios.....	66
III.4. Procedimiento oficial para acceder al certificado de solicitante de refugio y al carné de refugio.....	67
IV. APLICACIÓN DE LAS NORMAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LOS REFUGIADOS EN LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA EN NECESIDAD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA FRONTERA NORTE DE ESMERALDAS.....	74
IV.1. Introducción.....	74
IV.2. Aspectos relevantes en el proceso de integración de refugiados afrocolombianos a la sociedad ecuatoriana.....	75
IV.2.1. Familias transnacionales.....	77
IV.2.2. Predominancia de población afrodescendiente.....	78
IV.2.3. Discriminación racial estructural en ambos lados de la frontera	80
IV.2.4. Conexión con la tierra como espacio vital y revitalizador de	

identidad y cultura.....	81
IV.3. Integración de la población afrocolombiana, realidad o utopía.....	83
IV.3.1. Integración laboral.....	84
IV.3.2. Integración educativa.....	89
IV.4. Presupuesto estatal para atención de refugiados.....	94
V. CONCLUSIONES.....	97
V.2. Acceso a derechos laborales.....	99
V.3. Acceso a derechos educativos.....	101
V.4. El proceso para acceder a la visa de refugio y el cumplimiento del Ecuador con el principio de no devolución.....	104
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	108

RESUMEN

El discurso del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, António Guterres, durante su última visita al Ecuador, se centró en el hecho de resaltar que la política de fronteras abiertas, solidarias y humanas del Ecuador ha propiciado que actualmente sea el país de América Latina con el mayor número de refugiados reconocidos. No obstante, considerar la cifra de 56.000 refugiados reconocidos por el estado que tienen acceso al ejercicio de los derechos que les otorga la Constitución, es solo uno de los primeros pasos en el análisis del cumplimiento del Estado ecuatoriano a la normativa internacional de protección al refugiado expresada en la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, en la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984 y en la Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina de 2004.

Las etapas complementarias corresponden a la visibilización de una comunidad más grande, dispersa y con dinámicas socio-económicas complejas. De acuerdo con los datos de la Dirección de Refugio existen aproximadamente 160.000 solicitantes de refugio y un número indeterminado de personas en necesidad de protección internacional que permanecen en situación de invisibilización. Dentro de este escenario de propensión a la vulnerabilidad, existen condiciones específicas que agravan el contexto en el que se desenvuelven estas personas. La presencia en calidad de solicitantes de refugio, de niños, niñas, adolescentes, mujeres, madres solas, personas pertenecientes a grupos étnicos, entre otras, son circunstancias que empeoran la posibilidad de que en algún momento el refugiado pueda acogerse a una solución duradera y continuar con su vida.

Por lo anteriormente expuesto, este trabajo de investigación pretende complementar los estudios desarrollados en relación con la situación de vida de los refugiados en el país, profundizando en el cumplimiento del estado ecuatoriano con la normativa internacional de protección al refugiado, pero, a favor de la población afrocolombiana asentada en la frontera norte de la provincia de Esmeraldas. Considerando que la solución duradera más viable para este colectivo es la integración a la sociedad de acogida, se han levantado a través de algunas herramientas metodológicas, las perspectivas estatales, de ONGs y de los propios refugiados

afrocolombianos, relacionadas con la observancia del Estado ecuatoriano a la normativa internacional de protección al refugiado, tanto en el ámbito constitucional y normativo, como en la praxis, a través de la implementación de políticas que promuevan la integración laboral y educativa de los solicitantes de refugio, refugiados y sus familias, de conformidad con los tratados internacionales suscritos por el estado ecuatoriano.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

Los fenómenos de movilidad humana transfronteriza de Colombia hacia Ecuador tienen una larga trayectoria, marcada fundamentalmente por la evolución del conflicto armado colombiano. A partir de los años 70 los efectos de la violencia interna en Colombia se han dejado sentir en otros estados como Venezuela, Panamá y Ecuador en términos de uso arbitrario de su territorio para actividades ilícitas por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). En este contexto, la política exterior de seguridad en frontera adoptada por los gobiernos ecuatorianos ha respondido a un afán de restringir al máximo los efectos del conflicto armado del país vecino en su territorio. Para Adrián Bonilla, las agendas de seguridad de los dos países son distintas y hasta contradictorias. Para el Ecuador el aspecto más relevante en su política transfronteriza con Colombia es evitar que el conflicto armado interno y sus consecuencias se instalen y diseminen por territorio ecuatoriano; es decir, su mayor interés se centra en minimizar los efectos de la guerra colombiana en su territorio. Mientras tanto, los esfuerzos del estado colombiano se concentran en ejecutar estrategias para abordar el conflicto con la guerrilla y la neutralización de los nuevos actores del mismo, marginando las consecuencias humanas de la violencia, como el desplazamiento y el refugio (Bonilla, 2009:76).

No obstante y a pesar de todos los esfuerzos realizados por el estado ecuatoriano de involucrarse lo menos posible en el conflicto de Colombia, desde el año 2000 el Ecuador se constituye en el primer país receptor de población colombiana refugiada a nivel mundial. Según cifras del ACNUR, después del registro ampliado realizado por el Estado ecuatoriano el número de refugiados en el Ecuador ascendió a 54.000 personas, de las cuales el 98% son de nacionalidad colombiana. Existen además un número significativo de solicitudes de refugio en proceso de espera y este mismo organismo alertó sobre la presencia de más de 130.000 individuos en territorio ecuatoriano en necesidad de protección internacional (ACNUR, 2011). El procedimiento de registro

ampliado, con las limitaciones que experimentó, sirvió para conceder el estatus de refugiado a 26.000 personas aproximadamente, pero sobre todo evidenció las condiciones de vida de los refugiados en general, caracterizadas por extrema pobreza, marginación y limitaciones en el acceso a servicios básicos como educación, salud y saneamiento.¹

A partir de allí, se han desarrollado gran cantidad de estudios sobre los agentes causales, rutas, impacto en la sociedad de acogida y proyecciones de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en Ecuador, así como una serie de análisis que proponen visiones diversas respecto a la viabilidad de las soluciones duraderas. Este trabajo de investigación pretende agregar valor a los estudios realizados, al enfatizar el análisis de la problemática de los solicitantes de asilo y refugiados afrocolombianos en el Ecuador por dos razones. La primera es que para los pueblos afrodescendientes asentados en el litoral pacífico la conexión con el territorio tiene profundas implicaciones a nivel cultural, religioso y espiritual. Por tanto, el desarraigo, el desplazamiento y el refugio tienen un impacto diferente para este grupo étnico, cuando proviene de este sector específicamente. La segunda y más importante es que esta población tiende a ser doblemente estigmatizada por su condición de ser refugiada y afrocolombiana, lo cual dificulta aún más el proceso de integración en la sociedad de acogida y las posibilidades de gozar de una vida digna a través del acceso a oportunidades de empleo y educación.

Por otro lado, es menester considerar que las dinámicas vitales en las fronteras son muy diferentes a los supuestos que se asumen desde las ciudades donde se diseñan las políticas públicas y es probable que el distanciamiento físico entre unas y otras determine que aquellas normas diseñadas para favorecer a un grupo específico de personas no alcancen a cumplir su objetivo. Los acercamientos a la frontera arrojan evidencia inexpugnable de que las fronteras son porosas y la realidad que allá se experimenta a veces dista mucho de las cifras y las percepciones oficiales. El colocar en perspectiva la norma internalizada en forma de política pública y su aplicación práctica en la población solicitante de refugio y aquella reconocida como refugiada es otro aporte de este estudio.

¹ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Estadísticas DR. Disponible en: <http://www.mmrree.gob.ec/refugiados/estadisticas/indice.html>, visitado en enero 04, 2012

I.1. Refugiados afrocolombianos, una problemática particular

Para Gilbert, el concepto original de refugiado fue formulado para responder a los brotes de refugiados que empezaban a desplegarse en Europa como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, los desplazamientos transnacionales masivos de personas como consecuencia de los procesos de descolonización de África y Asia a partir de 1960 contribuyeron a la reformulación con enfoque grupal de la definición de refugiado, así como a consideraciones más particulares en relación con la raza, religión y membresía a un grupo social específico. Al finalizar la Guerra Fría, empezaron a identificarse y a multiplicarse los conflictos intraestatales y con ello la tendencia cada vez más creciente de flujos de refugiados a causa de violencia masiva en el marco de conflictos armados internos. Esta realidad conllevó a la incorporación de criterios de respeto y protección de los derechos humanos con alcance internacional, es decir que los asuntos relativos y derivados del refugio empezaron a ser analizados como temas que trascienden la responsabilidad y agencia de los estados y ser considerados problemáticas humanas globales. Lo anteriormente expuesto ha significado variantes trascendentes en la evolución del concepto de refugiado, cuyas proyecciones apuntan a que este es un proceso evolutivo continuo, debido a la complejidad de las causas y las dinámicas de los fenómenos de movilidad humana (Gilbert, 2009:56).

Desde esta perspectiva, el conflicto interno colombiano presenta dinámicas que lo ubican en el marco de este proceso evolutivo, pues, como ya se ha mencionado, a pesar de la reticencia del estado para reconocer la dimensión humana del mismo, sus efectos se sienten a través de algunas manifestaciones como el desplazamiento forzado transnacional y la internacionalización de dinámicas conexas como el narcotráfico, tráfico y trata de personas y proliferación de bandas criminales organizadas en territorio fronterizo ecuatoriano, afectando sobre todo a la población civil ubicada a ambos lados de la línea fronteriza, es decir Tumaco en Colombia y San Lorenzo en Ecuador, la población en cuestión es eminentemente afrodescendiente. En capítulos posteriores, se analizará en detalle la evolución de este concepto en la norma internacional, pero es pertinente mencionar que los procesos de gestión de refugiados en Ecuador también responden a este proceso evolutivo, en la medida en que dentro del marco temporal usado para el estudio propuesto, se han utilizado como base legal para otorgar el estatus de refugio la conceptualización de refugiado de la Convención de 1951, posteriormente,

durante el registro ampliado se utilizó el concepto de la Declaración de Cartagena de 1984. Después de lo cual, el estado optó por retornar al primer concepto referido. En el segundo momento descrito, la amplitud conceptual que implica usar como referente a la Declaración de Cartagena permitió otorgar el estatus a grandes colectivos de personas en necesidad de protección internacional y en el tercero, facilitó restringir el acceso a este estatus a aquellos casos estrictamente apegados a la Convención de Ginebra.

Ahora bien, recordemos que las comunidades afrodescendientes en América Latina estaban asentadas a lo largo de un territorio común en las costas del Pacífico antes de que Ecuador y Colombia se constituyeran repúblicas soberanas. Los territorios del Pacífico colombo-ecuatoriano fueron ocupados por las comunidades negras resultantes de la trata trasatlántica de esclavizados durante más de 350 años (García, 2001:49). Este hecho es importante para el objeto de esta investigación, si se considera las similitudes históricas y culturales de las poblaciones afrodescendientes del corredor fronterizo, que conformaban una sola nación cultural con un mismo sistema de organización comunitario-productivo, estrategias de resistencia y cosmovisión. La violencia estatal contra estas dio inicio con la arbitraria división político-administrativa que dejó a la población dividida en dos países diferentes, ninguno de los cuales se ocupó por ellos y los marginó de los procesos de modernidad y desarrollo, estableciendo los pilares del racismo estructural que reproducen los esquemas de discriminación de la colonia hasta nuestros días (PNUD, 2007).

A partir de los años 70 el pueblo afrocolombiano se enfrentó a un nuevo enemigo, el conflicto armado colombiano y su desenvolvimiento en territorios geográficamente estratégicos, ocupados mayoritariamente por población negra. El confinamiento de la población por parte de la guerrilla, paramilitares, nuevos grupos armados no estatales y fuerza pública ha agravado sus precarias condiciones de vida y propiciado el desarraigo y el desplazamiento forzado nacional y transnacional. El análisis expuesto presenta dos aristas. La primera es la solidaridad ancestral de un mismo pueblo dividido por una frontera impuesta, lo que en teoría debería favorecer el proceso de integración de solicitantes de asilo y refugiados afrocolombianos en Ecuador. La segunda es que ambos estados se han caracterizado por ser racistas y excluyentes. Sus preceptos de igualdad se han mantenido en la retórica y contribuyeron a perpetuar la pobreza y la marginalidad como una constante para los pueblos

afrodescendientes y como una barrera poco permeable para los refugiados afrocolombianos que, al llegar a Ecuador, se encuentran con la cruda realidad del desempleo, subempleo, prejuicio racial y xenofobia. El mismo hecho de que no existan estudios académicos específicos sobre las condiciones de vida de los refugiados afrocolombianos en Ecuador es una muestra de que la invisibilización de las problemáticas afrodescendientes es parte de una dinámica estructural de la que no se encuentra exenta la academia.

En este contexto, la investigación fue motivada con el objetivo general de analizar el grado de cumplimiento del Estado ecuatoriano con la normativa de protección internacional de refugiados, con respecto a la población afrocolombiana asentada en la frontera norte de Esmeraldas, en el período 2005-2010, mismo que se encuentra sustentado en tres objetivos específicos: primero, analizar el proceso de internalización de la normativa internacional de protección al refugiado en la Constitución y en el marco de políticas públicas del Ecuador; segundo, examinar si los afrocolombianos con estatus de refugiados asentados en el Ecuador tienen igualdad de acceso a oportunidades de empleo y al sistema educativo que los ciudadanos ecuatorianos; tercero, analizar si el proceso para obtener el estatus de refugiado en el Ecuador se ajusta a los postulados de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Declaración de Cartagena sobre refugiados. En este sentido, los capítulos se desarrollan con la premisa de analizar, ya sea en el ejercicio normativo o en el ejercicio práctico, cuál es la situación de los solicitantes de refugio y refugiados en relación con sus derechos de acceso al trabajo y a la educación, por considerarse, para efectos de esta investigación, que estos son los ámbitos que mejor reflejan el grado de integración socioeconómica por algunas razones que serán tratadas más adelante.

I.2. Pregunta de Investigación y marco temporal del estudio

Como se ha dejado entrever en las primeras páginas, estudiar la problemática de los refugiados afrocolombianos que han debido huir desde su territorio hasta la frontera norte de Esmeraldas, con el único propósito de preservar su vida, servirá como punto de partida para analizar el cumplimiento del Estado ecuatoriano con la normativa internacional de protección del refugiado y la aplicación práctica de conceptos como ciudadanía universal, movilidad humana y derechos humanos, incluidos en su

Constitución. La utilidad de esta investigación radica en tres elementos. Primero, permitirá analizar de qué manera el flujo masivo de refugiados colombianos en Esmeraldas ha incidido en la creación de políticas públicas aplicables a la protección de los derechos humanos de los refugiados. Segundo, ayudará a estudiar la eficacia de los mecanismos adoptados por el Estado para facilitar la inclusión social de los solicitantes de asilo y refugiados de acuerdo con los artículos 22 y 24 de la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951, relacionados con los derechos laborales y de acceso a la educación. Finalmente, a diferencia de la mayoría de estudios realizados previamente en relación al fenómeno del refugio en el Ecuador, se hará énfasis en la población afrocolombiana asentada en la frontera norte de Esmeraldas para entender y dar a conocer su situación en particular. El principal cuestionamiento planteado es ¿En qué medida cumple el Ecuador con las normas internacionales de protección de los refugiados, respecto a la población afrocolombiana asentada en la frontera norte de Esmeraldas en condición de refugiados durante el período 2005-2010? El período escogido para el estudio de investigación, responde a dos motivaciones principales. La primera es que permite evaluar las diferencias a nivel de política exterior y política pública del Estado ecuatoriano en materia de normativa de protección y respeto de derechos de los refugiados en momentos políticos diferentes. El período 2005-2008 está regido por una constitución diseñada en 1998 durante el mandato del Presidente Jamil Mahuad. Mientras tanto, en octubre de 2008 se promulgó una nueva constitución, garantista de los derechos humanos y con premisas importantes en relación con las dinámicas de movilidad humana y la concepción de la ciudadanía. La segunda consideración es que, a pesar de que los flujos migratorios desde Colombia a Ecuador vienen desarrollándose desde hace algunas décadas, las posiciones de política exterior de Ecuador y Colombia en torno al conflicto promovieron un distanciamiento diplomático que se radicalizó en marzo de 2008 con la incursión de Angostura y cuyos efectos fueron determinantes en la forma en que se asumieron los problemas fronterizos antes y después de estos sucesos.

I.3. Metodología

Para intentar responder la pregunta de investigación se ha recopilado información de instituciones estatales, no estatales y se realizaron acercamientos a los propios

refugiados afrocolombianos, lo que ha permitido, mediante la triangulación de los métodos utilizados, obtener información precisa y muy cercana a la realidad. La metodología empleada se detalla a continuación:

Análisis de documentos

Con la ayuda de esta metodología se examinó por un lado, los datos registrados en el sistema informático de la Dirección de Refugio en Quito, con el objeto de recopilar datos cuantitativos sobre refugiados y solicitantes de refugio afrocolombianos que se encuentran en la frontera norte de la provincia de Esmeraldas, específicamente en el cantón San Lorenzo, debido a que es la ciudad que registra mayor número de habitantes en la zona de integración fronteriza (ZIF) y por tanto, la más representativa para el estudio.

No obstante, una vez que se hicieron los acercamientos pertinentes para tener acceso a la información sobre la pertenencia étnica de los solicitantes y refugiados, que iba a ser usada para establecer un marco referencial de individuos identificados con la problemática en estudio, se constató la ausencia de dicha información. Esto permitió corroborar la poca importancia que la pertenencia a un grupo étnico de los solicitantes de refugio y refugiados tiene para los funcionarios estatales. Pues, a pesar de tener la posibilidad de registrar estos datos en el sistema informático utilizado por la Dirección de Refugio, los funcionarios consideran que esta es una información marginal; por tanto no la registran en el sistema y no se cuenta con estadísticas al respecto. Este comportamiento, en particular, cuadra con lo expuesto por Roemer en su estudio sobre “Igualdad en las oportunidades” en el que expresa que el funcionario perteneciente a un modelo de administración estatal excluyente y discriminatorio replica inconscientemente estos principios conductuales; esto le confiere vida al modelo (porque recordemos que las instituciones no cuentan con dinámicas propias, sino con aquellas que le son otorgadas por las personas que trabajan en ellas) y le permite perpetuarse en el tiempo (Roemer, 1998:115).

Por otro lado, se analizó los postulados de los instrumentos internacionales de protección de refugiados como la Convención sobre el Estatuto de Ginebra de 1951, la Declaración de Cartagena de 1984 y la Declaración y Plan de Acción de México de 2004, así como también los capítulos de la Constitución del Ecuador referentes al tema

de solicitantes de asilo y refugiados y las políticas públicas del Ecuador en materia de refugio para analizar cómo ha sido internalizada la norma internacional en el marco jurídico ecuatoriano. Los informes de ONGs, como la Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento (CODHES) y la Organización hebrea de ayuda a inmigrantes y refugiados (HIAS), relacionados con el refugio en el Ecuador ayudaron a, en algunos casos, afirmar y, en otros, refutar la información obtenida de las fuentes oficiales estatales y de ACNUR.

Entrevistas semiestructuradas

El propósito de las mismas fue conocer, de primera mano, las dificultades o facilidades que han tenido las personas en el proceso para obtener el estatus de refugiado, cuánto tiempo permanecieron como solicitantes de refugio y por qué, las dificultades experimentadas para conseguir trabajo y estudio para ellos y/o sus hijos y finalmente si su condición étnica les constituyó un limitante adicional en los procesos mencionados. Las entrevistas se dirigieron a cuatro grupos distintos: estado, organizaciones intergubernamentales, ONGs y refugiados, así:

Tabla 1. Esquema de entrevistas

ORGANIZACIÓN	LUGAR	No. Personas
ACNUR	Quito	1
	Esmeraldas-San Lorenzo	1
HIAS	Quito	1
CODAE	Quito	1
CODHES	Quito	1
CONSEJO NORUEGO PARA LOS REFUGIADOS	Quito	1
SERVICIO JESUÍTA A MIGRANTES Y REFUGIADOS	Esmeraldas-San Lorenzo	1
DIRECCIÓN DE REFUGIO	Esmeraldas	1
	Quito	4
REFUGIADOS	San Lorenzo	42

Fuente: Autora

Esta propuesta para desarrollar las entrevistas respondió a la necesidad de contar y contrastar las perspectivas estatales, de ONGs, de organismos internacionales y con los testimonios de solicitantes de asilo y refugiados afrocolombianos que permitan un análisis objetivo y veraz que visibilice la situación de esta población, que, por sus particularidades, dista mucho de ser igual a la de otros refugiados. Por la sensibilidad que implican temáticas como la migración forzada por violencia, la mayoría de los testimonios que se citan textualmente serán protegidos con seudónimos.

Etnografía-observación

El ejercicio de asistir a una reunión con representantes de la Confederación Afrodescendiente del Norte de Esmeraldas (CANE) y miembros de la Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur (RECOMPAS) fue relevante porque las organizaciones referidas se han dedicado en las últimas décadas a diseñar estrategias articuladas para afrontar los problemas de los pueblos afrodescendientes fronterizos. Las propuestas resultantes de estos espacios han servido para visibilizar problemáticas, intercambiar experiencias de éxito y apoyarse mutuamente para la resolución de conflictos de afectación común. En este acercamiento se obtuvo información de cómo ambas organizaciones describen en conjunto la problemática del refugio y su visión del aporte del estado ecuatoriano como facilitador del proceso de inserción social de los refugiados afrocolombianos en el norte de Esmeraldas en el período examinado. Adicional a lo expuesto, es menester explicar que el estar laborando dentro de la Dirección de Refugio durante una etapa del período de investigación facilitó el acceso de primera mano a información que será expuesta durante el desarrollo de los capítulos, así como al testimonio de algunos actores clave en la gestión del refugio.

I.4. Estructura

El estudio está conformado por cuatro capítulos. En el primero se realiza una revisión conceptual de las temáticas a desarrollar en los capítulos posteriores, con el fin de brindar al lector la posibilidad de analizar previamente, por ejemplo, términos como migración, refugio y soluciones duraderas. Además, en este capítulo se analiza el tema de investigación desde la perspectiva de algunas teorías y enfoques teóricos, para finalmente concluir que la teoría de regímenes internacionales, como el soporte dentro

del cual se enmarcan los organismos internacionales y la base que da forma a instrumentos internacionales como la Convención sobre el estatuto de los refugiados de Ginebra de 1951, es la teoría de relaciones internacionales más pertinente para el estudio del cumplimiento estatal a la normativa internacional de protección de los derechos de los refugiados. Desde esta perspectiva se puede analizar la implementación de la norma internacional en las políticas públicas estatales y enfatizar la necesidad de fortalecer la estructura institucional para garantizar los derechos de solicitantes de asilo y refugiados afrocolombianos de acuerdo con los estándares internacionales.

El segundo capítulo se concentra en el análisis de los instrumentos internacionales de protección a los refugiados y las estrategias adoptadas por el estado ecuatoriano para internalizar sus postulados en la Constitución política y en las políticas públicas locales. Como ya se ha mencionado, existen marcadas diferencias en la forma de asumir el refugio y el asilo por parte de la constitución anterior y la actual. Por lo tanto, se busca evidenciar a través de entrevistas y análisis documental la percepción de que esta constitución garantista de derechos ha institucionalizado las medidas de protección y facilitación de acceso a trabajo y educación a refugiados afrocolombianos asentados en la frontera norte de Esmeraldas. Esto nos permite poner en perspectiva la idoneidad de la norma en relación con la implementación práctica de la misma.

Este capítulo, además, prevé ubicarnos dentro de la realidad que viven los refugiados afrocolombianos al ingresar al país. El análisis de los mecanismos que deben seguir para obtener el estatus de refugiado, del tiempo que permanecen en situación de solicitantes de asilo y de las dificultades que tienen que sortear antes de ser considerados refugiados permite contrastar la descripción del proceso normativo recogido en ACNUR y el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección de Refugio en relación con las experiencias de vida narradas por los refugiados afrocolombianos entrevistados.

El capítulo siguiente analiza a profundidad los mecanismos empleados por el estado ecuatoriano y el impacto en su aplicación para facilitar, de acuerdo con la normativa internacional de protección al refugiado, el acceso a la educación y a empleo digno. Además, para complementar el análisis propuesto, se realiza un estudio comparativo entre las cifras de nivel de escolaridad e inserción laboral formal de los

refugiados afrocolombianos asentados en la frontera norte de Esmeraldas y de la comunidad afroecuatoriana del mismo sector.

Finalmente, en el último capítulo se recogen las conclusiones parciales de las temáticas abordadas en cada apartado para responder al cuestionamiento original con la afirmación de la hipótesis de la que parte esta investigación, según la cual el Ecuador cumple parcialmente con las normas internacionales de protección de los refugiados en relación a la población afrocolombiana refugiada en el norte de Esmeraldas en el período 2005-2010. A pesar de que una persona obtenga el estatus de refugiado, el estado ecuatoriano no posee la institucionalidad que le permita garantizar permanentemente que los derechos de ese individuo, en relación a oportunidades laborales y acceso a la educación, sean respetados conforme a los estatutos de la Convención de Ginebra de 1951.

Es importante mencionar que se obtuvo hallazgos trascendentes en la fase de trabajo de campo, especialmente en lo relacionado con el ejercicio del derecho a la educación, pues es evidente que el estado viene realizando desde hace pocos años una inversión importante para promover y garantizar que la población colombiana legalmente reconocida como refugiada por el Estado ecuatoriano tenga acceso a la educación. Si bien existen aún algunos aspectos por mejorar, entre los que se cuenta la estandarización de la prueba de ubicación que se toma a los niños y jóvenes cuando no poseen la certificación del último grado cursado y aprobado, se puede afirmar que la gestión estatal ha estado caracterizada por la preocupación y subsecuente gestión, sobre todo en instituciones educativas de frontera, por concientizar a las autoridades educativas para que actúen como facilitadores del proceso de accesibilidad a la educación de los refugiados y sus familias y, más allá de eso, para que actúen como agentes de seguimiento y motivación con el fin de evitar la deserción escolar que es otro de los problemas identificados. Sin embargo, como se tratará en profundidad más adelante, no existe una corresponsabilidad en este proceso por parte de los solicitantes de refugio y/o refugiados afrocolombianos, en el sentido de que la educación figura en el penúltimo lugar de sus prioridades. Las necesidades primarias de alimentación y vivienda, unidas al hecho de que no trabajan en igualdad de condiciones que los ciudadanos ecuatorianos con el pago de un salario mínimo vital, hace que la presión por atender las necesidades básicas obligue a que varios miembros de la familia tengan que

salir a trabajar, incluso aquellos más pequeños en lo que ellos denominan el rebusque, es decir en actividades informales que les significan ganancias mínimas, pero que les sirven para solventar el día a día.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Como se mencionó, el objetivo de este capítulo es facilitar al lector la comprensión de ciertos conceptos que se usarán a lo largo del trabajo de investigación y analizar el objeto de estudio desde algunas perspectivas teóricas de relaciones internacionales. En este sentido, la propuesta es iniciar leyendo a Zigmund Bauman, uno de los autores contemporáneos que se ha referido con mayor crudeza a la problemática de migrantes y refugiados en el contexto globalizado que caracteriza a la modernidad. Para él,

Es posible que la única industria pujante en los territorios de los miembros tardíos del club de la modernidad sea la producción en masa de refugiados. Y los refugiados son el “residuo humano” personificado: sin ninguna función útil que desempeñar en el país al que llegan y en el que se quedan, y sin intención ni posibilidad realista de ser asimilados e incorporados (Bauman, 2008:39).

Este autor define a los refugiados como individuos en un estado de permanente confusión, en situación de “deriva laminar” y con perspectivas socio-económicas difusas y dependientes de la plataforma política estatal del país de acogida. Para ejemplificar lo expuesto analiza la situación de los campos de refugiados de Dabaab en Kenia, donde a pesar de que los refugiados constituyen un grupo humano numeroso y de que se encuentran en situación legal desde hace más de veinte años, no se han diseñado estrategias estructurales para incorporarlos de manera definitiva en la sociedad de acogida. Por el contrario, el no ser ubicados en los mapas refleja intereses subyacentes por invisibilizar su situación y mantenerlos en un limbo que les imposibilita el ser reconocidos como sujetos de derechos (Bauman, 2008).

Ejemplos como el expuesto pueden encontrarse con diversos matices a lo largo y ancho del planeta. Como todos conocemos, la guerra y los abusos contra los derechos humanos que se derivan de ella han forzado a millones de personas a migrar a otros estados para encontrar seguridad. Las dinámicas generadas por estos fenómenos de movilidad humana han ocasionado casi siempre alteraciones permanentes en las dinámicas socio-económicas de las sociedades de acogida, reformas legislativas y políticas que favorecen tanto al refugiado, como al estado que lo acoge, así como

inversiones económicas desde el estado, organismos internacionales como ACNUR y ONGs para lograr atender a este grupo humano tomando como referencia la normativa internacional de protección de derechos de solicitantes de refugio y refugiados. Basta recordar el que ha sido identificado como el primer episodio exitoso del ACNUR. Este se refiere a los 200.000 refugiados húngaros, producto de la crisis de 1956, que se vieron forzados a migrar a Austria y Yugoslavia, logrando, una vez que los estados alertaran sobre la imposibilidad de atender los requerimientos de los refugiados, concitar la atención de la comunidad internacional y movilizar esfuerzos para atender la crisis humanitaria a través del reasentamiento en 35 países de todo el mundo. Esta iniciativa dio forma al primer esbozo de lo que hoy reconocemos como una de las soluciones duraderas más efectivas en el tratamiento del refugio (ACNUR, 2000).

En relación con lo expuesto y, con el fin de articular esta introducción con la pregunta de investigación “¿En qué medida cumple el Ecuador con la normativa internacional de protección al refugiado?”, es preciso aclarar que ubicar momentáneamente el objeto de estudio de la presente investigación en un contexto espacial más amplio permite analizar brevemente tres elementos. Primero, se da cuenta de la situación de los refugiados a nivel mundial desde una perspectiva empírico-teórica pesimista como la utilizada por Bauman. Segundo, se examina la influencia de las comunidades refugiadas sobre las prácticas políticas transnacionales que les afectan, situación que como veremos más adelante puede ser analizada desde el lente del transnacionalismo político, como el enfoque teórico más utilizado en la última década para analizar la influencia de las comunidades migrantes y refugiadas sobre el contexto institucional y político de los estados de destino y acogida (Cortéz, 2012). Y tercero, se pone en evidencia desde una perspectiva realista que los estados receptores tienen, en uso de su soberanía, la primacía en la implementación de políticas para favorecer la protección de derechos de la comunidad refugiada o, en su defecto, la adopción de medidas restrictivas con el objeto de frenar el flujo de personas hacia su territorio. En este sentido, durante este capítulo se examinarán algunos casos desde la óptica del cumplimiento de los estados a la normativa internacional y los mecanismos empleados para lograr la gestión efectiva e integral del refugio y extrapolar estos episodios lejanos al caso que nos compete: refugiados afrocolombianos en Ecuador.

En este sentido, en Ecuador el panorama no se mira tan complejo. La cifra oficial de personas en necesidad de protección internacional, asilados, solicitantes de refugio y refugiados de acuerdo con el ACNUR no supera las 200.000 personas. Otro punto a favor es que se cuenta con una Constitución estatal que reconoce al refugiado como sujeto de derechos y declara que ninguna persona puede ser criminalizada por su estatus migratorio. Por último, existe un elemento interesante de análisis: el hecho de que, a pesar de que la Constitución recoge fielmente los principios y el espíritu de la normativa internacional, el Ecuador se encuentra atravesando desde el año 2005 un proceso de recuperación del estado y de fortalecimiento de la institucionalidad estatal. Esta es probablemente la razón de que se evidencien falencias en las estrategias utilizadas para reconocer en primera instancia quién es un refugiado y quién no lo es, y luego, para garantizar que este supere el estigma que significa serlo y pueda incorporarse a la sociedad en situación de pleno goce de derechos, fundamentalmente el derecho al trabajo, seguridad social, salud y educación. Es definitivamente un reto para el Ecuador cumplir con la normativa internacional de protección al refugiado con una institucionalidad aún débil y en construcción.

El presente capítulo analiza algunos términos que van a ser utilizados recurrentemente a lo largo del texto como migración, refugio y soluciones duraderas, entre otros. Además, expone el resultado del análisis del objeto de investigación a la luz de algunas teorías y enfoques teóricos, para finalizar con una breve conclusión de cuál es la categoría en la que se enmarca este trabajo investigativo.

II.1. Migración y refugio

En el período comprendido entre 2005 y 2010, se registró el más grande movimiento migratorio de ciudadanos colombianos desde su país hacia algunos destinos del mundo, uno de los cuales es el Ecuador, en donde se asientan poco más del 30% de ciudadanos movilizados (CODHES, 2011). De acuerdo con CODHES, la población refugiada reconocida por Ecuador representa el 0,37% de la población que habita territorio ecuatoriano, pero es muy difícil conocer a ciencia cierta el número real de personas colombianas en necesidad de protección internacional, debido sobre todo a que existe una cantidad importante de ellas que no están interesadas, por miedo o desconocimiento, en legalizar su estatus migratorio, conformando el grupo que ha sido

denominado como “refugiados invisibles”(CODHES, 2011). Por otro lado, existe una dificultad para determinar con precisión el número de personas que han ingresado al Ecuador y cuyas motivaciones no responden a fundados temores sobre su vida o la de su familia, y cuyos intereses están encaminados a mejorar sus condiciones socio-económicas.

De acuerdo con Solimano, las principales razones que motivan estas tendencias de movilidad humana son: 1) el fracaso en la aplicación de los modelos de desarrollo económico y la globalización, como la fórmula que, sobre todo en la década del 2000-2010, promovió las llamadas migraciones económicas, donde las personas deciden cambiar la residencia en su país de origen por otro que les brinde mayores posibilidades de bienestar y 2) migraciones forzadas, producidas ante la presión de la violencia generada por el conflicto armado, que empuja a las personas a abandonar su territorio, sus posesiones y muchas veces su familia, en el afán de salvaguardar su integridad física y su vida, con la esperanza de reconstruir de la nada una existencia cuyo sentido parece haber huido, tal como lo hicieran ellos (Solimano, 2008).

Estas dos categorías principales en la temática de movilidad humana son las que determinan la gran diferencia entre un migrante y un refugiado. Este último no tiene más opción para preservar su integridad física que abandonar su país. No obstante, existe en la literatura todo un conjunto de conceptualizaciones que tienden a ser confundidas entre sí, tales como: migración voluntaria, migración de trabajo temporal, migrantes de negocios, migración económica, refugiado, asilado, desplazado, refugiado medioambiental, inmigrante irregular, entre otras. Para efectos de este trabajo de investigación es importante especificar que el objeto de estudio propuesto es el cumplimiento del estado ecuatoriano a la normativa internacional relacionada con la protección de los derechos de las personas en necesidad de protección internacional, solicitantes de refugio y/o refugiados, exclusivamente.

Persona en necesidad de protección internacional es, en primera instancia, toda aquella identificada con los motivos expuestos en la Convención de Ginebra de 1951 y su protocolo, es decir quien tiene fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social, pero que, por diversas razones, entre las que se puede incluir la falta de tiempo y/o de recursos, el desconocimiento del proceso y de los beneficios de legalizar su estatus migratorio, por

miedo de ser identificado y reiniciar los ciclos de violencia en su contra, se reconoce como potencial refugiado, pero no ha iniciado ninguna acción para acceder hasta las instituciones del estado de acogida y exponer los motivos que lo ubican en esa categoría. La existencia de un porcentaje significativo de individuos colombianos en necesidad de protección internacional fue una de las razones que motivó al gobierno del Ecuador en el año 2009 a enviar a las ciudades y pueblos ubicados en el margen fronterizo a las brigadas de registro ampliado, con la misión de encontrar y reconocer a 50.000 migrantes forzados. Esta medida, que será ampliamente analizada en el siguiente capítulo, tenía dos motivaciones principales: 1) contar con cifras oficiales del número de personas colombianas que se encuentran en Ecuador en esta situación, considerando además, que a pesar de no tener legalizado su estatus, aún así perciben beneficios del estado como los subsidios al gas y a la electricidad, entre otros; y 2) con estas cifras oficiales, llamar la atención del mundo sobre el efecto de desborde del conflicto interno colombiano en los países vecinos, en este caso Ecuador, y sensibilizar al mundo sobre la necesidad de asumir esta crisis humanitaria en el marco de la responsabilidad compartida de la comunidad internacional.

Solicitante de refugio, por su lado, es aquella persona que, al identificarse con las motivaciones de la Convención de Ginebra, acude a las oficinas de la Dirección de Refugio de la Cancillería del Ecuador con el objeto de iniciar el proceso que culminará con la obtención de la visa de refugio. Durante el tiempo que transcurre desde que la persona presentó su solicitud hasta que cuenta con una resolución estatal para su caso, es considerada un solicitante de refugio y para certificarlo la institución le otorga como constancia un carné.

Finalmente, refugiado es aquel individuo que cruza la frontera hacia el país vecino en situación de vulnerabilidad y que requiere de la protección internacional para sobrevivir o, de acuerdo con la definición de la Convención de Ginebra de 1951, “cualquier persona que se encuentre fuera de su país de nacionalidad o, en el caso de no tener nacionalidad específica, se encuentre fuera del país donde habitualmente reside y no puede o no quiere regresar a ese país y, no puede o quiere protegerse allí, debido a persecución o a un temor fuertemente fundamentado de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, membresía a un grupo social en particular u opinión política” (ACNUR, 2010:2).

Ahora bien, aunque estas son las conceptualizaciones de la Convención de Ginebra de 1951 y son las utilizadas por el Estado ecuatoriano como patrón analítico durante todas las etapas del proceso, es menester anotar que existen discusiones teóricas que abogan por un ensanchamiento conceptual del término refugiado, lo cual necesariamente implicaría un ensanchamiento pragmático en los roles y funciones del ACNUR, y en los umbrales de reconocimiento utilizados por los estados.

II.2. Aproximaciones teóricas

La Organización de las Naciones Unidas ha identificado tres condiciones importantes para implantar un sistema de atención de refugiados coherente entre los esfuerzos desplegados por los estados y las dinámicas de migración y refugio a nivel global, así:

- decisión política, que no se mide por la adscripción del estado a un instrumento internacional, sino por el nivel de internalización de los estatutos internacionales en la regulación local y su traducción en políticas públicas aplicables y eficientes.
- adecuada articulación entre los sectores relacionados con esta dinámica que al ser multidimensional, involucra la participación de varios actores, entre ellos el estado, gobiernos locales, empresa privada y sociedad civil nacional e internacional.
- y, finalmente, al ser un fenómeno multifactorial, cuyas causas se concentran dentro los límites de un estado, pero sus efectos colaterales, trascienden fronteras y se hacen visibles en otros, se requiere que los estados involucrados trabajen en forma conjunta en el establecimiento de acuerdos bilaterales con el objeto de facilitar la situación de los refugiados en el país receptor (Soberón, 2003).

Algunos de los resultados de esta investigación arrojan que en el caso específico de Ecuador, ha existido durante el período en estudio una férrea decisión política por evidenciar que existen un número considerable de personas en necesidad de protección internacional de nacionalidad colombiana en su territorio. Pero, es evidente que aún no existe una adecuada articulación entre entidades públicas y privadas para diseñar estrategias que en conjunto permitan abordar las problemáticas que derivan del fenómeno de refugio y, a pesar de que existen avances en el tratamiento bilateral del

tema entre Ecuador y Colombia, aún es preciso consolidar las acciones a desarrollar, para alcanzar un nivel aceptable de eficacia en la gestión integral de refugio.

Retomando las consideraciones expuestas que definen al refugio como el resultado de una dinámica multifactorial y al involucrar en ella gran cantidad de actores e interacciones, pareciera que, en primera instancia, su análisis teórico responde a los postulados de la teoría de interdependencia compleja de Keohane y Nye (Keohane y Nye, 1971). Para vincular esta teoría al objeto de estudio de esta investigación, es pertinente recordar que la reformulación de las prioridades en las agendas estatales después de la guerra fría se debió en gran parte al vacío teórico que no permitía explicar ciertos fenómenos de la globalización, mismos que desde hace dos décadas adquieren nombres como migración, asilo y refugio. Estos autores consideran la existencia de otros actores fuera del estado y que son determinantes en las dinámicas transaccionales y sociales a nivel internacional, al replantear el paradigma estatocéntrico y otorgarles protagonismo a actores como los propios refugiados debido al rol que desempeñan en los procesos de desarrollo del país de acogida, conformación de sociedades multiculturales, en la reformulación de las políticas de seguridad pero sobre todo al constituirse en sujetos de derechos universales, amparados por el sistema internacional.

Todas estas consideraciones previas de Keohane y Nye son recogidas por la “teoría del transnacionalismo” entendida por ser “el estudio de contactos, coaliciones e interacciones a través de fronteras estatales que no son controladas por los organismos centrales de política exterior gubernamentales” (Keohane y Nye, 1971: 61). Esta teoría fue analizada y aplicada luego por autores como Wilhemly, para quien la migración internacional en todas sus expresiones es un fenómeno que, al no poseer marcos teóricos propios, ha sido examinado desde perspectivas teóricas de las relaciones internacionales, economía y sociología (Wilhemly, 1998).

Para este autor, debido a las connotaciones políticas, sociales y económicas que caracterizan los fenómenos de movilidad humana, es preciso combinar los enfoques teóricos a través de los cuáles se analiza el refugio. Así, en el marco de las relaciones internacionales, el “transnacionalismo” permite ubicar al refugio como un fenómeno que escapa de la voluntad, regulación y soberanía de los estados de acogida. Los solicitantes de refugio son el resultado de conflictos generados en un contexto estatal, pero que desencadenan cambios en las agendas políticas de otro contexto estatal. Es

decir, una vez activado el detonante que motiva la generación de flujos significativos de refugiados, se desencadenan, además, interacciones complejas entre estados, comunidades, instituciones internacionales y ONGs, lo cual vuelve aún más complicado que el estado logre su control y regulación. En este punto entran en el escenario teórico las teorías económicas y sociológicas que propenden a lograr mayor integralidad en el análisis (Wilhemly, 1998).

Las reflexiones de este autor coinciden con lo observado en el trabajo de campo a propósito de esta investigación, es decir que la migración y el refugio han evidenciado que las fronteras son más que esos espacios considerados tradicionalmente como impermeables por los estados, concepto en el que se sustentan las estrategias de seguridad interna. Por el contrario, las fronteras son espacios de constantes interacciones cuya naturaleza condiciona y estructura nuevos “procesos demográficos, culturales, económicos y políticos” (Wilhemly, 1998). Todo lo expuesto se resume en que las comunidades en necesidad de protección internacional constituyen movimientos transnacionales, o en palabras de Portes:

Transnacionalismo es el proceso a través del cual los inmigrantes crean y sostienen relaciones que unen a sus sociedades de origen con las de llegada. Se les llama a estos procesos transnacionales para enfatizar que muchos migrantes construyen campos sociales que cruzan fronteras geográficas, culturales y políticas [...] Un elemento esencial es la multiplicidad de relaciones que los transmigrantes sostienen en ambas sociedades (Portes, 1997:812).

Para Keohane y Nye, el concepto precursor del transnacionalismo, es decir la interdependencia, “estudia la dependencia de ciertos fenómenos a suceder en mayor o menor grado en relación a la afectación ejercida por un conjunto de fuerzas externas” (Keohane, 1988:22). Esta es la razón por la que es una teoría aplicable para entender en parte el fenómeno del refugio, pues en este caso, en particular, los refugiados o solicitantes de refugio se ven forzados debido a presiones ajenas a su voluntad a salir de su territorio por factores estructurales que desde su perspectiva han superado las capacidades estatales para controlar los efectos de la violencia e inseguridad.

El transnacionalismo sugiere una visión menos militarizada de la seguridad en relaciones internacionales, en el sentido de que los temas militares ya no ocupan el primer lugar en las agendas. Estos se han visto reemplazados por otros fenómenos

característicos de la modernidad como la inequidad, extrema pobreza, degradación ambiental y flujos masivos de refugiados, entre otros, o como dirían Keohane y Nye:

[...] la seguridad militar no domina la agenda, es decir, no existe una jerarquía estática de temas; que las sociedades están conectadas por múltiples canales ya sea a través de relaciones interestatales, transgubernamentales y/o transnacionales; y, que el empleo de la fuerza no siempre es un medio apropiado para lograr metas como el desarrollo económico o el bienestar” (Keohane y Nye, 1971).

Ahora bien, si por un lado el transnacionalismo nos ayuda a comprender el rol de los refugiados como actores determinantes en el escenario internacional, por otro, la teoría de regímenes internacionales, que define a los regímenes como “un conjunto de reglas, principios, normas y procesos formales y no formales que prescriben comportamientos adecuados de los estados a nivel internacional, así como también proscriben formas inaceptables de comportamiento” constituiría el soporte dentro del cual se enmarcan los organismos internacionales y el molde que da forma a instrumentos internacionales como la Convención sobre el estatuto de los refugiados de Ginebra de 1951 (Kratochvill y Ruggie, 2006:10).

Del concepto expuesto se desprende que los regímenes están conformados por dos dimensiones: primero, los acuerdos, normativa e instituciones establecidos por los organismos internacionales en torno a un fenómeno en particular; segundo, la aplicación práctica de tales acuerdos por parte del estado, que corresponden a las políticas públicas, que se analizarán más adelante. Para la comprensión de un régimen de manera integral es necesario entender cómo operan estas dos dimensiones propuestas por Krasner (1983:83).

A pesar de que los regímenes internacionales han sido materia de estudio de algunas macro-teorías de relaciones internacionales como el realismo, el neoliberalismo y el constructivismo, es más preciso para el estudio propuesto simplificar su análisis, tal como lo plantea Keohane, quien identifica dos posturas para el estudio de los regímenes internacionales. Por un lado, existe un enfoque racionalista que “supone la escasez y la competencia tanto como la racionalidad por parte de los agentes. En consecuencia, parte de la premisa de que si no hubiera ganancias potenciales que pudieran obtenerse de los acuerdos en la política mundial, no habría necesidad de instituciones internacionales

específicas”(Keohane,1993:177). Este enfoque resume las posiciones de los realistas y neorrealistas. Por otro lado, se puede adoptar un enfoque sociológico que parte de las estructuras supraestatales organizadas con un discurso propositivo para interpretar las problemáticas. En otras palabras las estructuras normativas dan vida o “construyen” los comportamientos sociales básicos para establecer un régimen internacional. El enfoque sociológico “subraya el papel de las fuerzas impersonales tanto como el efecto de las prácticas, normas y valores culturales que no se derivan del cálculo de intereses” (Keohane, 1993:180). Este enfoque a su vez se identifica con las orientaciones constructivistas. Si el objetivo de este estudio estuviese orientado a analizar el rol de los refugiados y su influencia en el establecimiento de políticas públicas a su favor, probablemente esta perspectiva constructivista de la teoría de regímenes internacionales es la que más se acoplaría al estudio propuesto. No obstante, el objeto a examinar en este caso es el estado en su calidad de interventor de la normativa internacional, en cuyo caso, autores como Risse sugieren articular, entre sí, a ciertas aristas del realismo, liberalismo y constructivismo, así:

Un análisis completo de los orígenes de los regímenes internacionales deberá transitar el triple camino de las relaciones de poder, las constelaciones de intereses y la construcción de significados. Las relaciones de poder nos permitirán diferenciar estados generadores y estados receptores e identificar para cada uno de ellos los intereses en juego. Y esta comprensión nos permitirá abordar los procesos de construcción de significados en dos instancias analíticas: la creación de significados que subyace a la definición de los intereses de los estados generadores y la creación de significados intersubjetivos que luego se derraman entre todos los actores del sistema (Risse, 2000:116).

Para este autor, los temas relacionados con asilo y refugio no están exentos de ser analizados desde la perspectiva neo-realista, pues existe un gran interés de los estados por adquirir, a través de estos, reconocimiento internacional. Es probable, que en este sentido una de las razones que motiva al Ecuador a liderar y motivar a otros estados a solidarizarse con las víctimas de la violencia en Colombia va más allá de la genuina preocupación ante los casos expuestos por los solicitantes de refugio. Tal vez existan intereses subyacentes por constituirse dentro de la región como el estado que lidera el abordaje del tema de refugio con una visión solidaria y humanitaria. Proyectar esta

imagen es funcional a sus intereses de consolidarse en el liderazgo de las nacientes instituciones a nivel regional y le permite guardar cierta coherencia pragmática entre el contenido de su Constitución y lo que se percibe de su institucionalidad.

Por otro lado, son asuntos cuyo protagonismo depende del momento político que las dinámicas interestatales de los países involucrados estén atravesando. Por ejemplo, podemos analizar en qué contexto los Estados Unidos promocionaron la emigración de ciudadanos cubanos a su país en la década de los cincuenta, claramente como una medida estratégica para debilitar el régimen de Fidel Castro, considerado como el enemigo comunista en el continente (Aja, 1998). También ha sido ampliamente debatido que la decisión de ejecutar el registro ampliado en el Ecuador obedeció, más que a fines humanitarios y de cumplimiento de la normativa internacional, a un esfuerzo del Gobierno ecuatoriano por evidenciar ante la comunidad internacional que el conflicto en Colombia se estaba escapando del control estatal y que los efectos del mismo se empezaban a manifestar en territorio ecuatoriano (Montúfar, 2009: 312).

Sin embargo, al tratar de enfocar el presente estudio desde la perspectiva de la teoría del transnacionalismo y la teoría de regímenes internacionales, se identifica que estas teorías son complementarias para un análisis integral del fenómeno del refugio, debido a que las relaciones de interdependencia entre los actores relacionados con el tema, normalmente estado receptor, solicitantes de refugio y refugiados, organismos internacionales (ACNUR) y en algunos casos ONGs, son muy frecuentes y ante todo sensibles a la aplicación u omisión de las normas que regulan su accionar. Keohane y Nye afirman además que en un contexto de conflicto multidimensional característico del modernismo y la globalización, es imprescindible apoyarse en la norma internacional para evitar relativizaciones que burocraticen los procesos y perjudiquen a los ciudadanos en relación con procesos, tales como el tiempo para obtener la visa de refugio, y es la única forma objetiva de evaluar el cumplimiento de un estado adscrito a un régimen internacional de derechos humanos (Keohane y Nye citados en Risse, 2008:178).

II.3. Enfoques clave para entender la temática del refugio

Si bien es cierto que las teorías y perspectivas teóricas analizadas son versátiles para explicar macrodinámicas caracterizadas por la emergencia de nuevos actores que

influyen en la configuración de las agendas estatales, así como las motivaciones de los estados para adscribirse a cierto tratado o normativa internacional, también lo es que no son suficientes para explicar con mayor especificidad problemáticas tan particulares como la propuesta en esta investigación. Es decir, dentro del contexto de violencia generado por una guerra interna, el desplazamiento forzado de la población afrocolombiana que huye por fundados temores de persecución que ponen en peligro su integridad física y/o su vida y las dinámicas de fronteras porosas como la de Ecuador-Colombia que relativizan cualquier esfuerzo estatal por controlar los flujos migratorios en torno a ellas terminan por confrontar a la población en necesidad de protección internacional con una realidad distinta a la que probablemente esperaban.

Los refugiados, una vez que han atravesado la frontera, encuentran, por un lado, una población local fuertemente vulnerada por un proceso de discriminación estructural, pobreza, marginalidad, no accesibilidad a servicios básicos, entre otros y, por otro, las premisas expuestas en los folletos desplegados por ACNUR y por las ONGs, respecto de un Estado ecuatoriano donde se reconoce al refugiado los mismos derechos y obligaciones que a sus nacionales.

Dentro de este marco analítico, existen enfoques más contemporáneos y cercanos a las realidades expuestas, como los propuestos por autores como Howard Adelman (2001) o Sara Davies (2008). Al leerlos se puede extrapolar las situaciones vividas por poblaciones refugiadas alrededor del mundo y tomarlas como referencia en el análisis del cumplimiento del estado ecuatoriano a la normativa internacional de protección al solicitante de refugio y refugiado en la población afrocolombiana asentada con esta condición en la frontera norte de Esmeraldas.

Para Davies (2008), la sola existencia de la normativa internacional de protección a los derechos de los refugiados evidencia el esfuerzo de la comunidad internacional por proteger a las víctimas de la violencia generada por las guerras interestatales, autoritarismo, intolerancia étnica, persecución y demás razones que han estado presentes desde siempre en la historia de la humanidad. La Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951 constituye, en este sentido, el instrumento más representativo de todos cuantos han sido diseñados con este fin. El principio de “no devolución” incluido en la Convención, compromete a los estados a no devolver a solicitantes de asilo y refugiados a su lugar de origen, con lo cual de manera indirecta

conmina a las sociedades de acogida a diseñar estrategias sostenibles de integración de los refugiados de manera digna. No obstante, persiste la duda respecto de la vigencia de la Convención en un contexto multidimensional con emergencia de otros actores y en donde ciertos estados tienden a considerar a los refugiados como una carga social y no como individuos cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados.

En este contexto la autora propone tres enfoques clave para analizar el tema del refugio. El enfoque legalista observa cuatro preocupaciones: la definición legal de un refugiado; la historia evolutiva del derecho internacional sobre los refugiados; la evaluación del cumplimiento de los estados y la evaluación del funcionamiento de las agencias de implementación (Davies, 2008). En este enfoque adquieren vital importancia el apego a la definición formal de refugiado y los procesos a seguir para la obtención del estatus, considerando que los mecanismos asumidos por el estado con este fin pueden llegar a determinar, por ejemplo, si un individuo será o no devuelto a su país de origen. De esta manera, la normativa nacional no responde a las necesidades de las víctimas, pero sí es funcional a los requerimientos institucionales. Como vemos, este enfoque opera en la dimensión institucional del derecho legal de los refugiados, pero es insuficiente para identificar los factores por los cuáles los estados signatarios no pueden o no quieren cumplir con la normativa y por tanto es incapaz de proponer alternativas a la falta de motivación del estado y sus instituciones por cumplir el compromiso adquirido con los tratados internacionales de protección al refugiado.

El enfoque crítico propone precisamente incorporar el criterio examinador y exhaustivo a los procesos institucionales relacionados con el refugio. En este escenario, el refugiado y su experiencia de vida cobran importancia porque son el punto de partida desde el cual se construye el estatus de refugiado. Desde esta perspectiva más humanista el cumplimiento de la legislación no es tan fundamental como el bienestar de las personas y las peculiaridades de su situación (Davies, 2008). Es posible que este enfoque nos permita, por ejemplo, analizar con éxito el supuesto de doble proceso de discriminación enfrentado por un afrocolombiano refugiado. En este contexto, no es casualidad que ACNUR realice esfuerzos importantes para transversalizar enfoques de equidad y participación de todos los grupos poblacionales en los programas de protección a refugiados (ACNUR, 2012). Se debe reconocer la diversidad étnica y cultural de países como Colombia, que cuenta con una población afrodescendiente de

4'000.000 de personas aproximadamente, asentadas en el litoral pacífico y el Caribe, es decir zonas vulneradas por la violencia armada y con cifras alarmantes de desplazamiento interno y transnacional. De acuerdo con Acción Social, 79.612 personas pertenecientes a comunidades afrocolombianas han sido desplazadas en el período 1995-2005. El año 2000 marca el inicio del incremento con el siguiente comportamiento: 276 en 1999; 6891 en el año 2000; 17210 en el 2001; 21130 en el 2002; 13243 en el 2003; 8127 en 2004 y 12054 en el 2005 (ACNUR, 2005:13). El “Enfoque diferencial étnico de la oficina del ACNUR en Colombia. Estrategia de transversalización y protección de la diversidad. Población Indígena y Afrocolombiana” evidencia, junto a otros estudios diseñados en la misma línea, que la homogenización de la población refugiada no es el camino más eficiente para solucionar los problemas del refugio con los diversos matices que presenta (ACNUR, 2012).

El último enfoque propuesto, el expansionista, es interesante por la cantidad de datos que recopila de estados asiáticos y africanos en torno a los mecanismos que estos utilizan para afrontar los retos que traen consigo los flujos masivos de refugiados. El expansionismo plantea romper con el solo cumplimiento de la norma internacional. Abre las puertas a la posibilidad de ir más allá del legalismo y diseñar normas locales que respondan a la realidad e interacciones que se producen entre los estados y sus refugiados (Davies, 2008). La normativa internacional de protección al refugiado no identifica diferencias en el nivel de desarrollo y de capacidades materiales de los estados al momento de internalizar una norma. Se asume que, al firmar un tratado, los estados están en igualdad de condiciones para asumir los compromisos, lo cual no es una realidad. La constitución ecuatoriana es un ejemplo de que los estados pueden ir más allá de lo postulado en los instrumentos internacionales, cuando se coloca en primer lugar las necesidades y derechos vitales del ser humano y el estado como garante del rigor en su cumplimiento. Ahora resta comprobar si todo lo propuesto en esta es susceptible de ser implementado en la praxis a favor de la población refugiada que habita el Ecuador.

II.4. Soluciones duraderas y sus perspectivas en Ecuador

Instancias internacionales, entre ellas ACNUR y OIM, dedicadas a estudiar la problemática del refugio a nivel mundial y a velar porque los derechos de las personas

solicitantes de refugio y/o refugiadas sean respetados de acuerdo con la normativa internacional, han identificado tres principales soluciones duraderas con el objeto de lograr que quienes fueron desplazados por situaciones como violencia e intimidación logren reanudar sus vidas en condiciones adecuadas para su seguridad y bienestar. El examinarlas a profundidad es relevante para responder la pregunta de investigación, pues de la perspectiva en que los estados miren a las mismas dependerá el éxito o el fracaso de los procesos de integración a las sociedades de acogida.

La primera, sin que esto implique necesariamente un orden jerárquico, es la “repatriación voluntaria”, misma que, de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951, refiere a la posibilidad de que los ciudadanos de un Estado que tuvieron que huir de él por fundados temores sobre su vida y/o la de sus familiares retornen a este una vez que este se encuentre en capacidad de garantizar condiciones de seguridad y dignidad para ellos. En este contexto, es desalentador pensar que, dadas las condiciones actuales del conflicto interno en Colombia y pese a los esfuerzos iniciados por este país para motivar el retorno de sus connacionales como la “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” que pretende “dictar medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno”, no se avizoran condiciones que favorezcan el retorno voluntario de la población en necesidad de protección internacional (Ministerio de Justicia Colombia, 2012).

Por otro lado, y, de acuerdo con las consideraciones de Adelman, el retorno voluntario, por su característica específica de ser voluntario, no es una medida que pueda ser utilizada discrecionalmente por los estados para promover el abandono o retorno masivo de refugiados a un país en particular, excepto en aquellas situaciones en las que el mantenimiento de los campos de refugiados desborden las capacidades de ACNUR, ONGs y estado receptor. En casos como éstos, menciona el autor, los estados se han visto obligados a analizar mecanismos para facilitar el retorno que, si bien no es voluntario, es la medida más pertinente de acuerdo con el caso desde el punto de vista de seguridad y salud pública (Adelman, 2001:94). En relación con este tema, Susanne Schmeidl, quién se ha dedicado a estudiar la aplicación de las “soluciones duraderas” convencionales en la situación de los refugiados afganos, observa, en contraposición a lo expuesto por Adelman, que la repatriación voluntaria o forzada para los colectivos de refugiados es atentatoria contra sus derechos elementales y explica que en el caso de los

refugiados afganos el retorno sin garantías de seguridad ha significado: disputas por la tenencia de la tierra, incremento de inseguridad colectiva, colapso en la prestación de servicios básicos y servicios educativos e inestabilidad social entre la población. Estas razones hacen prever a la autora que la repatriación es una solución duradera cómoda para el estado receptor pero, poco sostenible desde la perspectiva humanitaria.

La segunda solución duradera propuesta por la comunidad internacional es el “reasantamiento” en un tercer país. Ha sido usada fundamentalmente cuando existen evidencias de que, por la cercanía entre el estado de acogida y el agente persecutor identificado, persisten los temores contra el o los individuos en necesidad de protección internacional, aunque ya no se encuentren en su país natal, con el objeto de evitar situaciones como las que se han presentado en los últimos años, es decir, ataques violentos e incluso asesinatos hacia personas reconocidas como refugiadas por el Estado ecuatoriano. Para Schmeidl, el reasantamiento en la forma en que ha sido gestionado por los estados con mayor presencia de solicitantes de refugio a nivel mundial, es simplemente una “transferencia de responsabilidad” que no involucra una verdadera preocupación por las condiciones humanitarias de los refugiados, de conformidad con el mandato de la normativa internacional.

Esta autora, explica con mucha claridad, que el destino escogido en primera instancia por las personas en necesidad de protección internacional es un país vecino, lo cual respondería no solo a una conveniencia de carácter geográfico, hay que considerar además las afinidades lingüísticas, culturales e históricas entre países vecinos. El trasladar a una persona a un tercer país (considerando que los principales países con apertura para el reasantamiento son Estados Unidos, Canadá y Suecia), implica colocar al refugiado y a su familia en una situación de vulnerabilidad muy grande, relacionada específicamente con los cambios que esto involucra en sus dinámicas vitales. Dinámicas que comprenden desde el lenguaje hasta la dificultad de integrarse con éxito en la sociedad de acogida porque el entorno es para el refugiado absolutamente extraño.

Para Schmeidl, cuando la comunidad refugiada representa un número considerable de personas, hablar de soluciones duraderas es un tema delicado y complejo. Pues, es imprescindible considerar una serie de variables interdependientes que abarcan la humanidad de las personas, la situación política y de seguridad del estado de origen y la situación socio-económica de la sociedad de acogida.

Sin embargo, para el estado ecuatoriano, esta última estrategia va más allá del argumento de seguridad introducido al iniciar el capítulo. De conformidad con lo expuesto por el gobierno del Ecuador en su política de refugio, responde más bien al afán de iniciar con una cultura de responsabilidad compartida, que, en el marco de la integración regional, comprenda varios ámbitos, entre ellos, la atención de la población refugiada.

La tercera y última solución duradera es aquella denominada “integración local” y es, de acuerdo con el contexto analizado, la solución duradera más viable para el caso de Ecuador desde la perspectiva humanitaria. El estudio de FLACSO-ACNUR expone que, en el caso de los refugiados urbanos asentados en Quito y Guayaquil, el 84% de los refugiados reconocidos dicen encontrarse a gusto en el Ecuador y que no piensan regresar a su país de origen aún cuando las situaciones que les forzaron a salir hayan mejorado (FLACSO-ACNUR, 2012). Los resultados de la presente investigación, por su parte, arrojan que en el caso específico de los solicitantes de refugio y refugiados afrocolombianos asentados en frontera norte, el retorno es una opción que permanece latente en ellos por algunas consideraciones que serán tratadas en capítulos posteriores. Sin embargo, ya sea porque no quieren regresar o porque a pesar de desearlo las condiciones no lo permiten, la población en necesidad de protección internacional sabe que lo más práctico es integrarse a la sociedad ecuatoriana. Al Estado ecuatoriano le compete diseñar y ejecutar mecanismos para facilitar este proceso de integración de conformidad con lo expuesto en la Convención de Ginebra de 1951.

Sin embargo, no se puede hablar de un proceso exitoso de integración, sin considerar la realidad de la sociedad de acogida. En este sentido se entiende que el proceso como tal dependerá de la interacción efectiva de la triada sociedad de acogida, intervención estatal y comunidad solicitante de refugio y/o refugiada. A pesar de que, como ya se ha mencionado, el Ecuador tiene una larga trayectoria siendo país de origen, tránsito y destino de migrantes, el facilitar el proceso de integración a personas desplazadas por la violencia tiene connotaciones distintas que las que acompañan a la migración económica (Zepeda y Verdesoto, 2011:87). En palabras de Naranjo, en referencia a los solicitantes de refugio y refugiados en general, persiste el sentimiento de que si decidieron atravesar la frontera para buscar seguridad es porque algo malo

hicieron: “Los desplazados son vistos entonces, no como víctimas de la guerra sino como actores del conflicto armado” (Naranjo, 2001).

Esta percepción se encuentra un tanto distante de lo vivido por la sociedad de acogida del norte de Esmeraldas, quienes, al ser en su mayoría población afrodescendiente, experimentan sentimientos de fraternidad y solidaridad por las personas que cruzan la frontera en necesidad de protección internacional, sentimientos que se generan en parte porque existe un proceso de identificación colectivo con los problemas que derivan en desplazamiento forzado, especialmente la violencia, debido a la cercanía geográfica con las áreas en conflicto y a las interacciones permanentes entre las poblaciones de frontera.

II.5. Indicadores de un proceso exitoso de integración

De acuerdo con el estudio desarrollado en México por Mila Paspalanova, experta en la formulación de indicadores de derechos humanos de Naciones Unidas en relación con la integración de las personas refugiadas en la sociedad de acogida, para que una comunidad que ostenta el estatus de refugio logre integrarse de manera sistémica a la sociedad del estado que la acogió, se requiere una inserción efectiva de la misma en el aparato socio-económico, es decir su acceso al trabajo, educación, sistema de salud, entre los principales. No obstante, también es imprescindible considerar su integración social y cultural (Paspalanova, 2009).

Para lograr este objetivo se requiere, por un lado, de una voluntad política para reconocer al solicitante de refugio y refugiado y las problemáticas que derivan de su presencia en el estado que lo acogió. Por otro, se necesita diseñar estrategias que permitan reducir el impacto de estas problemáticas en su calidad de vida, estrategias que demandarán del estado la erogación de recursos económicos para atender las demandas de este grupo humano de conformidad con la normativa internacional.

Aunque la cifra oficial de refugiados reconocidos por México apenas asciende a 1742 personas² en un país de 112 millones de habitantes,³ es pertinente analizar los

² ACNUR “Día Mundial del Refugiado. Disponible en

http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Eventos/2012/Dia_Mundial_del_Refugiado_2012_en_Mexico.

esfuerzos realizados por el Estado mexicano junto a ACNUR para promover la integración de la población refugiada en su territorio. En este sentido, el principal descubrimiento de Paspalanova es que el estado debe elaborar indicadores medibles que le permitan conocer con precisión la situación de los refugiados en el país, mismos que no pueden alimentarse de insumos obtenidos con la información ingresada en un formulario, si no que deben proceder de las instituciones estatales encargadas de la ejecución de las políticas públicas en áreas específicas. Para ilustrar mayormente lo expuesto, en el cuadro 4 se muestran los principales indicadores que han ayudado al Estado mexicano a determinar un estado de situación de los refugiados que se encuentran en su país.

Tabla 2. Indicadores para medir el nivel de integración de refugiados a la sociedad de acogida.

CRITERIOS	ÁREAS A MEDIR
Criterios jurídicos y asentamiento en México	Naturalizaciones / Documentos de residencia/ Reunificación familiar (tiempo para terminar la reunificación y problemas enfrentados) / Trato por parte de las autoridades migratorias.
Criterios de vivienda	Con cuántas personas se comparte la vivienda / Delegación y colonia de residencia / Tipo de vivienda y renta / Muebles y servicios de gas, agua, electricidad / Obtención de vivienda / Relación con los vecinos.
Educación y conocimiento de idiomas	Nivel de educación / Educación en México / Utilidad de educación obtenida para el desarrollo de actividades profesionales en México / Revalidación de español comunicarse con la administración pública / Planes para aprender (o seguir estudiando) castellano/ El idioma como obstáculo para obtener trabajo, para efectuar actividades cotidianas, para diplomas y trámites de revalidación / Idiomas hablados / Idiomas aprendidos en México / Nivel del (u otro idioma).
Criterios sociales y culturales	Existencia de redes de amigos y conocidos / Nacionalidad de los amigos y conocidos / Frecuencia y razón de los contactos con amigos y conocidos / Red social de el caso de búsqueda de vivienda, trabajo, o en el caso de enfermedad / Cocimiento de la cultura y apoyo en las fiestas mexicanas / Participación en la vida cultural / Aspectos positivos y negativos de la vida en México / Percepción subjetiva del nivel de integración y los obstáculos para una integración exitosa / Actitud hacia los

³ Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración en México (INEDIM).

	extranjeros.
Estado e historia laboral	Empleo actual y empleos en el pasado / Salario / Horas laborales en promedio / Tipo de empleo / Obstáculos para encontrar trabajo / Planes profesionales para el futuro / Desvaloración de capacidades y educación en México / Conocimiento (uso) del programa de micro-créditos / Percepción de la utilidad del programa.
Estado de salud	6. Estado de salud: Auto-evaluación del estado general de salud / Enfermedades y dolencias frecuentes / Uso de asistencia médica / Posesión de seguro médico / Evaluación de los servicios médicos / Casos de accidentes y uso de servicio médico en dichos casos.
Seguridad y estabilidad	7. Incidentes de seguridad (qué tipo, cuántas veces, reportes sobre incidencia a las autoridades) / Percepción del nivel de la seguridad en el país / Incidencias de haber sido acusado de un crimen / Incidencias de reclutamiento por pandillas o grupos delictivos.

Fuente: ACNUR. Paspalanova Mila. 2009. Elaboración propia.

Del análisis del mismo, se desprenden algunas conclusiones aplicables a la realidad de los refugiados afrocolombianos en su calidad de objeto de estudio de esta investigación. La primera es que manejar una base de datos tan completa sería ideal para determinar la situación integral de los refugiados en general y también conocer los problemas particulares que atraviesan mujeres, niños, adolescentes, minorías étnicas, entre otros, y con este insumo identificar vulnerabilidades específicas que permitan direccionar la acción de la política pública para potenciar sus efectos a favor de la comunidad refugiada y de la comunidad de acogida.

Por ejemplo, si se llegase a identificar que una colonia de refugiados ubicados en una población fronteriza con limitaciones importantes en cuanto a oportunidades de empleo, satisfacción de necesidades básicas y dificultades en su relacionamiento con la población local y a esto le sumamos el hecho de tener una frontera permeable que permite el tráfico de personas, armas y narcóticos, es probable que tengamos un

escenario propicio para el desarrollo de actividades ilícitas con la participación de población solicitante de refugio y refugiada. Las consecuencias directas de esto, impactarían a la población refugiada quienes verían acentuadas las percepciones negativas en su contra, así como a la población local que se vería inducida a vivir lo que en palabras de Freud se denominaría “miedo colectivo”.⁴ Finalmente, tendría repercusiones para el Estado, que debería asumir una posición desde la perspectiva de garantizar su seguridad integral, lo cual podría generar tensión entre seguridad interna y seguridad humana, medida por el nivel de cumplimiento de la normativa internacional de protección al refugiado. En este sentido, es imperativo mencionar que las dinámicas de movilidad humana, sobre todo en frontera, están íntimamente ligadas a las consideraciones de seguridad interna. Es así que surge, de acuerdo con Rivera (2008), la tensión entre el deber ser en la aplicación de la normativa internacional de protección al refugiado y la legislación estatal que en legítima defensa de su soberanía tiene la posibilidad de actuar discrecionalmente cuando cree que sus intereses de seguridad interna se pueden ver afectados, o en sus propias palabras:

En esos contextos, los gobiernos tratan de establecer, a través de su soberanía y legislaciones específicas, los límites que consideran necesarios para diferenciar la migración legal de la ilegal o para discriminar las situaciones de regularidad o irregularidad de las personas que migran (Rivera, 2008).

La segunda es que, si bien adoptar como metodología, el diseño y medición de un conjunto de indicadores integrales de adaptación a la sociedad de acogida sería altamente recomendable para todos los actores involucrados, esto significaría para el Estado ecuatoriano un costo económico que muy seguramente no está en capacidad de asumir.

⁴ Para Freud, el pánico o temor colectivo se produce cuando una multitud empieza a disgregarse y los órdenes superiores dejan de ser obedecidas (...). Del mismo modo se produce el pánico por la intensificación del peligro que a todos amenaza (...), que en algún momento garantizaban la cohesión de la masa. (Sigmund Freud, Psicología de las masas y análisis del yo).

II.6. A manera de conclusión

Es importante resaltar que, aunque se registran casos de solicitantes de refugio y refugiados desde hace cientos de años, aún no existe un enfoque teórico que analice con precisión todas las interacciones que caracterizan las dinámicas de refugio y asilo, por una parte, debido a la cantidad de actores que intervienen y, por otra, porque los agentes causales siempre difieren entre caso y caso. Como se ha visto, aunque algunos enfoques teóricos se acercan a examinar parcialmente los problemas derivados del refugio, evidencian vacíos al enfocarse en ciertos aspectos del fenómeno y no en otros.

Con este antecedente y con el objeto de responder la pregunta de investigación que plantea ¿En qué medida cumple el Ecuador con la normativa internacional de protección al refugiado?, se ha considerado a la teoría de regímenes internacionales como la más pertinente, ya que en este marco analítico es posible determinar cuáles fueron las motivaciones del Estado ecuatoriano para considerar el refugio y la migración a nivel constitucional y normativo, así como si este esfuerzo responde plenamente a las expectativas de la comunidad internacional tomando como referencia a la Convención de Ginebra, pero, sobre todo, si es suficiente para garantizar a la persona en necesidad de protección internacional condiciones adecuadas para desarrollar una vida digna.

Una de las conclusiones más contundentes de la investigación de Sara Davies es que en aquellos estados que deciden adoptar un enfoque expansionista para entender y abordar desde su institucionalidad el fenómeno del refugio, ya sea por una convicción solidaria y humanista o debido a intereses realistas por consolidarse en el liderazgo del manejo de los temas de movilidad humana a nivel regional, quienes más ganan son las personas que se encuentran en necesidad de protección internacional y el estado porque la inversión en institucionalidad constituye un beneficio permanente que le otorga legitimidad nacional e internacional.

En conclusión, ya que el presente trabajo investigativo considera al Estado y sus instituciones como el objeto de estudio, el análisis se hará utilizando los lentes de la teoría de regímenes internacionales desde un enfoque constructivista sociológico. Es así que en el siguiente capítulo se examina la Constitución ecuatoriana, así como las principales políticas públicas desarrolladas en relación con la gestión del refugio, tomando como referencia la normativa internacional y los aportes de otros autores que ya han analizado temáticas similares.

CAPÍTULO III

LA INFLUENCIA DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS REFUGIADOS EN LA CONSTITUCIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA DEL ECUADOR

III.1. Introducción

Este capítulo de la investigación está dedicado al análisis de la Constitución Política del Ecuador, así como de sus políticas públicas a favor de la protección de las personas refugiadas a la luz de los instrumentos internacionales creados para este efecto, así como de los aportes de cada instrumento para enriquecer el estudio de la problemática de los refugiados afrocolombianos en la frontera norte de Esmeraldas. El ejercicio consiste en estudiar la forma en que la normativa internacional ha sido internalizada en la Constitución, su institucionalización y aplicación práctica, como una primera etapa de la investigación que permita responder a la pregunta de ¿Cómo se han internalizado las normas internacionales de protección al refugiado en la Constitución y en las políticas públicas del Ecuador ?

Se iniciará el estudio a partir de la Constitución Política del Ecuador del 2008 y su relación con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra de 1951, el Protocolo sobre el estatuto de los refugiados de 1967 y la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984. Posteriormente, se analizará la normativa local vigente y su concordancia con el esfuerzo más actual que existe por parte de la comunidad internacional a favor de los refugiados y desplazados internos, es decir la Declaración y Plan de Acción de México de 2004. Se enfatizará la forma en que los preceptos de la Constitución se convierten en procedimientos operativos a través de las políticas públicas relacionadas con la población refugiada que habita en territorio ecuatoriano. Finalmente, se analizará el procedimiento formal para acceder al estatus de refugiado, contando para el efecto con la versión estatal que establece cuáles son los procesos conducentes a que un solicitante se convierta en un refugiado formalmente reconocido, así como con las perspectivas de los propios refugiados al respecto.

III.2. La Constitución Política del Ecuador a la luz de los instrumentos internacionales de protección de los derechos del refugiado

En el Ecuador, desde finales de 2008 todas las personas, independientemente de su nacionalidad, raza, etnia, pertenencia religiosa o política, tienen el derecho constitucional a la libre movilidad, lo cual implica la posibilidad de solicitar asilo, refugio, la libertad de entrar y salir, de decidir quedarse en un lugar al amparo de la normativa internacional, pero sobre todo de poder realizarse como ser humano, integrándose en una sociedad en la que existe una plataforma constitucional que facilite este proceso. Con esta premisa, inicia esta sección del capítulo en la que se pretende examinar los principales logros de la Constitución del 2008 en comparación con su predecesora de 1998. En la tabla 2 se puede observar con claridad las grandes diferencias entre ambas. Mientras en la primera no existen enunciados que aborden la temática de migración, asilo y refugio, en la última se expone categóricamente que el Ecuador velará por el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos a los que se encuentra adscrito en relación con estas temáticas y enfatiza en el respeto al principio fundamental de “no devolución” de la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951. Por otro lado, se observa una amplitud conceptual en los artículos referentes a las relaciones con la comunidad internacional, en donde ya no solamente se propugna la integración latinoamericana sino que además se reconoce la ciudadanía universal y consecuentemente la progresiva eliminación de la condición de extranjero. Cabe anotar que el artículo 416, en particular, convierte a la actual constitución ecuatoriana en una constitución vanguardista sin precedentes a nivel mundial. Finalmente, los derechos y deberes de ciudadanía que en el primer caso solo eran reconocidos para los extranjeros que acrediten pertenecer a un pueblo ancestral ecuatoriano, desde fines de 2008, conciernen a todos los extranjeros que residen legalmente en el país.

Tabla 3. Análisis comparativo de las Constituciones de la República del Ecuador de 1998 y 2008

TEMA	ART.	1998	ART.	2008
Relaciones con la Comunidad Internacional	4	Propugna la integración, de manera especial la andina y la latinoamericana.	416	Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.
Ciudadanía Ecuatoriana	8	Los habitantes de territorio extranjero en las zonas de frontera, que acrediten pertenecer al mismo pueblo ancestral ecuatoriano, con sujeción a los convenios y tratados internacionales, y que manifiesten su voluntad expresa de ser ecuatorianos.	9	Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.
DDHH	17	El Estado garantizará a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en esta Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes. Adoptará, mediante planes y programas permanentes y periódicos, medidas para el efectivo goce de estos derechos.	416	Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.
Migración			40	Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.
Asilo y Refugio			41	Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia. No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad. El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley.

Fuente: Constituciones de la República del Ecuador 1998 y 2008. Elaboración: Autora

Para responder a la pregunta de cómo el Estado ecuatoriano ha internalizado las normas internacionales de protección a los derechos de los refugiados, iniciaremos el análisis a partir de los cambios incorporados dentro de la Constitución Política del 2008 en el tema de movilidad humana.

III.2.1. *La conceptualización del término “refugiado”*

Entender cómo concibe el Ecuador en su Carta Política **al refugiado** es la punta de lanza que permitirá entender, además, cuáles son las motivaciones que lo llevan a modificar sustancialmente sus políticas internas a favor de esta comunidad humana, de conformidad con instrumentos internacionales como la Convención sobre el

Estatuto de los Refugiados de Ginebra de 1951. Esta constituye uno de los primeros instrumentos internacionales creados para garantizar el respeto de los derechos de los refugiados, acorde con lo expuesto en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en relación a que todos “los seres humanos, sin distinción alguna deben gozar de los derechos y libertades fundamentales” (ONU, 2011:1). Además, ha sido considerada como el primer referente de actitud para los estados e inspiración para los tratados diseñados posteriormente como el Protocolo sobre el estatuto de los refugiados de 1967, Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984, Declaración y Plan de Acción de México de 2004, entre otros. El Ecuador es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados desde 1955.

Para Javier Arcentales Illescas, miembro de la Coalición por las migraciones y el refugio en Ecuador, el análisis debe partir de dos consideraciones importantes. Primero, se asume que el Ecuador se ha posicionado en la última década como uno de los países de Latinoamérica con las cifras más altas de movilidad humana. Es un país emisor, de tránsito y receptor de personas en situación de movilidad humana. Segundo, no importa cuán bien diseñada se encuentre la norma internacional, la comunidad internacional reconoce la primacía de la soberanía del estado en su internalización. Por tanto, gran parte del trabajo a realizar en el caso de Ecuador ya ha sido desarrollado, gracias a la voluntad política del estado plasmada en su Constitución (Arcentales, 2009).

La Constitución Política del Ecuador dedica algunos artículos al tratamiento general de las personas en situación de movilidad humana: unos referentes a las personas que ingresan al territorio ecuatoriano y otros dedicados a los ecuatorianos que

se encuentran fuera del país. El artículo 416 de la Carta Magna “propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur” (Constitución Política del Ecuador, 2008). Esto se combina con lo expuesto en el artículo 9: “Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución” para expresar la consistencia de este documento con los estándares internacionales de protección de derechos del refugiado (Constitución Política del Ecuador, 2008).

Si recordamos la definición formal de refugiado adoptada en la Convención de 1951 y su reformulación con el Protocolo de 1967, un refugiado “es aquel que debido a fundados temores de persecución 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” (Convención de Ginebra, 1951). La Declaración de Cartagena de 1984 aporta variantes relevantes a esta conceptualización, fundamentada en la problemática de los refugiados de Centroamérica, expresando que refugiado debería ser toda persona que “ha 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 u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (Declaración de Cartagena, 1984:3).

El Estado ecuatoriano ha experimentado tres momentos específicos en los que se ha identificado con una u otra de las definiciones expuestas. Es así que desde su creación en el año de 1992 la Dirección de Refugio utilizaba el concepto de la Convención de Ginebra de 1951; es decir, los criterios para la determinación del estatus de refugio estaban limitados a la existencia fundamentada de un agente persecutor. Según lo expuesto por Schussler en su investigación de cómo el estado incrementa los niveles de vulnerabilidad de los solicitantes de refugio y afecta sus derechos, durante esta etapa la Dirección General de Refugiados (como se denominaba en ese entonces) manejaba a través de sus funcionarios una visión de exclusión hacia la población en necesidad de protección internacional, potencializada, según el autor, por una dinámica institucional neoliberal que promovía una democracia procesal y que, basada en la

restricción conceptual de la Convención de Ginebra y en una Constitución Política que no menciona en ninguna parte las palabras migración, asilo y refugio, legitimaba procesos de irrespeto de los derechos humanos de la población referida (Schussler, 2009:156).

Por otro lado y avanzando en el análisis evolutivo de las implicaciones del término “refugiado” en los diversos momentos de institucionalidad política del Ecuador, es importante destacar que la Declaración de Cartagena de 1984, hace referencia a la necesidad de que el estado analice los mecanismos más idóneos para facilitar la integración de los refugiados, usando los recursos internacionales canalizados a través de ACNUR en la creación de oportunidades laborales y de capacitación que permitan el acceso real del refugiado al disfrute pleno de sus derechos socioeconómicos (Declaración de Cartagena, 1984). En este contexto, el Ecuador inició su segundo momento, una vez que contó con la Constitución de 2008 que, como ya se ha mencionado, incorpora elementos trascendentes en la gestión del refugio. En ese momento el gobierno emitió un mandato expreso al Grupo Promotor que se encontraba conformado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, conjuntamente con la representación del ACNUR en el país y a los que se unieron después la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) y la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI). Este grupo promotor tenía a su cargo responsabilidades como la implementación de la política del Ecuador en materia de refugio, así como de informar periódicamente sobre los avances en su aplicación, con el objetivo preciso de “resolver la situación de desprotección” de cincuenta mil personas en frontera norte, en primera instancia, y, luego, de llegar con esta política a otros lugares del país (Política del Ecuador en materia de refugio, 2008).

No obstante, y en el marco del registro ampliado, que fue el mecanismo adoptado por este grupo promotor para cumplir con el mandato presidencial, se requería de una redefinición de los criterios de admisibilidad y elegibilidad de los solicitantes de refugio. Es así que, durante el período comprendido entre 2008 y 2010, las solicitudes admitidas a trámite se basaron en el concepto de “refugiado” de la Declaración de Cartagena de 1984. Como es evidente, esta definición responde a un ensanchamiento

conceptual que incorpora criterios, como la idea de que no solo existe peligro contra la vida de un individuo, sino además contra su seguridad y libertad, y considera que las razones para este peligro no se limitan a la existencia de un agente persecutor (sino que se consideran situaciones motivadoras la agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado el orden público). El uso de esta definición por consiguiente, permitió que más personas se encontraran legalmente aptas para acceder al estatus de refugio.

En un tercer y último momento que inició una vez finalizado el procedimiento de registro ampliado, las autoridades pertinentes se percataron de que el ensanchamiento conceptual de que hablábamos propició un “efecto llamada”, que promovió el ingreso de flujos mixtos, es decir de personas en real necesidad de protección internacional y personas que, valiéndose de argumentos fraudulentos, pretendían acceder al estatus de refugiado.⁵ Esto provocó que, a partir del año 2010, nuevamente se adoptara el concepto de refugiado de la Convención de Ginebra dentro del procedimiento formal de gestión de la Dirección de Refugio, mismo que se utiliza hasta la actualidad.

En este punto, aún hoy en día, el Estado ecuatoriano experimenta ciertas dificultades para discriminar estos flujos mixtos. Aún persiste la debilidad para identificar a quienes se enmarcan dentro del concepto de refugiado de quienes han tomado la “libre decisión” de emigrar. En consecuencia, es probable que esta limitante afecte el ejercicio de los derechos de las personas que verdaderamente merecen ser calificadas como refugiadas.

Por otro lado, y no menos importante, está la problemática de aquellas personas que, para evitar la discriminación y el rechazo, salvaguardar su vida y la de sus familiares o simplemente por desconocer el hecho de que existe una normativa internacional de aplicación vinculante en los estados, han decidido permanecer en el anonimato, siendo blanco fácil de dinámicas conexas como la intimidación, tráfico de personas, la explotación laboral, entre otras. La existencia de estos refugiados invisibles, por un lado, dificulta el trabajo analítico del estado para levantar estadísticas y diseñar

⁵ “Efecto llamada” es el término usado por el actual Director de Refugio, Dr. José Sandoval Zambrano, para referirse a la población que, atraída por los beneficios que proporcionaba el registro ampliado, aplicaba a este sin contar con los argumentos legales correspondientes. Testimonio vertido durante la Mesa de Trabajo SETECI. Mayo 7, 2012.

políticas públicas de aplicación específica a estos grupos. Y, por otro, coloca a un considerable número de personas en situación de extrema vulnerabilidad. Durante la fase experimental de este estudio, se evidenció que dentro de la muestra seleccionada para realizar las entrevistas existía un 38% de personas afrocolombianas que, a pesar de reconocerse en necesidad de protección internacional, nunca habían acudido a ninguna oficina de ONGs o de la Dirección de Refugio para tratar de legalizar su estatus migratorio y eran quienes formaban parte de los denominados refugiados invisibles.

En esta línea analítica, es imposible dejar de advertir que Ecuador demuestra algunos contrasentidos en la forma de asumir la problemática del refugio. Por ejemplo, en el año 2009 el Gobierno del Ecuador emitió el Decreto 1635, reglamentado a través del Acuerdo Ministerial 003 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 2011, en complementariedad al Decreto Presidencial 3301 de 1992. Estos dos documentos (cada uno en su momento) constituyeron el Reglamento Interno para la aplicación del Estatuto de los Refugiados en Ecuador. Ambos han sido cuestionados debido a que, en el caso del decreto 3301, se dejaba demasiado espacio para la interpretación y, en consecuencia, grandes grupos de personas permanecían sin ningún estatus migratorio formal o en una especie de “limbo migratorio”, como suele llamarse, durante tiempos relativamente largos, lo cual podía desencadenar la deportación de individuos hacia su país de origen incumpliendo el principio de no devolución, respecto del cual se tratará con mayor detalle más adelante. Ahora, si bien es cierto que en el decreto 1635 se incorporaron algunas de las innovaciones conceptuales incluidas en la Constitución, también lo es que el Acuerdo Ministerial 003, diseñado como filtro y regulador del mismo, le confiere un tinte restrictivo y securitizador, cuando se pretende identificar los casos infundados y abusivos de peticionarios del sistema de refugio o consecuencias legales para quienes por cualquier razón incumplan con el proceso para la obtención de dicho estatus. ACNUR y algunas organizaciones de la sociedad civil especializadas en temas de refugio creen que esta nueva forma de mirar al refugio constituye un retroceso en la tradición de puertas abiertas del Ecuador y no guarda coherencia con los preceptos de seguridad humana de la Constitución. Estas entidades promueven la construcción de una

ley orgánica de refugio que considere los principios de solidaridad y humanismo presentes en la Constitución.⁶

Se debe insistir en el hecho de que la realidad en frontera a veces dista mucho de las percepciones en las urbes, pues el contexto de las personas en necesidad de protección internacional no puede distanciarse totalmente de las raíces y las vivencias de la migración por otras causas, ya que estas se encuentran entrelazadas. La una tiene que ver con la otra. Hago referencia al testimonio de Silvia en San Lorenzo; ella es una mujer afrocolombiana que cuenta con su carné de refugiada y vive junto a su hermana y a sus tres hijas. Comenta que su hermana tuvo que salir de Tumaco en Colombia por la presión ejercida por un grupo paramilitar sobre su conviviente y al llegar al Ecuador tardó tres meses en formalizar su estatus. Una vez en Ecuador, se contactó con Silvia y la animó para que viniese porque la situación económica para ella (Silvia) y sus hijas en Tumaco era bastante complicada. Así lo hizo y con la experiencia capitalizada por su hermana en el proceso para obtener el estatus de refugiada, tardó siete meses en conseguir el carné para ella y sus hijas, pero lo logró (Silvia, entrevista, 2012). Este es un claro ejemplo de lo entrelazadas que se encuentran las redes de la migración y el refugio y de lo difícil que resulta para el Estado establecer un sistema que permita discriminar de manera justa lo uno de lo otro.

En situaciones como ésta, cobra sentido el cambio de visión propuesto por autores como Adelman, quien sugiere que en la actualidad no es pertinente apelar a términos como migrante voluntario o económico, ya que si un estado no está en la capacidad de garantizar a su población el acceso al ejercicio real de sus derechos socio-económicos, está forzándolos a migrar (Adelman, 2001:16). Estas dos manifestaciones de movilidad humana son interdependientes. Mientras más securitizadoras y poco flexibles son las medidas migratorias adoptadas por el Estado, se ha detectado mayor cantidad de solicitudes de refugio, que muchas veces no responden a fundados temores sobre la vida e integridad de las personas, y cuyas consecuencias son la saturación del sistema institucional de atención al refugiado y la probabilidad de que personas que en realidad necesitan de la protección internacional no tengan acceso a ella.

⁶ Pronunciamiento frente a nuevo decreto que regula el derecho al reconocimiento del estatuto de refugiado en el Ecuador de parte de la Universidad Andina Simón Bolívar, Programa Andino de Derechos Humanos, Catholic Relief Services, Servicio Jesuita de atención a refugiados y migrantes, Fundación Esperanza, Misión Scalabriniana, Fundación Nuestros Jóvenes, Terre des Hommes Italy: 2012).

III.2.2. *Principio de no devolución*

El contenido del artículo 33 de la Convención de 1951 ha sido considerado como la piedra angular de la normativa internacional de protección al refugiado, pues forma parte del derecho internacional consuetudinario y es vinculante para todos los Estados parte de la Convención y para aquellos que no lo son. Previene a los estados sobre la prohibición de poner en peligro la vida y/o libertad de las personas al expulsarlas o devolverlas a una frontera en la que se sienten amenazados. En este sentido, la Constitución ecuatoriana guarda estrecha correlación con el principio de “no devolución”. En el artículo 41 se menciona que “Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia” (Constitución Política del Ecuador, 2008). Sin embargo, el mismo Gobierno reconoce que, aunque existe una voluntad política contenida en la planificación y ejecución de algunas estrategias interministeriales para abordar integralmente la temática del refugio y la movilidad humana, la afluencia masiva de refugiados y su concentración en sectores social y económicamente vulnerables, como la frontera norte de Esmeraldas, ha hecho que no en todos los casos el principio de no devolución sea de irrestricta aplicación. En la política del Ecuador en materia de refugio se menciona que una de las debilidades identificadas desde el estado en relación con la población en necesidad de protección internacional es que la persistencia de los refugiados invisibles posibilita que se viole el derecho a la no devolución: “Esta situación produce que algunos refugiados hayan sido sujetos de detención y deportación, lo que es un irrespeto al principio de no devolución a su país de origen uno de los principales del Derecho Humanitario Internacional” (Política del Ecuador en materia de refugio, 2008:28).

Adicional a lo expuesto, el estado ecuatoriano ha diseñado dos campos de acción para garantizar el cumplimiento de la norma internacional en relación con el respeto al principio de no devolución y a la no sanción penal de las personas que se hubieran declarado en necesidad de protección internacional: 1) la garantía de respeto de los derechos humanos de las personas solicitantes de refugio y refugiados y 2) el análisis de los agentes causales de las migraciones forzadas y, en función de estos, la propuesta de soluciones duraderas mencionadas en el capítulo precedente, una de las cuales es el

retorno voluntario precautelando las condiciones de seguridad y bienestar para los involucrados (Política del Ecuador en materia de refugio, 2008).

En este sentido, se ha incorporado a nivel internacional una consideración complementaria al principio de “no devolución” en la Declaración y Plan de Acción de México de 2004, relacionada con la necesidad de incluir con carácter de vinculante la práctica del “no rechazo en frontera” y reconocer a este principio como *jus cogens*, con el objeto de que los estados manejen una política de fronteras abiertas para quienes tengan necesidad de protección internacional (Declaración y Plan de Acción de México, 2004:1). En el caso de Ecuador, desde el año 2008 se implementó la llamada “política de fronteras abiertas”, que consistía en no exigir visa para permitir el ingreso de ciudadanos de algunas nacionalidades al país. El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, expresa en el documento denominado “La Constitución 2008 y Las Relaciones Internacionales”, en el capítulo destinado a las relaciones internacionales y la movilidad humana que:

Como reflejo del compromiso humanista que inspira la política exterior que la Constitución proyecta, el Ecuador abre sus puertas a las personas que requieran de asilo y refugio, garantizando para ellas la asistencia humanitaria y jurídica debida. Se refleja así un espíritu y alianza con la paz, con el respeto a la condición humana y el repudio a toda forma de violencia contra las personas vulnerables, independientemente de su ideología, condición social o cultural (La Constitución 2008 y las Relaciones Internacionales. Disponible en: http://www.mmrree.gob.ec/pol_exterior/constit_08.pdf).

La política de fronteras abiertas fue ampliamente cuestionada por algunos sectores de la sociedad, entre ellos, los medios de comunicación porque se percibía que era una de las causas del aumento en los índices de criminalidad e inseguridad registrados especialmente en las ciudades fronterizas.⁷

En este contexto, varios de los testimonios recopilados coinciden en que el cruce de frontera es la parte del proceso en donde se detecta mayor vulnerabilidad para la población en necesidad de protección internacional, sobre todo para las mujeres, considerando que quienes huyen de violencia lo hacen generalmente en la noche y que,

⁷Ecuador Inmediato. “Presidente asevera que política de fronteras abiertas no influye en índices de criminalidad”. Disponible en <http://www.ecuadorinmediato.com/index.php>. 14 abr. 2012

Diario Hoy. “Corrección de Política de fronteras abiertas”. Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador>. 09 de sept 2010.

FLACSO Sede Ecuador. “Gobernanza de la Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte de Ecuador”. Disponible en <http://www.flacso.org.ec/docs/fronteras8.pdf>. ISSN 1390-5228 Mayo 2012

en ciertos casos, no cuentan con información verídica sobre sus derechos en el momento de cruzar la frontera (Silvia, Rumualdo, Elina, entrevistas, 2012). Hay refugiadas que cuentan que al ingresar a territorio ecuatoriano se les exigió pagos sexuales a cambio de una tarjeta andina de migración (Marielen, Susana, Cinthia entrevistas, 2012). El Estado ha ejecutado en esta línea un agresivo programa de capacitación en derechos humanos y normativa legal vigente a efectivos policiales y militares en frontera, con el objeto de reducir las denuncias relacionadas con la violación de los derechos en frontera (Secretaría Técnica de Plan Ecuador, 2012).

III.2.3. *Garantía de derechos*

Las consideraciones de los instrumentos internacionales como la Convención de 1951, en relación con los derechos de las personas refugiadas en el país de acogida, son relevantes para este trabajo de investigación, en el que se pretende analizar el cumplimiento del estado ecuatoriano con los procesos de integración de los refugiados afrocolombianos a la sociedad ecuatoriana a través del ejercicio real de sus derechos laborales y educativos. Estas consideraciones se encuentran incluidas explícitamente en algunos artículos de la Constitución ecuatoriana. Sin duda alguna, el artículo 392 refleja con mayor fuerza el carácter de la normativa internacional internalizado, así:

Art. 392.- El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional (Constitución Política del Ecuador, 2008).

Este artículo habla por sí solo del compromiso adquirido por el estado ecuatoriano para crear mecanismos que le permitan articular algunas instancias de la política pública en torno al diseño y ejecución de programas de protección de los derechos de las personas en situación de movilidad humana, fortalecer los procesos de monitoreo y evaluación de las medidas adoptadas y de incluir a otros actores, sean estos nacionales o internacionales, en los procedimientos diseñados con este fin.

Por otro lado, en el artículo 41 se habla con mayor especificidad de los derechos de las personas en situación de asilo y refugio y su correspondencia con la norma internacional o, como expresa textualmente, “Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos” (Constitución Política del Ecuador, 2008). Se ratifica entonces, luego de analizar la Constitución ecuatoriana en relación con el principio de no devolución y la garantía de derechos, que en los acápites pertinentes ésta responde e incluso supera las expectativas de la comunidad internacional. El avance constitucional demostrado en el tratamiento de los fenómenos de movilidad humana en general y del refugio en particular la convierte en un referente a nivel regional y mundial.

Sin embargo, hay quienes consideran que, a pesar de lo avanzado de la Constitución, no existe todavía la legislación secundaria que respalde la aplicación de sus conceptos y los funcionarios responsables de los procedimientos operativos aún se apoyan en normativa antigua que no guarda relación con lo expresado en la vanguardista constitución. Consecuentemente, su innovación semántica y conceptual no es susceptible de ser llevada fácilmente a la práctica en beneficio de los grupos objetivos.

La Convención de 1951, en su artículo 3, conmina a los estados parte a aplicar todos los principios contenidos en la misma sin discriminación de raza, religión o país de origen. La Constitución ecuatoriana, por su parte, en el artículo 393, expresa que “El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos” (Constitución Política, 2008). Sin embargo, el estudio realizado por Larreátegui demuestra cómo en el Ecuador la aplicación de la normativa internacional depende en gran parte de la subjetividad de los funcionarios encargados de su ejercicio. (Larreátegui, 2009). Esta investigación demuestra, en base a cuatro casos de estudio, cómo las percepciones de quienes se encargan de aprobar o rechazar las solicitudes para la obtención del estatus de refugio observan una conducta discriminatoria causada por la lejanía o cercanía territorial de los países de origen de los solicitantes y también en el

hecho de ser hombres o mujeres, lo cual marca una enorme diferencia en el tiempo que les toma obtener el carné de refugiado e incluso en el hecho cierto de llegar a obtenerlo o no (Larreátegui, 2009).

Además, presenta otro elemento importante de análisis y es que existe en el sistema internacional un principio de afinidad y reciprocidad entre los estados que se ve reflejado en la forma en que se aborda institucionalmente los casos de solicitantes de refugio dependiendo de su nacionalidad (Larreátegui, 2009:81). Tomando las conclusiones de esta investigación como marco analítico referencial y comparándolas con el objeto de estudio que nos ocupa, me atrevería a adelantar que la ruptura de relaciones diplomáticas de Colombia y Ecuador después de la incursión de Angostura, por ejemplo, o la fuerte connotación subalternizadora que conlleva la historia esclavista de los afrodescendientes y su influencia en la cosmovisión del funcionario blanco mestizo ecuatoriano y en la estructura institucional estatal definitivamente interfieren en el tratamiento de las solicitudes de refugio de los afrocolombianos, que, como ya se ha advertido en capítulos anteriores, se enfrentan al proceso de doble estigmatización, por el hecho de ser afrodescendientes y colombianos.

En cuanto al derecho al empleo, la Convención de Ginebra expresa que en este, como en otros aspectos, los refugiados tienen derecho a ser tratados en las mismas condiciones que los extranjeros que residen legalmente en el país. Esto implica, que el estado facilitará el acceso al trabajo digno a los refugiados como una forma de garantizar un proceso de asimilación exitoso en la sociedad de acogida, así como el trabajo por cuenta propia en actividades, agrícolas, comerciales o industriales. En el tema de derechos laborales es importante considerar lo expuesto en el artículo 24, en el sentido de que el Estado es responsable de garantizar el respeto a las condiciones de trabajo, remuneraciones, afiliación al seguro social y demás derechos laborales en igualdad de condiciones que los nacionales (Convención de Ginebra, 1951).

La Constitución del Ecuador va más allá de la expectativa propuesta en la normativa internacional en relación a los derechos humanos de las personas, como se mencionara previamente. Esta señala de manera contundente en su artículo 9 que “Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución” (Constitución Política del Ecuador, 2008). Además, el artículo 40 literal 2 expone refiriéndose a las

personas en situación de movilidad humana, que el Estado ecuatoriano “ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos” (Constitución Política del Ecuador, 2008). No obstante, en el próximo capítulo, vamos a analizar a la luz de los testimonios recopilados de los refugiados afrocolombianos asentados en la frontera norte de Esmeraldas que estos preceptos de la Constitución ecuatoriana no siempre se han convertido en procedimientos concretos y aplicables en el sector.

Finalmente, para concluir este recorrido por los artículos de la Constitución ecuatoriana que hacen referencia a las personas en situación de movilidad humana, asilados y refugiados y su articulación con la normativa internacional expresada en instrumentos como la Convención sobre el estatuto de los refugiados de Ginebra de 1951, es pertinente mencionar los derechos que reconoce el sistema internacional a los refugiados en materia de educación. En el artículo 22, la Convención exhorta a los estados a velar para que los refugiados tengan el mismo acceso que los nacionales a la educación pública, al reconocimiento de sus títulos académicos extranjeros, a la concesión de becas y demás normativa regular en relación con la educación en el país de acogida. La Constitución del Ecuador, en su artículo 28, garantiza:

El acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente. Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones (Constitución Política del Ecuador, 2008).

Conviene, además, analizar el contenido del Acuerdo Ministerial 337 del Ministerio de Educación del Ecuador, mismo que está vigente desde septiembre de 2008 y en el que se hace referencia de manera específica a los derechos educativos de la población refugiada en el Ecuador. En el referido documento el país adquiere algunos compromisos, entre los que se cuentan: a) “Conceder a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a enseñanza elemental”, b) “Derogar todas las disposiciones [...], que entrañen discriminaciones en la esfera de la enseñanza; adoptar las medidas necesarias para que no se haga discriminación alguna en la admisión de los alumnos [...]; y conceder a los/las extranjeros residentes en su territorio, el acceso a la

enseñanza en las mismas condiciones que a sus propios nacionales” (Acuerdo Ministerial 337, 2008). En este acuerdo se establece además que para acceder a la educación a nivel pre-primario, primario y medio bastará con la presentación del carné de refugiado o el certificado provisional de solicitante de refugio. Esta última consideración es particularmente importante para el próximo capítulo en el que contrastaremos la idoneidad de esta norma versus los testimonios de los refugiados afrocolombianos (Acuerdo Ministerial 337, 2008).

Con lo expuesto, queda evidenciado a efectos de responder la pregunta que motiva esta investigación que el Estado ecuatoriano a través de su Constitución ha hecho un esfuerzo significativo a nivel normativo por asegurar que los principios fundamentales de la norma internacional fueran incluidos e incluso superados en un espíritu de garantía universal de los derechos humanos que, de ser aplicados fielmente, contribuirían a la construcción de una sociedad tan justa como utópica.

III.3. El Ecuador y la Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina de 2004

Antes de iniciar con el análisis de la forma en que la Declaración y Plan de Acción de México ha sido incorporado en las políticas ecuatorianas dedicadas al refugio, es importante conocer que es uno de los esfuerzos más representativos de la comunidad internacional por darle un giro al tratamiento que se diera al tema del refugio desde la Convención de Ginebra de 1951. En primer lugar, es preciso llamar la atención sobre la posición estatocéntrica de la Convención de Ginebra de 1951, en el sentido de que considera, como los actores más relevantes para el tratamiento de los fenómenos del refugio, al estado de origen y al estado receptor. En la Declaración de Cartagena de 1984, ya se reconoce que los estados por sí solos son insuficientes para solucionar o, por lo menos, atenuar la problemática del refugio. Se reconoce también que el fenómeno como tal ha adquirido nuevas dimensiones y, por tanto, requiere ser gestionado con consideraciones especiales. Al mencionar que los estados receptores, a pesar de todos los esfuerzos realizados a favor de la población refugiada, han sido superados por otros factores como la situación económica, se da a conocer que para lograr avances en el tema se requiere del apoyo de la comunidad internacional a través de ACNUR, en la gestión operativa dando apoyo y seguimiento a los procesos y como canalizador de los

recursos económicos del sistema internacional. Lo anteriormente expuesto expresa la necesidad de complementar esfuerzos en torno al tema de refugio y de no dejar la responsabilidad de su gestión exclusivamente en manos del estado (Declaración de Cartagena, 1984).

La Declaración y Plan de Acción de México, por su parte, ha significado una ruptura paradigmática con las formas tradicionales de entender al refugio, en donde los estados y el sistema internacional pasan a ser otros de los actores relacionados con las dinámicas del refugio. En esta declaración se compromete a otros actores como la sociedad civil, los medios de comunicación y la cooperación internacional técnica y financiera en la búsqueda de mecanismos que garanticen de forma integral los derechos de los refugiados. En este sentido, uno de los principios fundamentales de la Política del Ecuador en materia de refugio es la corresponsabilidad o responsabilidad compartida, aplicada en dos instancias. Primero, “se trata de la corresponsabilidad en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo, entre las diferentes instituciones del Estado ecuatoriano y las organizaciones de la sociedad” (Plan Ecuador, 2009). Involucra el diseño de estrategias conjuntas entre el estado, instituciones no gubernamentales y sociedad en general para lograr construir ciudades y fronteras solidarias, temática que se analizará más adelante. La segunda instancia está relacionada con la responsabilidad de otros estados y sus aportes para dar solución a las problemáticas que derivan del desplazamiento forzado transnacional. El Ecuador inició desde el año 2005 una agresiva campaña para motivar a los estados, sobre todo de la región, a reasentar en sus territorios a refugiados legalmente reconocidos por Ecuador, así como a cooperar técnica y financieramente en la ejecución de proyectos que favorezcan el proceso de inserción de esta población en la sociedad de acogida.

Otra de las innovaciones presentes en la Declaración de México y que fue extrapolada a la Política del Ecuador en materia de refugio es que ya se habla de soluciones duraderas, entendiendo que, para que éstas sean viables, se debe trabajar en solucionar la raíz de los conflictos causantes de desplazamiento forzado y consecuentemente de refugiados. Además, y de especial relevancia para la investigación propuesta, es que se reconoce que existen “necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, niños y niñas, adolescentes y adultos mayores, personas con discapacidad, minorías y grupos étnicos” (Declaración y Plan de México, 2004:3). En el proceso

evolutivo de los instrumentos internacionales de protección de derechos de los refugiados, se observa cada vez más la tendencia a desagregar los componentes de una problemática con el objeto de lograr mayor eficiencia al evaluar las alternativas de solución. En el caso de los refugiados en la frontera norte de Esmeraldas, de acuerdo con cifras de ACNUR del año 2012, aproximadamente el 85 por ciento se autodefinen como afrocolombianos (ACNUR, 2012). Es importante entonces, siguiendo esta línea analítica, conocer los problemas particulares a los que se enfrentan los afrocolombianos y si existe algún mecanismo por parte del Estado para afrontar y dar solución a estos requerimientos diferenciados (CODHES, 2012:77).

La Declaración y Plan de Acción de México y la forma en que ha influido en la política pública de Ecuador son especialmente pertinentes para esta investigación, pues en ella se reconoce la existencia de una crisis humanitaria causada por la violencia interna de Colombia y sus efectos, a través del flujo masivo de refugiados en los países vecinos. En este mismo escenario, se reconoce una dificultad para identificar y ayudar a un grupo de personas que se encuentran en necesidad de protección internacional, ya que éstas, como ya se mencionó, prefieren mantenerse en el anonimato por evitar las repercusiones de la violencia.

Además, en un contexto en el que los estados han desarrollado, inspirados en la Convención de 1951, sus propias estrategias para asumir los retos impuestos por las dinámicas del refugio, la propuesta consiste en evaluar la eficacia en la aplicación de estas, diseñar mecanismos de abordaje de la problemática a nivel regional, fortalecer el aparato institucional en las fronteras y promover la concienciación y capacitación de la sociedad civil a propósito de un fenómeno que, hoy por hoy, no solo es problema y responsabilidad del estado.

III.3.1. *Ciudades solidarias*

En relación con la propuesta de “ciudades solidarias” nacida de la Declaración y Plan de Acción de México, el Gobierno del Ecuador se ha comprometido a luchar con humanismo y solidaridad por el respeto de los derechos de las personas en situación de movilidad humana que residen en el país, como de los ecuatorianos que se encuentran en esta situación fuera de él. En el marco de esta filosofía de respeto a los derechos humanos, el estado ecuatoriano planteó en la política en materia de refugio, la

importancia de la búsqueda de soluciones duraderas que involucren a varios actores de la sociedad y, en una apuesta más visionaria, comprometer a los estados de Latinoamérica y el Caribe para afrontar este fenómeno con estrategias regionales que permitan que el refugiado logre ejercer sus derechos socio-económicos y desarrollar una vida digna.

Para conseguirlo se requiere de la voluntad política de los estados como facilitadores del proceso de integración, de la cooperación técnica y económica internacional a través de la capacitación y financiamiento de proyectos productivos dirigidos a la población refugiada y de las organizaciones de la sociedad civil que desempeñarán el rol de acompañamiento al refugiado y serán quienes alerten sobre la eficacia de las medidas adoptadas y sobre la necesidad de variantes en las mismas. Orlando Valencia, quien fue Presidente de la Federación Nacional de Organizaciones de Refugiados Colombianos en Ecuador (FENARE), considera que:

Las ciudades solidarias son iniciativas discursivas de los estados que en tanto no tomen en cuenta el daño que pueden causar las percepciones negativas de la población local sobre los refugiados, no van a tener mayores resultados. Necesitamos que las personas nos identifiquen como seres humanos, hermanos que somos, iguales, allí y solo allí podemos empezar a hablar de un proceso exitoso de asimilación (Orlando Valencia, 2012).⁸

Otro de los inconvenientes identificados por el estado y evidenciados en el trabajo de recopilación de testimonios de esta investigación es que existe un amplio desconocimiento de los procedimientos y de la normativa legal vigente, lo cual limita a las personas en el momento de hacer prevalecer sus derechos. Esta y otras realidades de los refugiados han sido consideradas y analizadas a través del lente de ciudades solidarias. A propósito de éstas, el estado ecuatoriano se ha impuesto una serie de metas, entre las cuales conviene mencionar:

- a) Promover la legalización o regularización de las personas que requieren de protección internacional y del estatus de refugiado en el Ecuador.
- b) Ejecutar una política de los derechos de los refugiados.
- c) Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en temas de refugio.

⁸Presentación de Orlando Valencia en el III Encuentro Binacional de Refugiados Ecuador-Colombia, septiembre de 2011.

- d) Fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad (Política del Ecuador en materia de refugio, 2008).

III.3.2. *Fronteras Solidarias*

El artículo 423 literal 5 de la Constitución expone como uno de los objetivos de la política exterior “Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio” (Constitución Política del Ecuador, 2008). En esta premisa de la Constitución se encuentra implícita la aseveración de que las dinámicas fronterizas responden a una lógica multidimensional difícil de controlar por parte de un estado aislado regionalmente y centralizado localmente. Por ello, el Plan Ecuador fue diseñado como una política estratégica estatal que pretende solventar las necesidades de la población de la frontera norte, tomando como referencia el respeto a los derechos humanos, el apego a los principios de los tratados internacionales, la paz y cooperación entre estados y la cooperación y corresponsabilidad entre todas las instancias involucradas en la temática a nivel nacional e internacional (Plan Ecuador, 2012).⁹ El Plan Ecuador recoge las principales acciones emprendidas por el estado ecuatoriano en la construcción de estas llamadas fronteras solidarias, que no son más que el reconocimiento formal de que las fronteras no son aquellas rígidas divisiones territoriales que separan a un estado de otro. Por el contrario, se advierten como espacios de vida, productos de las interacciones, sociales, comerciales, culturales e incluso familiares, en donde la rutina diaria trasciende las prenociones políticas y de seguridad diseñadas en torno a ella. Plan Ecuador responde, además, a una motivación que nace en el escenario de violencia sistemática de Colombia y sus efectos en territorio ecuatoriano, con el objeto de lograr niveles adecuados de seguridad humana para los habitantes de la frontera norte. De conformidad con uno de los principios fundamentales

⁹ Secretaría Técnica del Plan Ecuador (2012). “Aplicación y Principios Fundamentales de Plan Ecuador”. Disponible en www.planecuador.gob.ec. Visitado en septiembre 18, 2012.

de la Constitución Política, “El Ecuador es un territorio de paz” (Constitución Política del Ecuador, 2008).

“Fronteras solidarias”, como proyecto piloto personalizado en Ecuador, plantea la necesidad de fortalecer la estructura institucional estatal en la frontera a través de la desconcentración y descentralización de la gestión migratoria, lo cual haría, por un lado, más ágil el proceso de regularización y, por otro, ayudaría a canalizar mejor los recursos de cooperación internacional para proyectos de inversión en infraestructura básica en salud y educación. Los principales proyectos diseñados con este fin en el marco de Plan Ecuador son: a) mejoramiento de la infraestructura de las escuelas en Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, b) mejoramiento de la calidad de vida a través del desarrollo local de las comunidades aledañas a los destacamentos militares de la frontera norte, c) programa emergente de desarrollo social Luis Vargas Torres, entre otros (Plan Ecuador, 2012). Las líneas de acción del estado ecuatoriano en este sentido lo comprometen con identificar mecanismos de atención prioritaria de la población refugiada, promover campañas de sensibilización a nivel de la población de acogida e instituciones cercanas a la temática y emprender el proceso de construcción de una zona de paz en frontera, incorporando criterios de inclusión, no discriminación y garantía de derechos.

La desconcentración de la gestión migratoria tiene algunos objetivos. Entre los principales se cuentan: a) llevar la política al territorio para favorecer la accesibilidad del usuario a la institución; con esto se pretende, entre otras cosas, reducir el número de refugiados invisibles; b) acercar a los funcionarios encargados de la gestión de refugio a las problemáticas in-situ y sensibilizarlos respecto a estas para que incorporen principios de humanidad y solidaridad en los procesos; y c) descongestionar el sistema de recepción y trámite de solicitudes en Quito, donde se concentra la mayor parte de usuarios, para que opere con mayor eficiencia y agilidad a favor de la población solicitante de refugio y refugiada (Plan Ecuador, 2012).

De acuerdo con lo expuesto en la Política del Ecuador en materia de refugio, la estrategia de registro ampliado, en la que se logró regularizar la situación migratoria de aproximadamente 26.000 personas colombianas, responde, de acuerdo con la visión del estado, al alineamiento del Ecuador con el programa de “Fronteras solidarias”. No obstante, hay quienes consideran que, más bien, respondió a los intereses realistas subyacentes del Ecuador y sus encuentros y desencuentros con el Estado colombiano.

En relación con lo expuesto, han sido ampliamente difundidas las quejas persistentes del Ecuador por los efectos del conflicto armado en su territorio, sin duda alguna, el punto más álgido en el deterioro de las relaciones se produce en el 2008 luego de la incursión armada de fuerzas militares, aéreas y policiales colombianas a Angostura en la provincia ecuatoriana de Sucumbíos (Rojas, 2012). En la política referida se resalta la importancia de tres elementos del programa. Son citados a continuación:

1. Mecanismos institucionales adecuados de protección de la población afectada y de determinación de condición de refugiado, con la modalidad principal del registro ampliado;
2. La campaña de sensibilización de la población local y de las instituciones, nacionales y locales, involucradas en la problemática; y,
3. El plan estratégico regional de construcción de una zona de paz y desarrollo, a través del Plan Ecuador, con el principio básico de un enfoque territorial y de inclusión social, económica, política y cultural, diferenciado por criterios de vulnerabilidad de la población, sean refugiados colombianos o ciudadanos ecuatorianos (Política del Ecuador en materia de Refugio, 2008: 43).

En este contexto, es preciso indicar que las poblaciones afrodescendientes del lado colombiano y ecuatoriano se encuentran organizadas y se han venido reuniendo para analizar las problemáticas que les afectan en conjunto, desde hace más de diez años sin necesitar para ello de la intervención de los respectivos estados. La Comarca Afrodescendiente del Norte de Esmeraldas (CANE) y la Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur (RECOMPAS) han creado espacios de discusión en donde uno de los temas más importantes es la situación de indefensión de los desplazados afrocolombianos transnacionales que llegan a la frontera norte de Esmeraldas. Una de las propuestas surgidas en el marco de estos escenarios de debate binacional hace referencia al artículo 423 de la Constitución del Ecuador, que expresa: “el Estado ecuatoriano se comprometerá a [...] la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados” (Constitución Política del Ecuador, 2008). Pretende instar a los Gobiernos de Ecuador y Colombia a analizar los mecanismos más idóneos para otorgar a los habitantes afrodescendientes de la zona de integración fronteriza (ZIF) el reconocimiento de la doble nacionalidad, con lo cual la población afrocolombiana tendría, sin necesidad de contar con el carné de refugio, los mismos derechos que los ciudadanos ecuatorianos.¹⁰

¹⁰ Reunión de representantes de organizaciones de la sociedad civil afrocolombiana y afroecuatoriana, Tumaco, octubre 23, 2012.

Dentro de las acepciones de frontera solidaria es menester caracterizar las realidades y necesidades prioritarias de la población en estudio, con el fin de analizar sus dinámicas particulares. Este ejercicio de realizarse a nivel estatal permitiría analizarlas desde la perspectiva humanitaria y de seguridad interna del estado. En este contexto, se ha llegado a determinar que el mayor número de refugiados colombianos que radica en la frontera norte de Esmeraldas viene desde el Departamento de Nariño, mismo que limita con las provincias ecuatorianas de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos y donde, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), se calcula un índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) del 43,8% (DANE, 2012). De acuerdo con las cifras presentadas por CODHES en su informe anual 2012, Nariño cuenta con un 18,8% de población afrocolombiana, establecida en su mayoría en las áreas rurales del departamento, principalmente en la costa del Pacífico que colinda con las poblaciones de Limones, San Lorenzo y Borbón en la provincia de Esmeraldas en Ecuador (CODHES, 2012).

Del otro lado, la frontera norte de Esmeraldas donde se desarrolla esta investigación se caracteriza por la carencia de servicios básicos como agua potable, alcantarillado, pisos en viviendas, por un alto nivel de subempleo y desempleo, por una alta tasa de hacinamiento, por la falta de planificación en el crecimiento de la ciudad y por una baja tasa de escolaridad de niños, niñas y adolescentes (PNUD, 2007). En los cantones de Eloy Alfaro y San Lorenzo en Esmeraldas, de acuerdo con las estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el porcentaje de población afroecuatoriana alcanza el 40%. Los indicadores socio-económicos en los mismos cantones expresan una media de 74,26% de pobreza por NBI y 59,8% de pobreza por consumo (INEC, 2010).

En este desalentador contexto, es importante, para lograr la integralidad en el manejo del tema refugio, que los efectos de las estrategias adoptadas por el estado estén direccionados no solo hacia la población refugiada, sino también a la población local. Aunque se considere como una ventaja en el proceso de integración la afinidad étnica y cultural de los pueblos afrodescendientes en las sociedades de origen y acogida, no se debe perder de vista que el flujo masivo y permanente de refugiados en un escenario tan precario desborda la poca infraestructura e institucionalidad existente y fomenta una alta competencia por el acceso a las escasas oportunidades que se ofrecen en el sector.

II.3.3 *Reasentamiento solidario*

Los principios que sustentan la estrategia de reasentamiento solidario son la responsabilidad compartida y la solidaridad internacional entre los estados a favor de la población refugiada, considerando, por un lado, que en muchos de los casos la vida e integridad de las personas sigue en peligro debido a la cercanía física con el conflicto que les motivó a huir. Y, por otro lado y no menos importante, existen países que no poseen los suficientes recursos económicos e institucionales para asumir flujos masivos y permanentes de refugiados de conformidad con los estándares internacionales propuestos en la Convención de Ginebra de 1951.

El reasentamiento con fines de seguridad es un asunto relativamente nuevo. La Dirección de Refugio cuenta con estadísticas de reasentamientos desde el año 2003, en el que se registraron 157 casos de refugiados reasentados en países como Estados Unidos, Canadá, Suecia y Brasil, estados que hasta el día de hoy permanecen como los principales destinos de la población reasentada. A partir del año 2005 se diversificó el número de estados que recibieron refugiados desde el Ecuador, en parte porque el Estado ecuatoriano inició una campaña de concientización sobre la responsabilidad compartida dirigida especialmente a países de la región. Desde entonces se incluyeron entre los destinos Argentina, Chile, Holanda y Nueva Zelanda. La incorporación al bloque de países receptores de algunos estados sudamericanos es producto de las negociaciones bilaterales emprendidas con fuerza por el Ecuador como parte de su política exterior en materia de refugio, con el fin de llamar la atención del mundo sobre la crisis humanitaria que se vive en Colombia a causa del desplazamiento forzado y su efecto de derrame hacia los países vecinos y recordarles que, de acuerdo con los instrumentos internacionales, las problemáticas derivadas de las dinámicas de movilidad humana son una responsabilidad común (Dirección de Refugio, 2012).

Hasta el año 2010, el Ecuador logró reasentar 3317 personas refugiadas, el 37% de las cuales fueron ubicadas en Canadá, el 15% en Estados Unidos, el 14,5% en Suecia y el 9% en Brasil. A pesar de ser una cantidad importante, no guarda relación con el número de refugiados reconocidos por el Ecuador cuya cifra supera los 55.000 individuos, agravado con el hecho de que, como ya ha sido mencionado, es el país más

densamente poblado de Sudamérica hispana, de que cuenta con una institucionalidad débil y aún en formación y que el Estado tiene dificultades para satisfacer las necesidades básicas y de seguridad de su propia población (Dirección de Refugio, 2012).

Existen casos en los que se recomienda el reasentamiento de una persona o familia porque existen indicios evidentes de que la violencia de que fuera víctima persigue al individuo hasta donde debió refugiarse. Esta es una figura que de acuerdo con ACNUR se usa en casos excepcionales. No forma parte de los derechos de los refugiados y, en el caso de Ecuador, la potestad sobre el análisis de una solicitud de reasentamiento está en manos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y el ACNUR (ACNUR, 2012b).

III.4. Procedimiento oficial para acceder al certificado de solicitante de refugio y al carné de refugiado.

Uno de los hallazgos de la fase experimental de este estudio es que existe un alto desconocimiento de las personas en necesidad de protección internacional sobre cuál es el proceso que deberían seguir con el fin de lograr regularizar su estatus migratorio. Esta sección del capítulo está diseñada para evaluar el nivel de coherencia entre la implementación de las políticas, la definición de dichas políticas y su sustento legal/constitucional.

Como se ha mencionado en algunas ocasiones a lo largo del estudio, el flujo masivo de refugiados en los últimos diez años desbordó las capacidades de atención del estado de acuerdo con la normativa internacional de protección de los derechos de los refugiados. Esto motivó a establecer ciertos mecanismos que permitieran eficientizar la gestión del refugio en Ecuador. Uno de estos fue la creación de las oficinas de refugio que actualmente operan en Guayaquil, Esmeraldas, Tulcán y Sucumbíos, medida que sin duda alguna ha ayudado a que, teniendo más cerca la posibilidad de registrarse y presentar su solicitud, un porcentaje de la población optara por hacerlo. Otro de los aspectos importantes de mencionar es que el ACNUR financió y continúa financiando a un porcentaje de los funcionarios que laboran en la Dirección de Refugio. Con certeza, el incremento de recurso humano capacitado facilita que los procedimientos de elegibilidad y admisibilidad se ejecuten de forma técnica y oportuna y que los tiempos

de respuesta en cada una de las fases hayan disminuido sustancialmente. Otro de los problemas que están siendo superados debido a esta inyección de recursos humanos y económicos es la gestión de los casos que permanecían rezagados, sobre todo de la época en que se ejecutó el registro ampliado.

No obstante, existe un problema persistente que tiende a ser cada vez más estructural y está relacionado con el hecho de que, de las solicitudes presentadas, solo la tercera parte cumple con todos los requisitos que le permiten acceder al estatus de refugio. A partir del momento en que se presenta una solicitud y hasta que el estado determine la factibilidad de otorgarle la visa 12-IV, la persona es considerada solicitante de refugio. Durante esta etapa intermedia en el proceso el solicitante no goza de ningún beneficio formal, sobre todo en relación con el acceso a los derechos laborales y educativos. El certificado de solicitante de refugio le permite al portador únicamente movilizarse con libertad en territorio ecuatoriano. Otro de los problemas identificados es el tiempo que una persona debe permanecer en este estatus antes de obtener su visa de refugio, de acuerdo con los testimonios levantados en la frontera norte de Esmeraldas. El tiempo involucrado en el proceso puede tomar desde tres a nueve meses e incluso más dependiendo del caso. En este sentido, a partir del año 2012, se ejecuta en la Dirección de Refugio un plan piloto que pretende que el tiempo total del proceso desde que una persona presenta su solicitud hasta tener la respuesta del Estado respecto a su caso no sea mayor a diez días, medida que ha sido implementada con éxito, pero que nos conduce con mayor rapidez a la siguiente interrogante en el proceso ¿Qué pasa con las personas a quienes el estado ha decidido no otorgarles la visa de refugio?

Ahora bien, existe una discusión para determinar dónde y quién inicia el proceso para acceder a una visa 12-IV. Desde la óptica de las ONGs dedicadas a analizar las dinámicas de movilidad humana en el país, el proceso parte de una voluntad política estatal que difunde y capacita sobre el procedimiento y beneficios de ser reconocido como refugiado. Pero, desde la visión estatal el proceso inicia con la voluntad personal de un individuo que se reconoce como desplazado forzado y en consecuencia se acerca hasta la Dirección de Refugio o a la oficina de refugio más cercana a exponer su caso y a solicitar una visa. La presente investigación considera como válida la última posición expuesta porque ha quedado ampliamente evidenciado que el Estado ecuatoriano ha invertido ingentes esfuerzos y recursos por promover la regularización y el acceso a

derechos del solicitante de refugio y refugiado. También se requiere la preocupación del afectado por regularizar su estatus migratorio, en el marco del principio de corresponsabilidad antes expuesto.

A continuación, se expone de manera resumida cuál es el procedimiento y los tiempos que han de transcurrir desde que una persona ingresa por primera vez a la Dirección de Refugio en Quito y luego se analizan ciertas variantes que se presentan en las oficinas ubicadas en provincias. Quienes ingresan por primera vez su solicitud deben acercarse hasta las instalaciones de la Dirección portando su cédula de identidad, la tarjeta andina de migración, el pasado judicial, o la declaración de que no posee ninguno de esos documentos. En las primeras horas de la mañana el personal de la Dirección reparte los turnos de atención en función de la cantidad de “oficiales” que se encuentren disponibles para realizar las entrevistas. Cada oficial podría realizar un promedio de tres entrevistas diarias y emitir los informes de admisión o negación a trámite de esos tres casos en el transcurso del mismo día. No obstante, los funcionarios tienen la instrucción de no imponer límites de tiempo a las entrevistas. Por tanto, estas durarán el tiempo que sea necesario, hasta que el oficial cuente con todos los argumentos que le permitan emitir un criterio técnico y justo.

Mientras los solicitantes esperan en una sala destinada para el efecto la llegada de su turno, sucederán tres cosas. Primero, funcionarios de la Dirección dictan una charla informativa en la que se les explica: a) el procedimiento al que accederán; los criterios para ser considerados como refugiados de acuerdo con la normativa internacional y local; b) sus derechos durante todas las etapas del procedimiento; c) el tiempo estimado que deberá transcurrir hasta que el proceso termine y las implicaciones legales para aquellas personas que se detecte que han cometido perjurio durante el mismo. Segundo, las ONGs que operan en Ecuador con el fin de proteger los derechos de los refugiados han diseñado algunos mecanismos de aplicación particular y/o en articulación con el estado, que van desde la orientación en el proceso de formalización de su estatus migratorio, asesoría legal y acompañamiento en la búsqueda de condiciones de paz, seguridad y bienestar socio-económico. En relación con lo expuesto, miembros de la Organización Hebrea de ayuda a Inmigrantes y Refugiados (HIAS), quienes tienen un convenio con la Dirección de Refugio, imparten una charla sobre derechos, servicios a los que pueden acceder a través de HIAS y amplían esta

información para quienes se muestran interesados. Tercero, se transmite, a través de una televisión colocada en la sala de espera, información relacionada con el procedimiento y con los derechos de las personas en necesidad de protección internacional.

Durante la entrevista, se observan rigurosos estándares de confidencialidad debido a la vulnerabilidad de las personas que han debido huir de su lugar de origen por violencia. También se identifican casos de víctimas de trata, mujeres solas con niños, niños solos y personas con problemas mentales que requieren de atención especializada, mismos que son derivados a otras instancias estatales, especializadas con la temática. Una vez realizados el registro y la entrevista, se le otorga a cada persona un certificado provisional de solicitante de refugio, que tiene validez de diez días. Este es el tiempo en el que, de acuerdo al Plan Piloto de la Dirección de Refugio en ejecución desde el año 2011, el solicitante contará con una respuesta del Estado ecuatoriano a su solicitud. En términos prácticos este certificado es útil únicamente para circular de manera legal en territorio ecuatoriano, situación que complica a los solicitantes de provincia donde no está implementado el plan piloto y donde una solicitud puede ser resuelta hasta en noventa días.

Es preciso observar que durante el proceso de obtención de la visa de refugio, el solicitante tiene la posibilidad de apelar a la decisión adoptada por el Estado ecuatoriano. Considerando, que los posibles dictámenes estatales podrían ser que: a) la solicitud fue aceptada y en consecuencia el estado ecuatoriano le otorga el estatus de refugiado; de ser así, se le concede una cita para entregarle su visa; b) la solicitud no ha sido aceptada ni rechazada y se le programará otra entrevista para que los oficiales obtengan los elementos que les faltan para llegar a una conclusión; y, c) la solicitud fue rechazada en primera instancia, en cuyo caso el solicitante deberá abandonar el país en los próximos quince días, iniciar los trámites conducentes a obtener otro tipo de visa o apelar la decisión a través de una carta dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores, se concluye que las etapas del proceso cumplen con los estándares previstos en la normativa internacional para acceder al estatus de refugio.

La persona que ha sido reconocida como refugiada por el Estado ecuatoriano automáticamente pasa a ser sujeto de los mismos derechos y deberes que tiene un extranjero que reside legalmente en el país. A continuación se mencionan los principales:

Derechos

- a) Derecho a disponer de documentos de identidad y documentos de viaje otorgados por el Estado, cuando se carezca de estos.
- b) Derecho a no ser devuelto o expulsado a su país de origen sin que exista para ello la voluntad del refugiado y garantías de seguridad. Este derecho aplica tanto a individuos como a colectivos.
- c) Derecho a la libre movilidad dentro de territorio ecuatoriano, así como a escoger de acuerdo con sus necesidades y preferencias el lugar de su residencia.
- d) Derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente, que asegure su acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos.
- e) Derecho a crear y pertenecer a asociaciones siempre y cuando éstas no sean de corte político o lucrativo.
- f) Derecho a la educación universal permanente y sin discriminación, de manera obligatoria.
- g) Derecho a acceder a la salud, con énfasis en la salud materno-infantil hasta los cinco años de edad.
- h) Derecho a remuneraciones, seguros sociales, atención médica de la seguridad social y pago de indemnización por muerte conforme la legislación vigente.
- i) Derecho al bono de desarrollo humano.
- j) Derecho a los subsidios que perciben los ciudadanos ecuatorianos como el subsidio al gas.
- k) Derecho a solicitar a ACNUR o a cualquier ONG asistencia económica hasta que pueda sostenerse por sus propios medios (ISCOD, 2011).

Garantizar el acceso a los derechos expuestos implica que el Estado ecuatoriano gaste aproximadamente 60 millones de dólares **anuales en atención a este grupo humano, de acuerdo con las cifras de la Dirección de Refugio.** Lo cual, unido al hecho de que es el país más densamente poblado de Sudamérica hispano parlante y que alberga la mayor cantidad de refugiados legalmente reconocidos y sujetos de derechos del continente, lo coloca en una situación de tensión al tener que invertir recursos estatales en el cuidado

de la comunidad refugiada, cuando existen grupos poblacionales ecuatorianos con necesidades que aún no han sido totalmente cubiertas.

Obligaciones

- a) A respetar la Constitución y las leyes de la República.
- b) A no intervenir en asuntos políticos dentro o fuera del territorio que lo acoge.
- c) A no salir del Ecuador sin previa autorización de las autoridades competentes.
- d) Acercarse a renovar su visa en el período que le corresponda (ISCOD, 2011).

En consecuencia, y, con el ánimo de concluir este capítulo y responder a la pregunta de investigación ¿Cómo se han internalizado las normas internacionales de protección al refugiado en la Constitución y en las políticas públicas del Ecuador?, se debe mencionar que, en la Constitución Política del 2008 y en absoluto contraste con su predecesora, el Ecuador ha conservado e incluso mejorado el espíritu de la normativa internacional, garantizando a la población objetivo el acceso y garantía a un abanico integral de derechos que, de ser aplicables en su totalidad, fomentarían que la población refugiada alcance las condiciones de vida digna que menciona la Convención de Ginebra de 1951.

Ahora bien, para ser ejecutable esta Constitución debe complementarse con una legislación secundaria que viabilice su praxis, situación que se cumple en ciertas áreas, como la educativa en donde el Acuerdo Ministerial 337 aborda de manera amplia los procedimientos a seguir para que se cumpla con el precepto constitucional de que la educación debe ser universal, obligatoria y debe ser impartida sin discriminación alguna. Pero, en el caso de la normativa legal vigente que permite otorgar la visa de refugio a los solicitantes, el panorama es distinto debido a que los Decretos Ejecutivos 3301 y 1182 tienen un tinte restrictivo y punitivo para los solicitantes que sean identificados presentando solicitudes infundadas y abusivas.

Finalmente, y como conclusión, mientras las normas ecuatorianas tienden a cumplir con las principales disposiciones internacionales en materia de refugio, la dificultad más sustantiva se presenta al momento de ejecutar la política pública porque el Estado aún está desarrollando una institucionalidad que le permita asumir cambios estructurales y sostenerlos en el mediano y largo plazo.

En el capítulo subsiguiente se analizarán los testimonios de los refugiados afrocolombianos en contraste con lo expuesto en este capítulo sobre los preceptos constitucionales y la política del Ecuador en materia de refugio. Es decir el siguiente capítulo se estructura en base a los hallazgos obtenidos de los testimonios de los refugiados afrocolombianos y a la comparación de estos con la normativa analizada en el presente capítulo.

CAPÍTULO IV

APLICACIÓN DE LAS NORMAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LOS REFUGIADOS EN LA POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA EN NECESIDAD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA FRONTERA NORTE DE ESMERALDAS

IV.1. Introducción

Este cuarto capítulo ha sido diseñado con el ánimo de responder a dos de las preguntas que motivan esta investigación. La primera es ¿Qué medidas ha adoptado el estado ecuatoriano para garantizar los derechos de los refugiados afrocolombianos asentados en la frontera norte de Esmeraldas, en especial aquellos relacionados con el acceso al trabajo y a la educación? La segunda es ¿Cuál es la percepción del refugiado afrocolombiano respecto de la efectividad de estas medidas? El responderlas complementará el análisis iniciado en capítulos anteriores; es decir, una vez estudiado el proceso de internalización de la normativa internacional en la Constitución y política pública del Ecuador y la forma en que operativamente se desarrolla el proceso para la obtención del estatus de refugiado, corresponde analizar qué ocurre con las personas una vez que cuentan con su carné o se encuentran en condición de solicitantes de refugio.

En este sentido y una vez que se ha identificado que los indicadores más relevantes para medir la efectividad del proceso de integración en la sociedad de acogida son el cumplimiento de los derechos laborales y educativos del refugiado y su núcleo familiar, se pretende analizar que tan fiel es la implementación de mecanismos para acceder a estos derechos a nivel práctico. Para cumplir este objetivo se contará con los testimonios de los verdaderos protagonistas de este estudio, los refugiados afrocolombianos asentados en el norte de Esmeraldas. Finalmente se comparará estos resultados con lo expuesto en el análisis normativo desarrollado en el Capítulo III, lo que permitirá contar con una vista panorámica del cumplimiento del Ecuador con las normas internacionales de protección de los refugiados, respecto a la población

afrocolombiana asentada en la frontera norte de Esmeraldas en condición de refugiados durante el período 2005-2010.

IV.2. Aspectos relevantes en el proceso de integración de refugiados afrocolombianos a la sociedad ecuatoriana

A pesar de que el sistema informático utilizado por la Dirección de Refugio contiene un campo que permitiría tener estadísticas precisas de la población afrocolombiana que ha solicitado refugio en Ecuador, no se cuenta con cifras oficiales de cuantos solicitantes de refugio y refugiados afrocolombianos se encuentran en nuestro país. Esto se debe a que los funcionarios encargados del registro de los peticionarios de refugio no consideran relevante conocer a qué grupo étnico pertenecen. Al registrarlos se indaga sobre información referente a nombre, género, edad y nacionalidad, de tal manera que los datos oficiales más específicos se enmarcan dentro de este esquema, tal como se puede evidenciar en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.¹¹

En este contexto, se cuenta con datos un tanto imprecisos, levantados por las ONGs que realizan trabajos de investigación en los sectores del Ecuador donde se registra mayor presencia de individuos colombianos víctimas de migración forzada, dentro de los que cabe anotar a Esmeraldas, Sucumbíos, Carchi e Imbabura. El calificativo de imprecisos responde a que uno de los aspectos enfatizados por las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados de las provincias mencionadas es que existe un error metodológico al asumir que un gran porcentaje de las personas que cruzan la frontera, ya sea por Esmeraldas, Sucumbíos o Carchi, permanecen indefinidamente en el sector.¹² Según Ernesto Estupiñán Quintero, alcalde del cantón Esmeraldas, en el caso de frontera norte, San Lorenzo constituye una zona de tránsito para los migrantes forzados que llegan desde Colombia, pues, debido a la precariedad de las condiciones de vida de esta ciudad, estos se trasladan a la ciudad de Esmeraldas

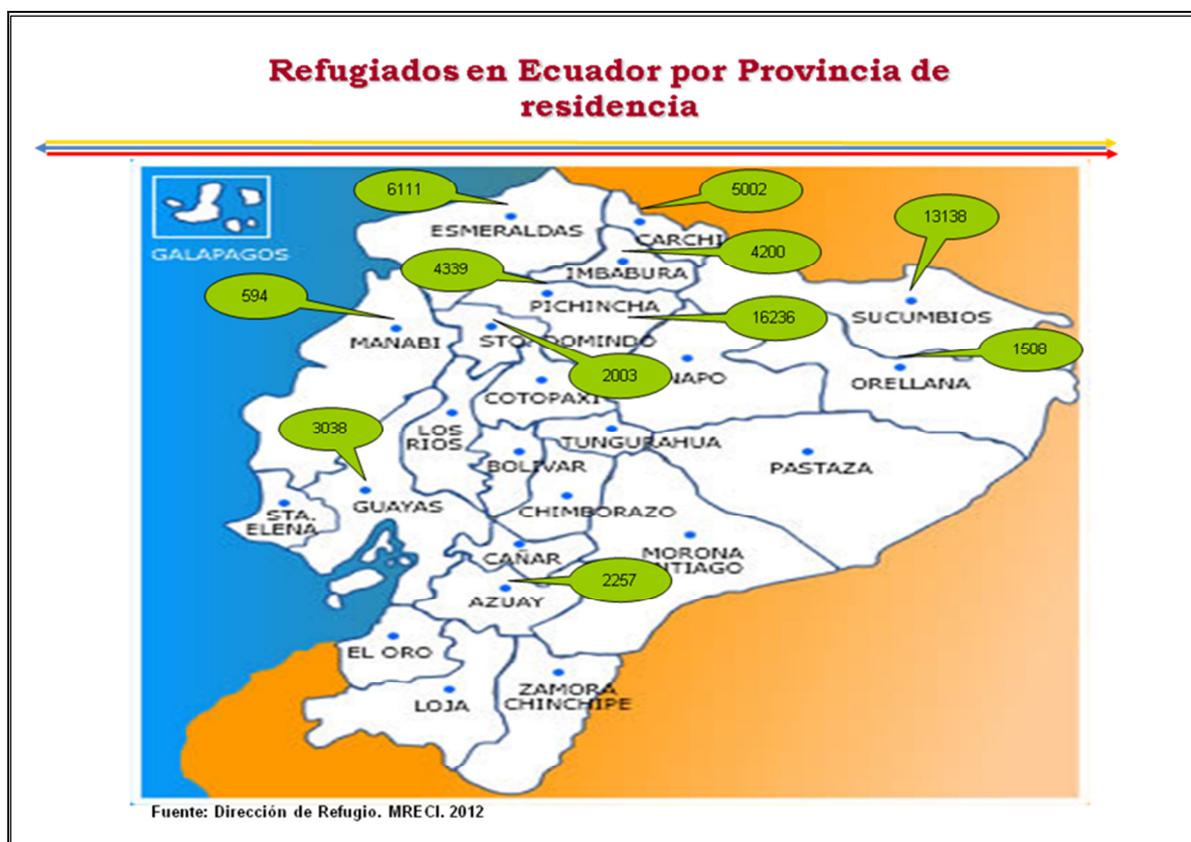
¹¹ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. “Estadísticas DR” Disponible en: <http://www.mmrree.gob.ec/refugiados/estadisticas/Solicitantes/PDF>, visitado en octubre 20, 2012.

¹² Testimonio vertido en la Mesa de Diálogo de Cooperación Internacional dirigida a Refugiados en el Ecuador, mayo 07, 2012.

y en menor cantidad hasta ciudades más grandes como Santo Domingo de los Tsáchilas, Quito y Guayaquil.

Estas percepciones son ratificadas por el Director de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien afirma que el 60% de los refugiados que ingresan al Ecuador buscan zonas urbanas mayormente pobladas y donde existen mayores posibilidades de encontrar estabilidad laboral, para establecerse definitivamente.¹³ Esta afirmación se encuentra reflejada en las estadísticas de la Dirección de Refugio de 2012 que se detallan a continuación en el cuadro 1.

Cuadro 1. Número de Refugiados en Ecuador por provincia de residencia



Fuente: Dirección de Refugio

Esta realidad ha llevado al estado a abrir oficinas de la Dirección de Refugio en ciudades como Lago Agrio, Esmeraldas y Cuenca con el fin de descentralizar el proceso

¹³ Testimonio vertido por José Sandoval en la I Reunión del Mecanismo tripartito Ecuador, Colombia, ACNUR y OIM en junio de 2012.

para obtención del estatus de refugiado. No obstante, los esfuerzos del gobierno ecuatoriano y del ACNUR por incidir positivamente en las condiciones de vida de los refugiados se han concentrado en su mayoría en las ciudades fronterizas con Colombia, es así, que en ellas se encuentran todos los proyectos emblemáticos del Plan Ecuador.

De acuerdo con los datos expuestos por CODHES en su informe sobre la situación del refugio en Ecuador durante el año 2012, las dinámicas entre población afrocolombiana y afroecuatoriana en frontera norte son más complejas de lo que se podría analizar superficialmente (CODHES, 2012). Las experiencias recopiladas en el trabajo de campo coinciden con esta percepción y de ellas se desprenden que las principales causas de esta complejidad en el caso específico de la frontera norte de Esmeraldas, se podrían resumir en los cuatro aspectos expuestos a continuación: familias transnacionales, predominancia de población afrodescendiente, discriminación étnica y conexión con la tierra.

IV.2.1. *Familias transnacionales*

Como se mencionó en la introducción, la presencia del pueblo negro en América data aproximadamente de quinientos años atrás, es decir trescientos años antes del establecimiento formal de los estados y el inicio de la época republicana en el Ecuador. En el territorio actualmente ocupado por San Lorenzo, del lado ecuatoriano, y Tumaco, del colombiano, se asentaron los sobrevivientes de un barco que naufragó en las costas ecuatorianas y que al mando del cimarrón Antón en primera instancia y luego de Alonso de Illescas constituyeron el “Reino Zambo” (García, 2012:131). Este fue el contexto en el que los pueblos afrodescendientes iniciaron su proceso de asimilación en el norte de Esmeraldas y sur de Colombia, circunstancia que influyó y continúa haciéndolo en las formas de interacción socio-económicas luego de las gestas independentistas. En palabras de Juan García, historiador y guardián de la tradición oral del pueblo afroecuatoriano,

Si bien los Estados nos identifican como ecuatorianos/as y colombianos/as; de este, y del otro lado de la frontera, seguimos asumiéndonos Comunidades Negras del Pacífico. Esa voluntad colectiva de ser un solo pueblo es lo que hace que la frontera, sea una simple raya (García, 2012:11).

Los afrodescendientes de Ecuador y Colombia, sobre todo en las áreas circundantes a los límites fronterizos, fueron un solo pueblo cuyos lazos históricos a nivel social y cultural no se han disgregado del todo. Uno de los datos más recurrentes en la fase de recolección de datos en frontera norte fue que gran parte de los solicitantes de refugio y refugiados en Ecuador tenían algún tipo de nexos fraternales o sanguíneos con población ecuatoriana. Existen familias transnacionales, es decir aquellas en las que sus miembros se encuentran dispersos a ambos lados de la frontera o que se trasladan diariamente a través del río o de las carreteras de segundo y tercer orden que caracterizan al sector para trabajar en alguna actividad informal y que una vez caída la tarde regresan a descansar en el país vecino. Adicionalmente, el comercio informal entre ambos países es tan floreciente que pareciera que nos encontramos en un territorio independiente en medio de dos estados como sucede en el caso de Suazilandia o Lesotho dentro del estado de Sudáfrica. Esta situación explica en gran parte por qué el 98,12% de los refugiados reconocidos por el Ecuador son colombianos.¹⁴ Indiscutiblemente las principales razones son dos. La primera es la cercanía territorial y la segunda los vínculos y afinidades construidos a lo largo de cientos de años de interacciones y que se ponen de manifiesto en la forma en que estas poblaciones entienden el refugio y a las sociedades de origen y acogida.

En el libro “No se puede ser refugiado toda la vida...” se revela que el 84% de los refugiados colombianos que residen en el país no quieren regresar a Colombia porque en Ecuador han encontrado condiciones de paz, seguridad y dignidad para reiniciar sus vidas (Ospina, Santacruz y Vallejo en Ortega y Ospina, 2012: 61) de ser cierto, es posible que esto se deba, en el caso específico de la frontera norte de Esmeraldas, a las similitudes y nexos antes referidos entre las poblaciones y no tanto a la efectividad de las medidas adoptadas por el estado para facilitar su inclusión.

¹⁴ Dirección de Refugio. Disponible en:

<http://www.mmrree.gob.ec/refugiados/estadisticas/Refugiados/PDFs%20Refugiados/TOTAL%20REFUGIADOS.pdf>. Visitado en septiembre 05, 2012.

IV.1.2. *Predominancia de población afrodescendiente*

La predominancia de población afrodescendiente en la provincia de Esmeraldas es un factor importante en el proceso de integración de los refugiados afrocolombianos, tal como lo manifestaron algunos de los solicitantes de refugio y refugiados entrevistados, uno de los cuales, en particular, expuso lo siguiente:

San Lorenzo es un pueblo de gente buena. La mayoría aquí son negros como nosotros y por eso conocen lo difícil que es para nosotros salir adelante en cualquier otro lugar. Una vez probamos con ir a Ibarra porque dicen que por allá hay bastante trabajo, pero no nos sentimos bien. Por eso, preferimos volvernos para acá porque aquí somos todos iguales (Antonio, entrevista, 2012).

De acuerdo con el criterio vertido por Rocío Chamorro, ex funcionaria de la Organización hebrea de ayuda a inmigrantes y refugiados (HIAS), esta variable considerablemente importante en el proceso de integración de los refugiados afrocolombianos en la frontera norte de Esmeraldas no sería exclusiva de esta comunidad. Ella coincide en que la realidad expuesta en la primera y segunda consideraciones también se visibiliza y tal vez con mayor claridad en las comunidades awá, asentadas en la frontera entre Carchi y Nariño y donde se evidencia un alto nivel de organización sobre todo con el objetivo común de lograr el reconocimiento y protección de parte de los dos estados a las circunscripciones territoriales que ellos declaran como posesión ancestral (Pineda, 2009).

En la fase de campo de este trabajo de investigación se pudo evidenciar que la mayoría de población en necesidad de protección internacional en el sector, así como de la población local, son afrodescendientes. La percepción observada en este sentido en San Lorenzo no guarda relación con las cifras del INEC de 2010, que expresan que el 39,91% de la población de la provincia de Esmeraldas son afroecuatorianos (INEC, 2010).¹⁵ Por otro lado, de acuerdo con la Dirección de Refugio, hasta el 2010, el número de solicitantes de refugio en esta provincia ascendía a 15.000 personas y el número de refugiados reconocidos a poco más de 5000, es decir aproximadamente el 10% de la

¹⁵ INEC (2012). “Censo de Población y Vivienda 2010”. Disponible en <http://www.inec.gob.ec>, Visitado en octubre 12, 2012.

población refugiada a nivel nacional.¹⁶ De acuerdo con los datos levantados por CODHES en su último informe sobre la situación de los refugiados en el Ecuador, el 85% de los refugiados en San Lorenzo son afrodescendientes, esto sin considerar a la población que no ha buscado acceder al estatus de refugiado por diversas razones y que, de acuerdo con el mismo estudio, corresponden al 81% de la población (CODHES, 2012:44).

En conclusión, si tomamos como referencia las cifras mencionadas, se podría calcular tentativamente que en toda la provincia de Esmeraldas, existen cerca de 4250 refugiados afrocolombianos, de los cuales aproximadamente 1900 se encontrarían asentados entre San Lorenzo, Tambillo, Ancón y Palma Real. Estos provienen casi exclusivamente del sector de Tumaco en el departamento de Nariño.

IV.2.3. *Discriminación racial estructural en ambos lados de la frontera*

En esta región del Pacífico, las comunidades de origen africano somos una sola nación cultural, un solo pueblo, pues por encima de las fronteras, compartimos un mismo territorio, una misma sangre, una misma historia y con frecuencia, compartimos el mismo olvido por parte de los estados que ayer nos separaron (García, 2012:11).

Como ya se mencionó, San Lorenzo y Tumaco son ciudades con población predominantemente afrodescendiente. En ambas se evidencia por doquier el abandono histórico de que han sido objeto por parte de los estados. A este proceso de marginación integral se le denomina racismo estructural porque parte de asumir que las estructuras institucionales y de poder del estado, tradicionalmente administradas por los blanco-mestizos, han relegado a los afrodescendientes a las periferias de las ciudades y sobre todo a las periferias de los beneficios del desarrollo.

¹⁶ Solicitantes de asilo por provincia de residencia. Disponible en:

http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2012/Mapa_solicitantes_por_provincias_Ecuador_Junio_2012.pdf?view=1. Visitado en septiembre 22, 2012.

En palabras de Antón, el racismo estructural es una categoría que “trata de explicar aquellas barreras sociales, culturales, económicas y políticas que, bajo la ideología del racismo, históricamente han impedido que los descendientes de esclavizados en las Américas puedan alcanzar la ciudadanía plena” (Antón citado en PNUD, 2007: 9). Este abandono se puede medir al analizar el gasto estatal en desarrollo humano, desarrollo urbano y vivienda e inversión estatal en educación, salud, y trabajo en las provincias con prevalencia de población afrodescendiente en comparación con los niveles de gasto e inversión del presupuesto del estado a nivel nacional.

Este es otro elemento común a las localidades de San Lorenzo y Tumaco a pesar de que se encuentran bajo el amparo de distintos estados. Es además una de las causas que le confiere cierto matiz ambivalente al proceso de integración de la población en necesidad de protección internacional afrocolombiana, ya que, por una parte, al ser dos sectores excluidos y marginados social, económica y geográficamente, tienden a identificarse por esta problemática común, pero por otro lado la situación de vida de la sociedad de acogida, marcada por las carencias y la precariedad, genera cierto rechazo hacia la población refugiada y competencia por el acceso a los limitados recursos y fuentes de trabajo existentes.

IV.2.4. *Conexión con la tierra como espacio vital y revitalizador de identidad y cultura*

La investigación “Expectativas de futuro de población colombiana refugiada en ciudades de frontera norte del Ecuador” desarrollada por Lucy Santacruz¹⁷ expone como uno de sus principales hallazgos que la población refugiada asentada en las ciudades de Quito y Guayaquil no desea regresar a Colombia. De acuerdo con estas conclusiones la población refugiada en el Ecuador no tiene expectativas de retornar voluntariamente a su país porque aquí encontraron condiciones de paz, seguridad y dignidad para reiniciar sus vidas.

A pesar de que este estudio se centra específicamente en los refugiados que residen en las principales urbes del país, es preciso mencionarlo para exponer que los resultados de las investigaciones no siempre pueden ser generalizados. Aquí se

¹⁷ Testimonio vertido por la autora Lucy Santacruz durante la Reunión del Mecanismo Tripartito Ecuador, Colombia, ACNUR y OIM en Junio de 2012.

encuentra una de las principales razones por las que es necesario precisar el análisis de las problemáticas diferenciadas en el tema de refugio, pues en los testimonios recopilados en la población afrocolombiana asentada en San Lorenzo en situación de solicitantes de refugio, refugiados y personas en necesidad de protección internacional los resultados distan enormemente de los referidos. De los 42 testimonios recopilados de refugiados en San Lorenzo en el año 2012 el 79% coinciden en que desearían regresar a su hogar en Colombia. El 63,45% de los entrevistados provenían desde sectores rurales y poseían tierras como propiedad individual o colectiva. Se dedicaban a la agricultura, caza y pesca y sus dinámicas vitales se desarrollaban alrededor de estas actividades productivas.

El desarraigo en estas condiciones es un tema muy complejo porque involucra más que la concepción capitalista de la tierra como fuente de recursos materiales. Como se podrá evidenciar en las próximas líneas en la entrevista realizada a Francia Márquez, el territorio tiene varias connotaciones para las comunidades negras de la costa del Pacífico. Márquez es una joven abogada y líder afrocolombiana del corregimiento La Toma, municipio de Suárez en el Valle del Cauca, quien ha trabajado incesantemente por el derecho a la resistencia de las comunidades afrocolombianas y por exigir el respeto al derecho de posesión de las tierras que históricamente han sido ocupadas por afrocolombianas. Así:

Para nosotros la conexión con la tierra va mas allá de que nos provee nuestro sustento diario. Nosotros estamos conectados con los territorios desde que nacemos. Cuando un niño nace le entierran el ombligo en la tierra y lo ligan con un animal. Por ejemplo, a mí me ligaron con el alacrán. Por eso, mi saliva puede sanar al mordido de alacrán. Por eso los pueblos negros nos resistimos a salir de nuestras tierras porque somos parte de ella y cuando nos obligan a salir, morimos. (Francia Márquez, entrevista, 2011).

Esta visión del territorio desde la óptica de una defensora de los derechos colectivos de los pueblos afrocolombianos se reafirma con el testimonio de un solicitante de refugio asentado en San Lorenzo, para quien regresar no es solo un anhelo, es una necesidad vital, así:

Yo solo quiero que el conflicto se acabe para regresar a mi finca. Quiero ver qué sobrevivió de lo que teníamos sembrado para empezar otra vez. Pero cada vez se ve más difícil porque un hijo mío ya hasta se comprometió acá y ya tiene dos bebés. (Silverio, entrevista, 2012).

Como es evidente en estos dos testimonios y en la mayoría de los que se recopilaron durante esta investigación existe un sentimiento común entre los afrocolombianos de identificación con el territorio, que les hace desear regresar como la primera opción válida para alcanzar el bienestar. No obstante, aunque a la mayoría de personas en necesidad de protección internacional entrevistados en frontera norte les gustaría retornar a su país por las conexiones identitarias, culturales y socioeconómicas que tienen con el territorio, la persistencia y recrudecimiento del conflicto en ciertos lugares y la interacción inevitable entre colombianos y ecuatorianos hace del retorno una posibilidad cada vez más lejana y de la integración la solución duradera más viable para el refugiado. A pesar de esto, el estado ecuatoriano se había centrado hasta hace pocos años en considerar el retorno y el reasentamiento como las soluciones más pertinentes para abordar la problemática del refugio en la zona, relegando a un segundo plano la integración a la sociedad de acogida como solución duradera.

IV.3. Integración de la población afrocolombiana: realidad o utopía

Como se observó, aunque la población afrocolombiana refugiada en el Ecuador tenga expectativas de regresar a su país de origen, mientras el agente persecutor que la forzó a salir de este no haya desaparecido y no existan claros indicios de que las razones que hacían peligrar su vida o la de su familia hayan cesado de acuerdo con lo previsto en la Convención de Ginebra de 1951, el retorno es una perspectiva lejana. Por otro lado, aunque exista en Colombia una ley de víctimas que considera la restitución de tierras y la reparación a las víctimas de violencia, la repatriación voluntaria no es una posibilidad sobre la que se pueda empezar a programar una agenda de trabajo a corto plazo, dadas las precarias condiciones de seguridad que prevalecen en algunas partes del vecino país.

La integración a la sociedad de acogida, en contraste, es la solución duradera que ofrece mayores opciones a los refugiados y por ello esta investigación se propone responder ¿en qué medida el estado ecuatoriano cumple con la protección de los derechos de los refugiados de conformidad con los artículos 22 y 24 de la Convención? En relación a esta pregunta es necesario tener en cuenta dos consideraciones. La primera es que, de acuerdo con la Constitución del Ecuador de 2008, el refugiado reconocido por el estado tiene derecho a trabajar en las mismas condiciones que un ciudadano

ecuatoriano; es decir, tiene derecho al salario digno, a la afiliación al seguro social (con los beneficios a nivel de salud que esto implica) y a todos los beneficios de que gozan los asalariados en territorio ecuatoriano. La segunda es que, como se analizará con mayor detalle en las próximas páginas, el nivel de escolaridad de la población refugiada es un limitante para que puedan acceder a un trabajo digno y una de las pocas estrategias que permitirá que logren insertarse en el aparato productivo local es un mecanismo asertivo de capacitación técnica y/o académica para ellos. El acceso a la educación de los niños que traen consigo es uno de los caminos para conseguir que las nuevas generaciones se encuentren en capacidad de competir en el mercado laboral y de esa manera integrarse en forma definitiva a las dinámicas socio-económicas de la sociedad ecuatoriana y aportar para su desarrollo.

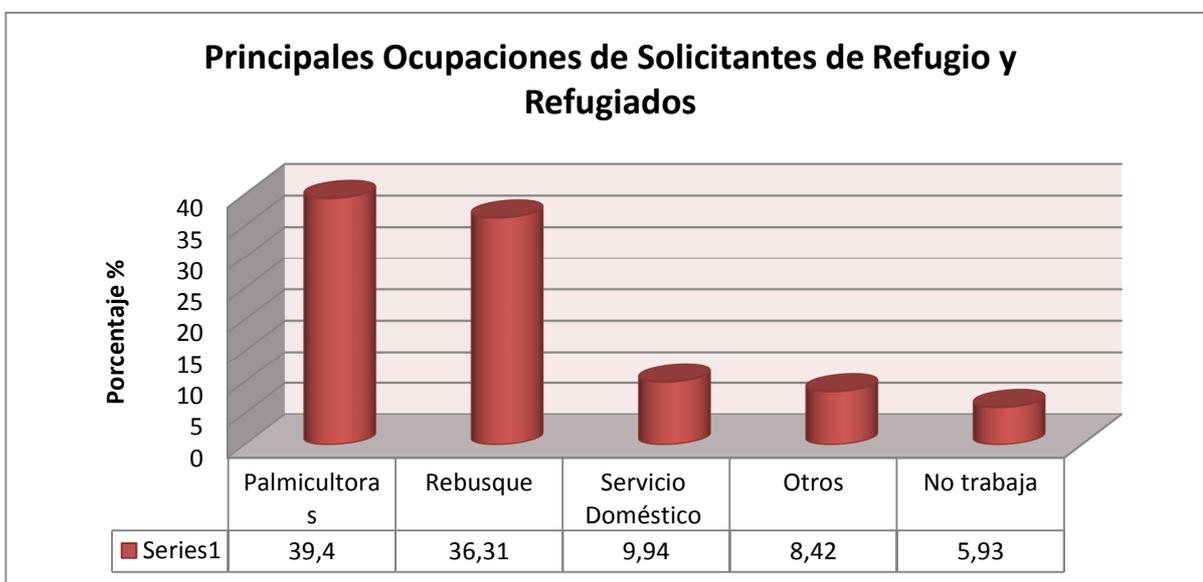
IV.3.1. *Integración laboral*

Las percepciones generalizadas y exacerbadas por ciertos medios de comunicación, en relación con que la inseguridad en las principales ciudades se ha incrementado como resultado de la cantidad de solicitantes de refugio y refugiados que han ingresado al Ecuador a partir del año 2006, se convirtieron en una preocupación para el estado. Por un lado la Dirección de Refugio destinó recursos para ejecutar una campaña masiva de capacitación dirigida a medios de comunicación, autoridades de gobiernos autónomos descentralizados, efectivos policiales y militares que operan en frontera y autoridades de instituciones educativas en frontera, con el objeto de reducir la discriminación y la xenofobia y de que se rompiera con la “ecuación perversa” en palabras del Director de Refugio José Sandoval, que consistía en difundir que todo extranjero era refugiado y que todo refugiado era delincuente.¹⁸ Por otro lado, la persistencia mediática de percepciones xenofóbicas hacia los solicitantes de refugio y refugiados colombianos alertó respecto de que los postulados de la Constitución, relacionados con el tema laboral de los refugiados, no se estaban cumpliendo del todo y que la población reconocida como refugiada estaba siendo vulnerada en sus derechos laborales y consecuentemente existía un incumplimiento de la normativa internacional de protección de los derechos de los refugiados (El Comercio, 2012).

¹⁸Testimonio vertido por José Sandoval en inducción general a Terceros Secretarios, mayo de 2012.

La situación laboral de los refugiados y solicitantes de refugio afrocolombianos en el cantón San Lorenzo fue uno de los temas abordados en cada una de las entrevistas realizadas. En base a los datos obtenidos se elaboró el cuadro 2 en el que se exponen los resultados obtenidos en el campo de integración laboral y que serán analizados a continuación:

Cuadro 2: Ocupaciones de solicitantes de refugio y refugiados afrocolombianos en San Lorenzo



Fuente: Entrevistas. Elaboración propia. Junio 2012.

La información expuesta es un resumen de los hallazgos obtenidos en las entrevistas en el campo de la integración laboral. Los cinco grupos diagramados representan las principales actividades en las que se desempeñan los solicitantes de refugio y refugiados entrevistados. Para introducir esta parte del capítulo, el siguiente testimonio evidencia dos situaciones interesantes: la primera es que existen facilidades para acceder al trabajo; la segunda es que el trabajo es informal y que no responde a lo expresado en la Constitución del Ecuador. Así:

Gracias a Dios, el trabajito no ha faltado. Trabajo en la plantación cuando el patrón me necesita y la vieja se hace la rebusca haciendo sus

buñuelos, empanadas y tamales que se venden a la salida de la escuela y a la salida de la plantación. (Rumualdo, entrevista, 2012).

De acuerdo con los testimonios recopilados, la gran mayoría de las personas entrevistadas se encontraban o en el proceso para la obtención de su visa de refugiado o nunca habían aplicado a ningún procedimiento para regularizar su estatus migratorio, lo cual los colocaba en una situación de extrema vulnerabilidad. Como ellos mismos lo mencionaron, el trabajo no falta. Los refugiados se han convertido en mano de obra demandada por las empresas palmicultoras del sector, precisamente porque al no tener regularizada su situación migratoria no se les paga el salario que por ley les corresponde, no tienen ningún tipo de beneficio, afiliación al seguro, bonificaciones de ley y ni siquiera tienen un contrato firmado. Les pagan quincenalmente de acuerdo con la evaluación que el supervisor hace de su trabajo. Los entrevistados dicen percibir una remuneración variable que puede ir desde 30% hasta 50% menos que el salario digno percibido por un trabajador ecuatoriano. En el caso de las mujeres, la problemática es más compleja, pues con cierta reticencia algunas de ellas indican que a cambio del alquiler de un cuarto y darles trabajo se les pide favores sexuales, que se ven obligadas a dar debido a la presión que tienen por mantener a sus familias.

De acuerdo con las cifras del estudio “No se puede ser refugiado toda la vida...”, el nivel de escolaridad de la población que llega a solicitar refugio es muy bajo y seguramente esa es una de las razones que además limita sus perspectivas para encontrar un trabajo que les ayude a mejorar sus condiciones de vida. De la información recopilada en la frontera norte de Esmeraldas se calcula que el 46,5% de la población que llega apenas tiene educación primaria, algunos incompleta y otros finalizada (Ortega y Ospina, 2012).

Ahora bien, el que la población solicitante de refugio y refugiada sea considerada mano de obra atractiva para los empresarios palmicultores implica para los primeros dos perjuicios. El primero es que son víctimas del abuso y la explotación de los empleadores que irrespetan lo consagrado en la Constitución en relación con el respeto de los derechos laborales de los refugiados. El segundo es que la población refugiada entra en conflicto con la población local porque son preferidos para ocupar las vacantes de trabajo en una provincia que registra las tasas más altas de desempleo del país, aproximadamente el 8,9 % de acuerdo con las cifras presentadas por CODHES en

su informe de 2012, lo cual desencadena a su vez un proceso de competencia y rechazo al que viene desde fuera por “usurpar” lo poco con que se cuenta (CODHES, 2012).

No obstante, como se observó en el cuadro 2, la actividad palmicultora es solo una de las fuentes de subsistencia de solicitantes de refugio y refugiados en San Lorenzo, hay otro porcentaje importante de la población muestra dedicada a lo que ellos denominan “rebusque”. Se refiere a todo tipo de actividades informales de trabajo como ventas ambulantes, preparación y venta de comida rápida en las calles, lavado y planchado de ropa, producción de ropa y/o artesanías, entre otras, en las que la persona no tiene una relación, aunque informal, de dependencia de un patrono específico. Las entradas de dinero como resultado de estas actividades son mínimas y variables día con día, lo que no permite a estas personas planificar sus gastos para atender requerimientos básicos como el pago del alquiler o de servicios básicos. En conclusión, las personas en necesidad de protección internacional sobreviven cada día en situación de extrema vulnerabilidad, enfatizando nuevamente en que la afectación más grande se evidencia en el caso de las mujeres solas con hijos o sin ellos.

En menor porcentaje, pero con una problemática no menos grave, encontramos un tercer grupo dedicado a trabajar dentro de casa, ya sea en casas de personas ajenas haciendo quehaceres de servicio doméstico o en sus propias casas cuidando a niños pequeños de otros connacionales que salen a trabajar en las plantaciones o en la calle. De este grupo es importante rescatar el siguiente testimonio, que resume cómo las necesidades obligan a las personas a improvisar soluciones momentáneas que, aunque no sean las más adecuadas, evidencian que la realidad de la persona en necesidad de protección internacional en territorio ecuatoriano está muy lejos de ser aquella plasmada en la Convención de 1951:

Al principio empecé cuidando los niños de mi hermana y los míos porque si las dos salíamos a trabajar no nos alcanzaba para pagar quién los cuidara. Luego se regó la voz y cada día llegaban más y más gente a dejarme a los niños para poder ir a trabajar. Me pagan \$ 0,50 diarios y con eso yo les compro la leche, les doy el almuerzo y los cuido. Ahora tengo 15 niños desde un mes hasta ocho años, porque más grandes ya buscan también su trabajo. (Sara, entrevista, 2012).

El primer cuestionamiento que salta al analizar este testimonio es ¿cómo puede una sola persona cuidar de un grupo de 15 niños de diferentes edades en un cuarto de cuatro por cuatro metros y un baño? El segundo es ¿qué tipo de alimentación se puede ofrecer con

un presupuesto de 7,5 dólares diarios para 16 personas? Finalmente, y en relación con el proceso de integración educativa que se analizará más adelante, ¿porqué los niños de edad comprendida entre seis y ocho años no están en la escuela, así como los más grandes que, de acuerdo con lo mencionado, también estarían trabajando? Esta última interrogante será abordada con mayor profundidad en la sección siguiente.

Otro grupo de refugiados y/o solicitantes de refugio se dedican a lo que en el gráfico se ha denominado “otros” y que se refiere a quienes trabajan en peluquerías, restaurantes, almacenes de ropa, juguetes, tiendas y demás. Estas personas, al igual que en los otros grupos, no tienen un contrato de trabajo y reciben salarios que van desde los 100 hasta los 150 dólares mensuales. En el caso de quienes trabajan en los gabinetes o salas de belleza, la modalidad es un poco distinta, debido a que el o la empleada gana una comisión por la cantidad de personas atendidas, es decir por un manicure o pedicure reciben \$ 0,55 de comisión y por peinado o corte de pelo \$ 1. Sin embargo, para ejercer este trabajo se requiere de un nivel mínimo de capacitación en el área o por lo menos de experiencia. Además la desesperación por percibir un poco más de dinero lleva a que se trabaje durante jornadas extendidas de lunes a domingo. También se registra un grupo minoritario, que equivale a casi el 6% de la muestra, que manifestaron estar sin trabajo y encontrarse buscando uno.

La conclusión preliminar de esta sección del capítulo es que la población solicitante de refugio y refugiada en el norte de Esmeraldas está siendo altamente vulnerada en sus derechos laborales, vulneración que puede ser analizada desde tres aristas. Primera, a pesar de que muchas personas han iniciado el proceso para la obtención de su visa de refugio, que, de acuerdo con lo expuesto por los entrevistados, puede durar hasta un año en provincias, el certificado que les otorga la Dirección de Refugio no les sirve para conseguir un trabajo. Por lo tanto, el Estado deja a los solicitantes de refugio en una situación de desprotección que no les permite iniciar con su proceso de integración a la sociedad ecuatoriana y que posibilita los abusos referidos en el ámbito laboral a este grupo humano, especialmente a las mujeres. Segunda, el hecho de que existan refugiados reconocidos por el Ecuador que no tienen acceso a las condiciones laborales que refiere la Constitución habla de una debilidad institucional estatal en las ciudades fronterizas para monitorear a las empresas palmicultoras, sobre todo, y garantizar la aplicación de la norma.

Tercera, varias personas que dicen encontrarse en situación de necesidad de protección internacional, por miedo, desconocimiento o desinterés, no han iniciado ningún proceso para regularizar su estatus migratorio y en consecuencia no tienen la posibilidad de acceder a un trabajo en condiciones justas y dignas de acuerdo con la Constitución del Ecuador. No obstante, y desde la perspectiva de Joseph Merkx, representante adjunto del ACNUR en Ecuador, el estado es el que más gana cuando sabe cuántas personas se encuentran en su territorio en necesidad de protección internacional, dónde están y a qué se dedican, por lo que sería importante para el estado facilitar la regularización de dichas personas. Para este funcionario de Naciones Unidas conocer y regularizar la condición migratoria de quienes se encuentran en esta situación es una estrategia de humanidad y de seguridad interna para el estado.¹⁹

IV.3.2. *Integración educativa*

El Estado ecuatoriano, como signatario de la Convención de Ginebra de 1951 y su protocolo, y con el objeto de ser coherente con los preceptos analizados sobre la educación de la población solicitante de refugio y refugiada que se incluyen en su Constitución, ha adquirido ciertos compromisos para con este grupo humano. Dichos compromisos que podrían encajar muy bien en las llamadas “cuatro A” de Naciones Unidas y que refieren a “la asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad”²⁰ de los derechos educativos. Esto, en síntesis, equivale a garantizar que existan los cupos disponibles, las facilidades en el acceso, el seguimiento a las tasas de deserción y la adopción de estrategias que promuevan que la población refugiada pueda gozar plenamente de este derecho.

El analizar cómo se está desarrollando el proceso de integración educativa del solicitante de refugio y/o refugiado afrocolombiano en la sociedad de acogida es de especial importancia por algunas razones, entre las cuales se exponen las siguientes:

¹⁹ Testimonio vertido durante la Reunión del Mecanismo Tripartito Ecuador, Colombia, ACNUR y OIM en Junio de 2012.

²⁰ Katarina Tomasevski citada en Huepa 2008. Relatora especial de la ONU para el Derecho a la Educación.

- a) La educación promueve que la sociedad de acogida, a través de los estudiantes ecuatorianos, reconozcan al otro, en este caso niños y jóvenes refugiados, como sujetos de derechos otorgados por la Constitución ecuatoriana.
- b) Enseña a practicar la tolerancia, la no discriminación, la solidaridad y la convivencia en armonía e igualdad.
- c) Es uno de los mecanismos más efectivos para promover a mediano plazo la integración a la sociedad de acogida como solución duradera efectiva, que permitirá reducir las brechas y las desigualdades socioeconómicas.
- d) Es la única herramienta que permitirá potenciar el aporte de la comunidad refugiada en el Ecuador en pro del desarrollo y de la productividad del país.
- e) Los niños y jóvenes ecuatorianos asentados en las ciudades de frontera norte, pueden actuar como agentes multiplicadores y transmitir a sus familias el mensaje de que convivir en solidaridad implica erradicar la estigmatización y la discriminación del refugiado.
- f) Porque obliga a las autoridades de las instituciones educativas y a sus maestros a ofrecer, de acuerdo con la Constitución y la normativa legal vigente, las condiciones de accesibilidad y aceptabilidad de estudiantes colombianos reconocidos por el estado como refugiados.

El Estado ecuatoriano con el objeto de medir los avances conseguidos con respecto a los postulados de la Convención relacionados con el acceso a los derechos educativos de los refugiados, diseñó en el año 2009 el Programa Nacional de atención especial a los niños, niñas y adolescentes, como una iniciativa multisectorial que involucró a los Ministerios de Inclusión Económica y Social, Salud, Relaciones Laborales, Educación e Instituto de la Niñez y la familia (INFA), con la meta de incrementar a 46% la permanencia de los niños refugiados en el sistema educativo hasta el año 2010 (Manual de Procedimientos de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Movilidad Humana, 2010).

No obstante, el disfrutar del derecho a la educación implica responsabilidad en doble vía. Por un lado, tiene que existir la decisión política y el marco normativo que posibilite que la población refugiada y su familia acceda al sistema educativo ecuatoriano, lo cual es una responsabilidad del estado y, como se analizó en el capítulo

anterior, es un tema que ha sido ampliamente analizado. Las leyes vigentes consideran la mayoría de contingencias que puede presentar un desplazado transnacional por causa de violencia, como el no tener papeles de identidad o la certificación del último nivel cursado o aprobado. En este sentido, analicemos el testimonio de Silvino, refugiado afrocolombiano que radica en el país desde el 2001:

Cuando se llegó para acá, eso era difícilísimo tener entrada a la escuela para los niños. Mejor dicho, eso era imposible porque la gente no entendía que como nosotros tuvimos que salir a la carrera porque si no ahí mismo nos mataban a todos, entonces ellos decían que cuando tuviéramos todos los papeles en regla volviéramos y el problema es que en ese entonces tener el carné, eso demoraba largo. Ahora después del registro ampliado, yo veo que es más fácil porque si no tienen papeles, ahí mismo tienen que dar un examen, el problema un poco es que siempre los ponen más por debajo y los niños pierden un año y a veces dos y como son más grandes se aburren y se terminan botando. Pero siempre ahora es mejor que antes (Silvino, entrevista, 2012).

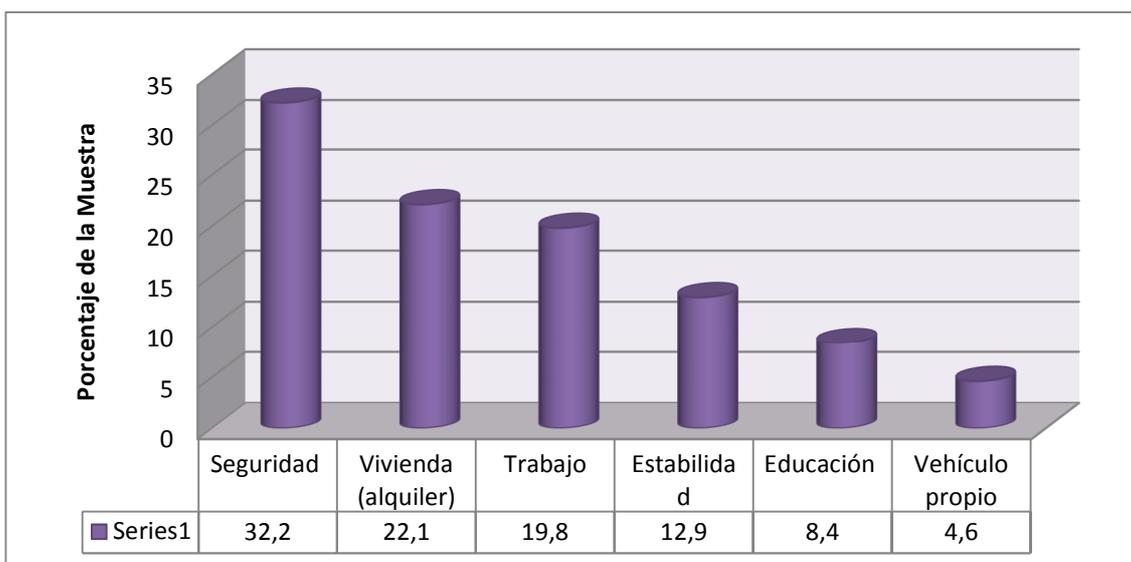
De acuerdo con José Sandoval, Director de Refugio del Ecuador, el Ministerio de Relaciones Exteriores lleva a cabo desde el 2009 una campaña de capacitación y concientización dirigida a Instituciones educativas que se encuentran en frontera, con el fin de difundir el Acuerdo Ministerial 337 vigente desde el año 2008, en el que se reglamenta lo anteriormente expuesto y sobre todo con el objeto de sensibilizar respecto de la necesidad de llevar a la práctica la reglamentación existente en torno al tema. En este sentido, el reto no solo era lograr que los niños refugiados tengan acceso a la educación sin trabas, ni discriminación, sino asegurar su permanencia en los planteles educativos hasta concluir, al menos, la formación técnica o secundaria. Otro de los criterios emitidos por la Dirección de Refugio, y que fue identificado durante el proceso de capacitación mencionado, es que existía cierta discrecionalidad el momento de tomar el examen de ubicación a aquellos niños o jóvenes que no pudiesen certificar hasta qué nivel educativo aprobaron en su país, pues no existen evaluaciones estándar para ser aplicadas en todas las instituciones y la decisión sobre qué debe o no incluir el examen de ubicación depende enteramente del cuerpo docente de cada institución.

Pero, no se puede dejar de mencionar que los solicitantes de refugio y/o refugiados también tienen una gran responsabilidad en el tema, pues son los llamados a preocuparse por corresponder a la garantía de protección de derechos que les otorga el

estado, matriculando a sus niños en los colegios. No obstante, ¿quién culpa a una persona que antepone sus necesidades más inmediatas a aquellas que probablemente le podrían garantizar un futuro mejor? En este sentido, la conclusión preliminar más importante relacionada con el acceso a los derechos educativos de la población refugiada es que los postulados de la Convención de 1951 han sido adecuadamente adaptados en la Constitución Política y en la política pública de educación. Adicionalmente, el Estado se ha preocupado a través de algunas instancias de capacitar a los funcionarios públicos encargados de la aplicación de la norma. Sin embargo, en las entrevistas realizadas se evidencia un alto desinterés de la población solicitante y refugiada por acceder a este derecho, lo cual indiscutiblemente está ligado a una necesidad de supervivencia que les obliga a preocuparse más por vivir el día a día y no tanto por el día de mañana que llegará trayendo sus propias cargas.

En este contexto y como se ha mencionado, para la población solicitante de refugio y refugiados afrocolombianos asentados en la frontera norte de la provincia de Esmeraldas, tener acceso a la educación no es una prioridad. Sus prioridades, como se expresa en el cuadro 3, responden en primer lugar a una necesidad por encontrar seguridad, razón por la cual se desplazan desde su país de origen al Ecuador. Una vez que se encuentran aquí, la prioridad es encontrar trabajo y vivienda. Ahora bien, como se analizó en líneas anteriores, las fuentes de empleo disponibles y la remuneración percibida no son suficientes para garantizar estabilidad y condiciones dignas de vida, lo cual los encierra en un círculo vicioso, pues en el mejor de los casos sus salarios escasamente alcanzan para afrontar el costo del alquiler y la compra de alimentos básicos para la manutención familiar. Esto conlleva a que varios miembros de la familia tengan que salir a buscar trabajo formal e informal para lograr cubrir las necesidades básicas del hogar.

Cuadro 3. Lógica de prioridades de solicitantes de refugio y refugiados afrocolombianos



Fuente: Entrevistas. Elaboración propia. Agosto 2012.

El Estado ecuatoriano y la comunidad internacional han hecho esfuerzos importantes para tratar de aliviar esta problemática. Es así que, una vez que una persona cuenta con un carné de refugiado, puede acceder a ciertos beneficios estatales como el bono de desarrollo humano y a través del Programa Mundial de Alimentos (PMA) estas familias reciben bonos canjeables por alimentos pertenecientes a los diferentes grupos alimenticios. Con esto se pretende reducir la presión por suplir las necesidades básicas familiares y motivar a los y las cabezas de hogar para que envíen a sus niños a la escuela. Sin embargo, testimonios como el que continúa fueron muy comunes entre los entrevistados:

Nosotros somos cinco: mi hermana, yo y las tres niñas. Pero sinceramente con lo que ganábamos solo nosotras no alcanza para la comida y la ropita, entonces las dos niñas están trabajando en el chifa y con eso nos alcanza para más cosas (Francelina, entrevista, 2012).

Esta realidad es recurrente en gran parte de los testimonios recabados durante la investigación. No obstante, si se analizan las respuestas obtenidas a la luz de otra variable como el tiempo que se encuentran los refugiados o solicitantes de refugio en el país, el resultado es que hay directa proporcionalidad entre el tiempo de residencia en el país y la tasa de matriculación a nivel de escuela y secundaria. Es decir, mientras más tiempo lleva residiendo en el Ecuador una familia refugiada, existe mayor conocimiento de su entorno, mayor estabilidad laboral y consecuentemente más alta es la tasa de matriculación escolar.

Lo expuesto, se refiere a la población infantil de 6 a 16 años. En el caso de las personas que pertenecen al grupo etario de 18 a 30 años que, de acuerdo con las cifras de la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores, corresponde al 60%, la situación es un tanto más complicada. Esto se debe principalmente a que, como se mencionara antes, la población afrocolombiana que cruza la frontera norte viene de desarrollar durante toda su vida actividades relacionadas con la labranza de la tierra, cosecha de productos, caza y pesca y registra un bajo nivel de escolaridad.

De acuerdo con lo expuesto por Huepa (2008), la responsabilidad del Estado receptor, si bien incluye el brindar todas las facilidades para que los niños, niñas y adolescentes en situación de solicitantes de refugio y refugiados puedan integrarse al sistema educativo de la sociedad de acogida, existe otra responsabilidad no menos importante que tiene que ver con la identificación de los casos en que se requiera de apoyo y acompañamiento psicosocial a menores, como un mecanismo que garantice que estos se encuentren en condiciones óptimas de incorporarse al proceso educativo. El estudio desarrollado por esta autora sugiere que este es un tema que debería ser asumido por el Estado y operativizado en las instituciones educativas con porcentajes importantes de alumnos en esta condición, o en su defecto por ACNUR o por las ONGs que trabajan por lograr un mejoramiento en las condiciones de vida de este grupo objetivo (Huepa, 2008:9). El presente trabajo de investigación, no consideró realizar entrevistas a menores de edad en condición de solicitantes de refugio y refugiados, fundamentándose en los testimonios de los adultos. De dichos testimonios se infiere que, a pesar de que en determinado momento los niños, niñas y adolescentes podrían ser el grupo más vulnerado dentro del colectivo de refugiados afrocolombianos, la estructura familiar o lo que dentro del pueblo afrodescendiente se conoce como “Familia Ampliada”, protege a los más pequeños y funge como un aislante entre la realidad y lo que estos perciben de ella. Por lo tanto, el argumento de Huepa según el cual los niños, niñas y adolescentes sufren mayor vulneración de sus derechos, no es necesariamente aplicable en la población afrocolombianas solicitante de refugio o refugiada en la frontera norte de Esmeraldas.

IV.3. Presupuesto estatal para protección de refugiados

Al analizar las cifras levantadas por la Dirección de Refugio en lo referente al presupuesto que significa para el Estado ecuatoriano la atención de la población refugiada, se observa en el cuadro 5 que, a través de un cálculo bastante simplificado en el que se incluyen el costo de la atención estatal en aspectos como educación, salud, subsidio al gas y el costo administrativo de la Dirección de Refugio, la gestión del refugio en Ecuador tiene un costo aproximado de 30 millones de dólares al año. No obstante, el Director de Refugio considera que estas cifras son bastante conservadoras y no reflejan la totalidad de los costos, pues, por un lado, se calcula únicamente en función del número de refugiados reconocidos sin considerar a los solicitantes y a todas las personas en necesidad de protección internacional que también se sirven de algunos beneficios estatales y, por otro lado, no se consideran otros beneficios como el acceso al bono de desarrollo humano al que tiene derecho un refugiado reconocido. Con estos argumentos se concluye que el estado invierte aproximadamente 60 millones de dólares anuales en la gestión de refugio y esta es una de las razones por las que ha iniciado la campaña internacional que promueve la responsabilidad compartida entre los estados, para, a través de figuras como el reasentamiento en un tercer país, lograr el aporte efectivo de la comunidad internacional en el manejo de las problemáticas conexas que traen consigo las dinámicas de movilidad humana.²¹

Tabla 4. Estimación de gasto anual del Estado ecuatoriano en atención a solicitantes de refugio y refugiados

GASTO DEL ECUADOR EN ATENCIÓN A PERSONAS RECONOCIDAS COMO REFUGIADAS		ANUAL
Número personas reconocidas como refugiadas por el Gobierno del Ecuador hasta el 30 de abril de 2012	56.190	
Gasto anual en salud por persona	\$ 328,00	\$ 18'430.320,00
Gasto anual en educación por persona (Fuente: Situación de la educación en el Ecuador)	\$ 250,00	\$ 8'428.500 (gasto por 70% personas refugiadas en edad escolar)
Subsidio al gas (promedio de 4	\$ 10,40	\$ 1'753.128

²¹ Testimonio vertido por José Sandoval en la “Mesa de diálogo de Cooperación Internacional dirigida a refugiados en el Ecuador”, mayo 07, 2012.

personas por hogar) - costo de un cilindro de gas doméstico 1,60 USD. Valor real 12 USD, Subsidio 10,40 USD por cilindro (Fuente: Observatorio Política Fiscal)		(considerando 1 tanque mensual)
Gasto administrativo MRECI		\$ 1.323.000,00
	TOTAL	\$29'934.948,00

Fuente: Dirección de Refugio. 2012.

En estos cálculos, tampoco se ha incluido el costo que tiene para el Estado las diferentes estrategias empleadas para fomentar la integración de los refugiados a la sociedad ecuatoriana, entre las cuales se cuentan: campañas de sensibilización y capacitación dirigidas a medios de comunicación, fuerzas armadas policiales y militares e instituciones educativas; planificación y ejecución de eventos ciudadanos que promueven la integración y la convivencia en armonía como ciclopaseos, jornadas culturales, festivales gastronómicos, ejecutados con fondos de cooperación internacional, ACNUR y el Estado ecuatoriano.

Con el objeto de responder a la pregunta de ¿En qué medida cumple el Ecuador con la normativa de protección internacional de refugiados respecto a la población afrocolombiana, asentada en la frontera norte del Ecuador en condición de refugiados en el período 2005-2010? y tomando como referencia los testimonios recopilados, se evidencia que la integración a la sociedad de acogida, como una de las soluciones duraderas que requiere de garantías estatales para el cumplimiento de los derechos de las personas en necesidad de protección internacional, no está conformada por áreas aisladas, sino que es un entramado multidimensional de aspectos interdependientes entre sí y que en conjunto significan ejercer el derecho a una ciudadanía plena.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

Como se ha mencionado al finalizar cada uno de los capítulos expuestos, las conclusiones de esta investigación pretenden responder a las preguntas planteadas desde un inicio y que es preciso recordar en este capítulo. Esta pequeña introducción se propone ubicar al lector con las interrogantes planteadas y utilizarlas como eje conductor del mismo.

La pregunta central que resume la ontología del estudio es ¿En qué medida cumple el Ecuador con las normas internacionales de protección de los refugiados, respecto a la población afrocolombiana asentada en la frontera norte de Esmeraldas en condición de refugiados durante el período 2005-2010? Derivada de esta pregunta central de investigación, la hipótesis planteada es H1: “El Ecuador cumple parcialmente con las normas internacionales de protección de refugiados. A pesar de que un migrante obtenga el estatus de refugiado, el estado ecuatoriano no posee la institucionalidad que

permita garantizar que los derechos de ese ciudadano, en relación a oportunidades laborales y acceso a la educación sean respetados conforme a los estatutos de la Convención de Ginebra de 1951”.

La interrogante principal se encuentra sostenida en tres preguntas subsidiarias. Así, la primera cuestiona: ¿Cómo se han internalizado las normas internacionales de protección al refugiado en la constitución y en las políticas públicas del Ecuador en el período 2005-2010? La segunda pretende responder: ¿Cuáles son las medidas adoptadas por el Estado ecuatoriano para cumplir con los postulados de los artículos 22 y 24 de la Convención sobre el Estatuto de los refugiados, en relación al derecho al trabajo y a la educación de los refugiados afrocolombianos asentados en la frontera norte de Esmeraldas en el período 2005-2010 y cuál es la percepción de estos sobre la efectividad de las medidas? Finalmente, la tercera busca respuesta a la pregunta de si el Estado ecuatoriano ha cumplido durante el período 2005-2010 con el principio de no devolución de la población afrocolombiana solicitante de asilo y/o refugiada en la frontera norte de Esmeraldas.

Se respondió estas interrogantes en tres momentos que, a pesar de ser independientes, están íntimamente articulados entre sí y en conjunto responden a la pregunta central. El primero se centró en la investigación normativa en relación con el acceso a los derechos laborales de los solicitantes de refugio y refugiados y los confrontó con los testimonios de estos últimos. El segundo realizó el mismo análisis pero desde la perspectiva de acceso a derechos educativos. Finalmente, se analizó el proceso para la obtención de la visa de refugio, su correspondencia con la norma internacional y su cumplimiento en aspectos tales como el principio de no devolución.

Tal como se mostró en el marco conceptual de la tesis, la afirmación de la hipótesis de esta investigación debe ser analizada en el marco de ciertas realidades estatales. Una de estas realidades es que la institucionalidad estatal dedicada exclusivamente a la gestión del refugio es relativamente nueva y aún se encuentra en construcción. La Dirección General de Refugiados (DGR), como se llamó originalmente, fue creada en el año 2007, una vez que se detectara la necesidad de institucionalizar el tratamiento de los temas relacionados con el refugio, debido a la tendencia creciente en el flujo de solicitantes de refugio, en su mayoría de nacionalidad colombiana que ingresaban al Ecuador. En el año 2010, mediante Acuerdo Ministerial

No.000118, cambió su nombre a Dirección de Refugio y sufrió algunos cambios funcionales que la ubican como dependencia directa de la Subsecretaría de Asuntos Migratorios, Consulares y Refugio, con lo que se previó otorgarle mayor jerarquía en el organigrama institucional, así como también fortalecerla geográficamente al abrir oficinas de refugio en cuatro provincias del país y lograr el objetivo de desconcentrar la gestión operativa.

Es decir, la institucionalidad que existe desde el estado cumple con la función de receptor y emitir resoluciones sobre las solicitudes de refugio presentadas, pero tiene un rol muy incipiente en el seguimiento y coordinación interinstitucional que permita garantizar que los derechos laborales y educativos se cumplan de conformidad con la normativa internacional. En relación a lo expuesto, se ha mencionado en los capítulos previos que el estado ha promovido la ejecución de algunos programas de capacitación dirigidos a instituciones educativas, fuerzas armadas y policiales ubicadas en frontera y a periodistas en todo el país, con el fin de socializar la normativa y sensibilizar a las autoridades para que promuevan su cumplimiento. Sin embargo, aún no se han ejecutado mecanismos sostenidos de seguimiento y control de los procesos de integración del solicitante de refugio y refugiado. Es indiscutible que implementarlos constituye la etapa de consolidación de una política de refugio que, como se recalca, aún se encuentra en formación.

No obstante, esta no es la única consideración importante en relación con la afirmación de la hipótesis. Como se señaló en el capítulo III, se evidencia en los últimos años que existe una tendencia significativa hacia incorporar y hacer prevalecer criterios de seguridad interna en las resoluciones estatales que rigen la política nacional en el tema de refugio. A partir del año 2010 han existido dos diferentes decretos ejecutivos: el 3301 y el ahora vigente 1182. Ambos restringen, por un lado, la conceptualización del término refugiado al de la Convención de 1951. Por otro lado, tienen ciertos elementos restrictivos con el fin de detectar las solicitudes manifiestamente infundadas, abusivas e ilegítimas y, finalmente, restringen en términos de plazos y condiciones a los solicitantes, con el fin de hacerlos corresponsables del proceso de obtención de su visa de refugio.

V.1. Acceso a derechos laborales

De acuerdo con lo expuesto en la Constitución del Ecuador, el solicitante de refugio y refugiado legalmente reconocido por el país tiene el derecho de trabajar en igualdad de condiciones que un ciudadano ecuatoriano sin ser víctima de ningún tipo de discriminación y a percibir por el trabajo que realice la remuneración y beneficios que constan en el código de trabajo. Con este antecedente, es importante considerar que los resultados de esta investigación apuntan con claridad a tres fenómenos que, a pesar de ser plenamente identificados de manera particular, operan de forma interdependiente haciendo de la plena realización de este derecho un asunto muy complejo y difícil de abordar para un estado con una institucionalidad débil y con un presupuesto limitado.

El primero, en el caso específico de la población afrocolombiana asentada en la frontera norte de Esmeraldas en condición de solicitantes de refugio y refugiados, es el bajo nivel de escolaridad de solicitantes de refugio y refugiados, considerando que las actividades que desempeñaban en su país de origen estaban orientadas principalmente a la pesca y agricultura para el autoconsumo y en menor porcentaje a la minería artesanal. Una vez en Ecuador y ante la imposibilidad de contar con un área de tierra que les permita recrear sus dinámicas productivas, se han visto en la necesidad de enrolarse en las empresas que en San Lorenzo proveen la mayor cantidad de fuentes de empleo, es decir las empresas palmicultoras.

El segundo es que las empresas palmicultoras ubicadas en San Lorenzo se han posicionado en el sector como una alternativa para paliar la problemática de subempleo y desempleo imperante a propósito del abandono estatal que ha caracterizado a la zona desde los inicios de la vida republicana del Ecuador. Su éxito se debe, entre otros factores, a que tienen disponible gran cantidad de mano de obra en la población local y, en los últimos diez años, en la población que migra desde Colombia como resultado del conflicto interno en ese país. Esta realidad presenta dos focos importantes para el análisis. Uno de ellos fue expuesto de manera generalizada durante las entrevistas. Se trata del hecho de que existen fuentes de empleo disponibles que no exigen mayores condiciones de profesionalización ni experiencia para ser desarrolladas. Otro es que la vulnerabilidad de las personas en necesidad de protección internacional ha hecho que se irrespete las condiciones laborales que establece el código de trabajo nacional en relación, sobre todo, con el pago del salario mínimo, la afiliación al seguro social y el acceso a los beneficios de ley como bonificaciones, cesantías y otras que constan en la

normativa legal vigente. Esta situación nos lleva a concluir que, a pesar de que la Constitución ecuatoriana y el código de trabajo recogen fielmente lo expuesto en la Convención de Ginebra de 1951 en lo concerniente a las obligaciones de los patronos hacia sus trabajadores refugiados, esto en la práctica no se cumple y el seguimiento y control del Ministerio de Relaciones Laborales como institución estatal competente no llega hasta las empresas de palma que funcionan en frontera norte y, por tanto, no puede evitar que los derechos laborales de este grupo humano sean vulnerados.

Finalmente, el tercer fenómeno identificado es que, aunque los entrevistados no han experimentado problemas de discriminación racial, sobre todo por el hecho de que la sociedad de acogida está conformada predominantemente por población afroecuatoriana, han enfrentado inconvenientes con la comunidad local porque percibe que la población solicitante de refugio y refugiada constituye una competencia desleal al ser mayormente demandada por las empresas debido a que tienen menos presión por cumplir con sus derechos laborales. En este campo, el celo no solamente se restringe al ámbito laboral. Las entrevistas realizadas dieron cuenta además de que la población local se siente incómoda con algunas medidas de atención direccionadas solamente a los individuos reconocidos como refugiados, como es la entrega de los bonos canjeables por alimentos entregados por el PMA. Esta situación ha sido ampliamente debatida en los últimos dos años por estado y ONGs. Se ha llegado a determinar que cualquier tipo de medidas a implementarse para favorecer la garantía de derechos y las condiciones de vida de la población refugiada deben incluir a la comunidad local, con el fin de propiciar una sinergia entre todos los actores involucrados en el proceso de integración de los refugiados, conforme a lo estipulado en la Declaración y Plan de Acción de México.

V.2. Acceso a derechos educativos

De acuerdo con Huepa (2008), la educación es, por un lado, el proceso que permite a las sociedades reproducir patrones conductuales, normativos, saberes ancestrales y cosmovisión. Por otro lado, y dependiendo de la forma en que esta sea concebida y aplicada, constituye la herramienta más eficiente de construir sociedades activas en la aplicación de los derechos humanos. En este sentido, el enfoque adoptado por esta investigación asume como cierto el hecho de que el garantizar el acceso a la educación de la población en necesidad de protección internacional es uno de los pocos

mecanismos que lograrán en el corto y mediano plazo que la integración en la sociedad de acogida sea una realidad a través de la cual se reduzcan las brechas y desigualdades socioeconómicas, se minimicen las manifestaciones de discriminación y xenofobia hacia la población refugiada y se potencialice su aporte productivo a favor de su núcleo familiar, así como a favor del desarrollo económico del estado y de la sociedad ecuatoriana.

Como se analizó en capítulos precedentes, el Ecuador considera el derecho a la educación a nivel constitucional y a nivel normativo, como un derecho universal para todos quienes habitan su territorio. Es pertinente mencionar que el Acuerdo Ministerial 337 del Ministerio de Educación que regula el acceso y permanencia en el sistema educativo ecuatoriano de niños, niñas y adolescentes ecuatorianos/as y extranjeros/as que requieren atención prioritaria por su condición migratoria abarca casi en su totalidad las contingencias que podría presentar una persona en necesidad de protección internacional que ha abandonado su país. Incluye: a) el tratamiento de temas como documentos de identidad válidos, para lo cual es suficiente contar con el certificado provisional de solicitante de refugio; b) la prohibición de negar el acceso a la educación a los niños y niñas ubicados en zonas de frontera bajo ninguna circunstancia; c) el reconocimiento de los certificados educativos obtenidos en el exterior y d) el examen de ubicación para quienes no contaran con los certificados de los títulos obtenidos o del último grado académico cursado y/o aprobado fuera del Ecuador.

Evocando los testimonios de los solicitantes de refugio y refugiados, así como de miembros de ONGs entrevistados, se concluye que los esfuerzos estatales desplegados en torno a los temas mencionados han sido exitosos desde la perspectiva de capacitación a las autoridades y funcionarios encargados de la aplicación de la norma y del seguimiento de la misma. Posiblemente la única excepción se refiere a la aplicación de los exámenes de ubicación, donde, al no contar con un formato estándar expedido por el Ministerio de Educación, se reporta discrecionalidad en las preguntas formuladas durante el examen. Esto conlleva a que en la mayoría de casos reportados los estudiantes sean ubicados hasta dos niveles por debajo del que por su edad les corresponde y consecuentemente se desmotiven y no culminen con sus estudios.

No obstante y, considerando a esta última como la mayor debilidad reportada en la garantía estatal de acceso al derecho educativo, es preciso mencionar que en el éxito

del proceso de integración educativa existe una responsabilidad en doble vía, que debe ser asumida tanto por el Estado como por la persona que ha migrado en situación de necesidad de protección internacional. En este punto, se evidencian dos hallazgos. El primero es que existe un importante porcentaje de la población que se reconoce en necesidad de protección internacional y que, como ha sido mencionado por varias ocasiones, por desconocimiento o desinterés, no ha iniciado el proceso de regularización de su estatus, situación que lo coloca en lo que se ha denominado “limbo migratorio”, cuyas consecuencias también se pueden percibir en el área educativa. Efectivamente, si bien existe la prohibición de negar la matrícula a quienes se encuentren dentro de la zona de integración fronteriza (ZIF), la ley es muy clara al definir que quienes no posean documento de identidad serán recibidos en las instituciones educativas de manera provisional hasta que cuenten al menos con el certificado de solicitante de refugio. El ser permanentemente un refugiado invisible limita la posibilidad de acceder al sistema educativo ecuatoriano y consecuentemente limita las posibilidades de mejorar las condiciones de vida del núcleo familiar a mediano plazo, siendo ésta una responsabilidad exclusiva de la persona en necesidad de protección internacional y que escapa del ámbito de gestión del estado ecuatoriano.

El segundo hallazgo es que educarse o enviar a las instituciones educativas a los niños, niñas y adolescentes no es una prioridad para la comunidad solicitante de refugio y refugiada ubicada en la frontera norte de Esmeraldas. Esta situación es motivada en gran parte por la precariedad en las condiciones de vida y en la urgencia de atender las situaciones más emergentes de la rutina diaria, que tristemente se reducen a la alimentación y el alquiler. Adicional a lo expuesto, no se puede dejar de analizar que la mayor parte de la población afrocolombiana entrevistada se origina en el sector rural de la ZIF y que se ha dedicado en mayor porcentaje a la pesca y agricultura tradicional. Por tanto, desde su cosmovisión el acceder a la educación no es garantía de mejorar sus condiciones de vida, como lo es el regresar a su territorio, lo que implicaría poner fin al proceso de desarraigo y contar nuevamente con una fuente segura de subsistencia, alimentación y vivienda de acuerdo con sus costumbres y tradiciones ancestrales.

En resumen y con el ánimo de responder a la interrogante ¿Cuáles son las medidas adoptadas por el Estado ecuatoriano para cumplir con los postulados de los artículos 22 y 24 de la Convención de Ginebra de 1951, en relación al derecho al trabajo

y a la educación de los refugiados afrocolombianos asentados en la frontera norte de Esmeraldas en el período 2005-2010 y cuál es la percepción de estos sobre la efectividad de las medidas?, esta investigación concluye que en el ámbito constitucional y normativo el estado ecuatoriano considera casi la totalidad de los postulados de la normativa internacional incluidos en los artículos 22 y 24 de la Convención. Sin embargo, existen ciertas falencias desde las instituciones del estado para garantizar que estos preceptos sean implementados en la praxis de manera integral. Adicionalmente, en su gran mayoría las bajas tasas de matriculación y permanencia en el sistema educativo ecuatoriano responden a la falta de interés de la comunidad en necesidad de protección internacional ubicada en la frontera norte de Esmeraldas, por educarse o promover que los niños y jóvenes lo hagan, debido a que no creen que la educación pueda propender a mejorar sus condiciones de vida en el largo plazo. Prima, como es comprensible, una visión de corto plazo por asegurar el sustento diario, para lo cual se requiere que todos quienes tengan la posibilidad de laborar y aportar económicamente con la manutención del hogar lo hagan.

V.3. El proceso para acceder a la visa de refugio y el cumplimiento del Ecuador con el principio de “no devolución”

El proceso para acceder a una visa de refugio ha sufrido modificaciones sustantivas en los últimos años con el fin de mejorar la gestión de refugio, entre las que se cuentan: el fortalecimiento de la Dirección de Refugio a través del incremento de sus recursos humanos y presupuestarios; la apertura de cuatro oficinas de refugio ubicadas en las ciudades de frontera que registran mayores cifras de movilidad humana, es decir Tulcán, Esmeraldas, Sucumbíos y Guayaquil, y la implementación del plan piloto en Quito para otorgar el estatus de refugio en diez días. No obstante, la percepción de los solicitantes de refugio ubicados en la frontera norte de Esmeraldas es que en el proceso para la obtención de la visa de refugio persisten algunos inconvenientes que impiden a la población en necesidad de protección internacional acceder oportunamente al ejercicio pleno de los derechos de acuerdo con la Constitución y con la normativa internacional.

El primer inconveniente abordado es que, aunque existe actualmente una oficina de refugio en Esmeraldas, el proceso para la obtención de la visa de refugio no se desarrolla en su totalidad en esta ciudad, situación que provoca que el tiempo para

obtener la respuesta a una solicitud de refugio sea muy largo, esto sin considerar que cuando una solicitud es negada en primera instancia, la persona debe acudir a un recurso de apelación que implica tiempo adicional. De las entrevistas realizadas se desprende que desde que se presenta una solicitud hasta que se recibe una respuesta por parte del estado puede transcurrir un período entre tres hasta nueve meses, durante los cuales la persona cuenta con un certificado provisional de solicitante de refugio que, de acuerdo con los testimonios, no les provee mayores garantías de acceso a derechos.

Otra de las conclusiones referentes al proceso para la obtención de la visa de refugio refiere a la normativa que permite aterrizar en la praxis los postulados de la Constitución referentes a movilidad humana. Desde el año 2008 existe la Política del Ecuador en materia de refugio, creada para normar el procedimiento de registro ampliado en el período 2009-2010 y posteriormente se adoptan los decretos ejecutivos 1635, 3301 y 1182 como los instrumentos legales que guían el accionar de los funcionarios de la gestión de refugio, cada uno en su momento. Sin embargo, desde la óptica de organizaciones afroecuatorianas de la ZIF como CANE, es imprescindible contar con una ley de refugio que contemple todos los aspectos relevantes de la gestión de refugio y permita la estandarización de los procedimientos en todas las instancias relacionadas con esta. La existencia de esta ley permitirá además otorgar sostenibilidad a los procesos implementados en materia de refugio para que estos no respondan a situaciones políticas binacionales sino principalmente a la filosofía de garantía de derechos de la normativa internacional de protección al refugiado de Ginebra de 1951.

Adicional a esto, las organizaciones de la sociedad civil afrodescendiente de Ecuador y Colombia proponen, como una estrategia para abordar de manera diferenciada la problemática de movilidad humana experimentada por la población afrodescendiente, apelar al artículo 423 de la Constitución del Ecuador para instar a los gobiernos de Ecuador y Colombia a colocar en las agendas bilaterales y espacios políticos creados para la atención de las necesidades prioritarias del pueblo afrodescendiente ubicado a ambos lados de la frontera una solución definitiva al problema de la regularización migratoria de los afrocolombianos asentados en la ZIF y el acceso a sus derechos. Consiste en otorgarles la doble nacionalidad con el fin de disminuir la vulnerabilidad de que son víctimas cuando deben atravesar la frontera y garantizar de forma permanente el ejercicio de sus derechos.

Adicionalmente a lo expuesto, como se ha mencionado en capítulos anteriores, el principio de no devolución es uno de los pilares fundamentales de la normativa internacional de protección al refugiado y el Estado ecuatoriano reconoce en la política exterior del Ecuador en materia de refugio que, a pesar de la voluntad estatal por cumplirlo de manera irrestricta, la situación de invisibilidad en que se mantienen algunas personas en necesidad de protección internacional ha propiciado que en algunas ocasiones se hayan presentado casos de detención e incluso deportación de personas hacia su estado de origen en el que peligraba su integridad, lo cual constituye un incumplimiento de la normativa en uno de sus puntos más sensibles (Política del Ecuador en materia de refugio, 2008). En este sentido, la solución adoptada por el estado ecuatoriano para garantizar el cumplimiento del principio de no devolución, durante el período 2009-2010 fue enviar, a través del procedimiento de registro ampliado, a brigadas estatales para que dieran encuentro en el territorio a las personas en necesidad de protección internacional y, una vez regularizada su condición migratoria, tuvieran acceso a los derechos que les brinda la Constitución y la normativa internacional, derechos entre los que se cuenta el de no devolución.

Sin embargo, vale la pena preguntarse si la incorporación de cláusulas restrictivas en los decretos ejecutivos que operativizan los procedimientos relacionados con la gestión del refugio no constituye también una forma de legitimar la devolución de personas que se identifican con el concepto de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951. Esto ocurre cuando el Estado ecuatoriano decide no otorgarle la visa de refugio a un solicitante y le da un tiempo determinado para abandonar el país. Considerando que en el período 2010-2012 la relación de visas otorgadas responde a tres de cada 10 solicitudes, instar a una persona a retornar a su estado de origen porque la comisión para otorgar el estatus de refugio decidió no otorgarle la visa podría ser en ciertos casos una forma legal de incumplir con el principio de no devolución y de no abordar el tema de refugio con la solidaridad y humanismo con que el Gobierno ha ofrecido hacerlo.

Finalmente, para concluir este trabajo de investigación hay que dejar por sentado que las connotaciones de ser refugiado tienen hoy por hoy notables diferencias con lo que representaba ser refugiado a principios del siglo XX. Por ejemplo, la globalización, como el fenómeno que acorta distancias y homogeniza conciencias debido al proceso de

erosión cultural que trae consigo, tiene un efecto dramáticamente excluyente en las víctimas de migración y de refugio. De acuerdo con Méndez (2011), la principal paradoja al hablar de globalización y migración es que mientras la primera propugna por la apertura de mercados y la subjetivación de las fronteras estatales, alrededor de los migrantes y personas en necesidad de protección internacional, existe todo un proceso restrictivo que los clasifica como los hijos ilegítimos de la globalización o, como diría Stalker, una categoría residual, una idea tardía de la que no es bueno hablar porque nos sentimos avergonzados.

Para Sadako Ogata, ex alta comisionada de Naciones Unidas para los Refugiados, los sentimientos de desarraigo experimentados por las personas en necesidad de protección internacional, abarcan todas las esferas de la vida humana; es decir, existe un desapego de los sentimientos nacionalistas porque el individuo cree que su estado no está en la capacidad de proteger su vida y la de su familia; existe un desarraigo físico de la tierra que habita y que le brindaba cobijo, sustento y seguridad; y finalmente se produce un distanciamiento emocional de las vivencias que lo constituyen como ser humano, de su pasado. En esta situación de vulneración profunda, esta estudiosa de la migración y del refugio plantea que las problemáticas humanitarias que se derivan del refugio deben ser abordadas desde la perspectiva de seguridad humana, pero que, en contraposición, existe una tendencia creciente en los países a considerar a la migración y al refugio como amenazas para sus estados-nación y se prevé el agravamiento de esta tendencia con las subsecuentes consecuencias para las víctimas de la migración forzada (Ogata citada en Valdez, 2004).

En Ecuador, aún se observa con optimismo la evolución que ha experimentado la gestión de temas como el refugio desde la constitución de 1998. El fortalecimiento de la institucionalidad para lograr que el trabajo operativo de los funcionarios sea desarrollado en el marco de los preceptos constitucionales y normativos vigentes, así como la capacitación de los principales actores en frontera, son procesos que cuentan con la voluntad política del gobierno y con presupuestos asignados para garantizar que esa voluntad aterrice en la praxis. Sin embargo, todavía no se cumple con la recomendación que se encuentra en la Declaración y Plan de Acción de México acerca de la necesidad de un análisis diferenciado de los casos de solicitantes de refugio por condición étnica. Esto permitiría tomar en consideración situaciones específicas como la

de los solicitantes de refugio y refugiados afrocolombianos en la frontera norte del Ecuador.

Esta investigación arrancó con la premisa de que el refugiado afrocolombiano era doblemente vulnerado en sus derechos, por ser refugiado y por ser afrocolombiano. Los resultados demuestran que no es así, principalmente porque, como dijera Juan García, “existe esa voluntad colectiva de ser un solo pueblo” (García, 2012). Pero con toda seguridad los hermanos afrocolombianos que no se encuentran en la frontera norte de Esmeraldas sí están sufriendo esta doble vulneración en otros rincones del país y es obligación del Estado ecuatoriano velar por que el principio de no discriminación se cumpla con todos quienes habitan territorio ecuatoriano.

BIBLIOGRAFIA

- ACNUR (2000). *La Situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de Acción Humanitaria*. España: Icaria Editorial.
- ACNUR (2010). “Guía informativa: cómo solicitar refugio en Ecuador?” Quito: ACNUR pp. 4-23.
- ACNUR (2011). “Ecuador y el sistema de protección de derechos humanos de la ONU: sistematización de las recomendaciones 2004-2011”. Disponible en: www.pnud.org.ec, visitado en diciembre 12, 2011.
- ACNUR (2012). “Hoja informativa: el procedimiento de asilo en Ecuador” Disponible en: <http://www.acnur.org/paginas/index>, visitado en marzo 01, 2012.
- ACNUR (2012)b. “Reasentamiento Solidario” Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/pam/resultados-en-solucionesduraderas/reasentamiento-solidario/>, visitado en junio 15, 2012.
- ACNUR (2012)c. “Día Mundial del Refugiado. Disponible en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Eventos/2012/Dia_Mundial_del_Refugiado_2012_en_Mexico , visitado en septiembre 22, 2012.
- Adelman, Howard (2001). “From Refugees to Forced Migration: The UNHCR and Human Security”. *International Migration Review*, Vol. 35, No. 1, pp. 7-32.
- Aja, Antonio (1998). “La emigración en la Revolución Cubana”. *Análisis de Coyuntura*. Año 2. No.10. AUNA – Cuba, pp. 19-28.
- Arcenales, Javier (2009). “Derechos de las personas en movilidad humana en 2009”. *¿Estado constitucional de derechos?: informe sobre derechos humanos: Ecuador 2009*, Programa Andino de Derechos Humanos (Comp.): pp. 331-344. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Abya - Yala.
- Ávila, Luis (2007). “Marco jurídico internacional y de Ecuador en migración y refugio”, en Salazar, Richard (Coord.), *Migración: mitos, propuestas y desafíos*, Quito: OIM – Esquel.
- Balda Larrea, Sebastián (2008). “El refugio colombiano en el Ecuador en el período 2000-2007: debilidad institucional y políticas públicas”. Disertación para magíster, FLACSO - Sede Ecuador.
- Bauman, Zygmunt (2008). *Archipiélago de Excepciones*. Buenos Aires: Katz Editores.

- Bonilla, Adrián (2009). “La Crisis entre Ecuador y Colombia”. En *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*, Grace Jaramillo (Comp.): pp. 12. Quito, Ecuador: FLACSO-Sede Ecuador.
- CODHES (2012). “Ecuador y Colombia: Territorios de Frontera más allá de las cifras”. Bogotá: Ediciones Antropos.
- CODHES (2011). “De la seguridad a la prosperidad democrática en medio del conflicto”. Bogotá: Ediciones Antropos.
- Cortéz, Almudena (s/f). “Transnacionalismo político: Políticas migratorias de vinculación de los estados de origen y de las asociaciones de migrantes en España. Los casos ecuatoriano y colombiano”. Disponible en: http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/06/68/PDF/AT9_Cortes_Sanmartin.pdf. Visitado en: septiembre 12, 2012.
- DANE (2012). “Afrocolombianos y el censo 2005”. Disponible en: http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r1/articulo7_r1.htm, visitado en enero 09, 2012.
- Davies, Sara (2008). *Legitimising Rejection. International Refugee Law in Southeast Asia*. Leiden: Koninklijke IDC Publishers.
- Donnelly, Jack (1999). “The social construction of international human rights”. En Dunne, Tim; WHEELER, Nicholas (Ed), *Human Rights in global politics*, Cambridge University Press.
- Dirección de Refugio (2012). “Estadísticas de Refugiados”. Disponible en www.mreci.gob.ec, visitado entre enero-junio 2012.
- Freud, Sigmund “Psicología de las masas y análisis del yo”. Disponible en <http://www.lacomunitatinconfessable.cat/wp-content/uploads/2009/04/freud-psicologia-de-la-masa.pdf>, visitado en octubre 15, 2012.
- García, Jesús Chucho (2001). “Comunidades afroamericanas y transformaciones sociales”. En *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*, Mato Daniel (Comp): pp. 49-56 Buenos Aires: UNESCO y CLACSO.
- García, Juan (2012). “Al otro lado de la raya”. Quito: Escuela Politécnica Salesiana.
- Gilbert, Geoff (2009). “Spread Too Thin? The UNHCR and the New Geopolitics of Refugees”. *Harvard International Review*, Vol 31, No. 3, pp. 56-59.
- Gilbert, Paul (2003). *New Terror-New Wars*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

- Huepa, Johanna (2008). “Derecho a la educación de niños y niñas colombianos/as en situación de refugio en Ecuador a partir del principio de igualdad y no discriminación”. Disertación para magíster, Universidad Andina Simón Bolívar.
- ISCOD-ECUADOR (2011). *Guía socio laboral para trabajadores colombianos en Ecuador*. Quito: Gráficas Iberia.
- Jaramillo, Grace (2009). “Las Relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura”. En *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*, Grace Jaramillo (Comp.): pp. 27. Quito Ecuador: FLACSO-Sede Ecuador.
- Jepperson, Ronald (2001). “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo”, En Powell, Walter W.; Dimaggio, Paul (Comps.): *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Keohane, Robert (1988). *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: GEL, pp. 338.
- Krasner, Stephen (1983). “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”. En Krasner, Stephen (Ed.): *International Regimes*. University Press.
- Krasner, Stephen (1983). *Regímenes Internacionales*. Ithaca: Cornell University.
- Kratochwill, Friedrich y Jhon Gerard Ruggie (2006). *International organization and global governance*. New York: Pearson education. Longman, pp. 37-55.
- Larreátegui, Paulina (2009). “Y ahora... ¿Quién podrá defendernos?: la nacionalidad de las personas solicitantes de refugio en el sistema humanitario ecuatoriano”. Disertación magistral, FLACSO-Sede Ecuador.
- Méndez, Elizabeth (2011). “Plantea la migración un desafío al Estado-Nación”. Quito-FLACSO Sede Ecuador.
- Ministerio de Justicia de Colombia (2012). “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”. Disponible en <http://www.minjusticia.gov.co>, visitado en mayo 04, 2012.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador (2008). “Política del Ecuador en materia de refugio”. Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7022.pdf?view=1>, visitado en enero 04, 2012.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2012). “La Constitución 2008 y las Relaciones Internacionales”. Disponible en http://www.mmrree.gob.ec/pol_exterior/constit_08.pdf, visitado en diciembre 18, 2012.

- Montúfar, César (2009). "Agenda positiva y seguridad en las relaciones vecinales, en medio de la, por ahora irresoluble ruptura democrática" En *Colombia-Ecuador: Construyendo Puentes. Políticas de paz y desarrollo para la frontera*. Ramírez Socorro (Coord.): pp. 302-319. Quito. FLACSO-Sede Ecuador.
- Moreano, Hernán (2005). "Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005". Disponible en <http://www.flacso.org.ec/docs/i24moreano.pdf>, visitado en septiembre 22, 2012.
- Naranjo, Gloria (2001). "El desplazamiento forzado en Colombia: reinención de la identidad e implicaciones en las culturas locales y nacionales". *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. No. 94 (1), pp. 17-24.
- Nye, Joseph y Robert Keohane (1971). "Transnational relations and world politics". En *The Transnational studies reader: intersections and innovations*. New York: London: Routledge.
- Ortega, Carlos y Oscar Ospina (2012). No se puede ser refugiado toda la vida. Refugiados urbanos: el caso de la población colombiana en Quito y Guayaquil. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Paspalanova, Mila (2009). "Estudio sobre la integración local de las personas refugiadas en México" Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7360.pdf?view>, visitado en septiembre 17, 2012.
- Pineda, Juan (2009). "Organización territorio y conservación. Las comunidades awá de Ecuador y Colombia frente al manejo del territorio, un caso comparativo" Disponible en http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/10172.Prooyecto_JPineda_01.pdf, visitado en septiembre 12, 2012.
- PNUD (2007). *Objetivos de desarrollo del milenio. Estado de situación 2007. Pueblo Afroecuatoriano*. Quito: Imprenta La Unión.
- Portes, Alejandro (1997). "Globalization from Below: The Rise of Transnational Communities". Disponible en http://maxweber.hunter.cuny.edu/pub/eres/SOC217_PIMENTEL/portes.pdf, visitado en marzo 3, 2012.
- Risse-Kappen, Thomas (2008). "Bringing transnational relations back" En *The transnational studies reader: intersections and innovations*. New York: London: Routledge, pp. 459-473.
- Risse, Thomas (2000). "Let's argue!: Communicative Action in World Politics". En *International Organization*; n° 54. Massachusetts: The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.

- Rivera, Fredy (2006). "Migración forzada y fronteras calientes: el caso colombo-ecuatoriano". En *Migraciones intra - caribeñas y conflictos*. Ottawa: Human Right Internet. pp. 260
- Rivera, Fredy (2008). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador: Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Rivera, Fredy (2012). *La Seguridad Perversa: política, democracia y derechos humanos en Ecuador*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador; Universidad Nacional de Cuyo.
- Roemer, Jeremy (1998). *Equality of Opportunity*. Boston Massachusetts: Harvard University Press.
- Rojas, Jorge (2012). "Conflicto armado, refugio y relaciones entre Colombia y Ecuador ¿De la tensión a la cooperación?". Quito-FLACSO Sede Ecuador.
- Schmeidl, Susanne (2002). *Human security dilemmas: long-term implications of the Afghan refugee crisis*. Egham: University of London, Royal Holloway, pp.22
- Schussler, Stuart (2009). *Entre la sospecha y la ciudadanía: refugiados colombianos en Quito*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador/Abya-Yala.
- Sassen, Saskia (1996). *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. Nueva York: Columbia University Press, pp. 63-105.
- Sassen, Saskia (2007). *A sociology of globalization*. Nueva York. Katz, pp. 323.
- Solanes, Ángeles (2006). "Integración sin derechos: De la irregularidad a la participación" En *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*. Disponible en www.uv.es/afd/CEFD/14/solanes.pdf, visitado en mayo 21, 2012.
- Secretaría nacional del Migrante (2012). "Manual de procedimientos de protección a niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana". Disponible en http://www.unicef.org/ecuador/Sustento_teorico_Migracion.pdf, visitado en noviembre 25, 2012.
- Secretaría Técnica del Plan Ecuador (2012). "Proyectos emblemáticos en frontera norte". Disponible en www.planecuador.gob.ec, visitado en abril 01, 2012.
- Secretaría Técnica del Plan Ecuador (2012). "Aplicación y Principios Fundamentales de Plan Ecuador". Disponible en www.planecuador.gob.ec, visitado en julio 01, 2012.
- Soberón, Ricardo (2003). *Asilo y Refugiados en las fronteras de Colombia*. Bogotá: Consejería en Proyectos, pp.72-77.

Solimano, Andrés y Víctor Tokman (2008). “Migraciones internacionales en un contexto de crecimiento económico”. En *Migraciones internacionales en América Latina: booms, crisis y desarrollo*. Santiago de Chile: México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 185-266.

Wilhemly, Manfred (1998). *Desarrollo y Cooperación Internacional*. Madrid: OEI.

Zepeda, Beatriz y Luis Verdesoto (2011). *Ecuador, las Américas y el mundo 2010. Opinión pública y política exterior*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.

DOCUMENTOS

Acuerdo Ministerial 003 en materia de refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (estatuto). 2011.

Acuerdo Ministerial 337 del Ministerio de Educación del Ecuador (estatuto). 2008.

Constitución Política del Ecuador (estatuto). 1998.

Constitución Política del Ecuador (estatuto). 2008.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (estatuto). 1951.

Declaración de Cartagena sobre Refugiados (declaración). 1984.

Declaración Universal de los Derechos Humanos (declaración). 1948.

Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección Internacional de los Refugiados en América Latina (declaración). 2004.

Decreto Ejecutivo 3301 (estatuto). 1992.

Decreto Ejecutivo 1635 (estatuto). 2009.

Decreto Ejecutivo 1182 (estatuto). 2012.

NOTAS DE PERIÓDICO

- Diario El Comercio “Poco acceso del refugiado al trabajo en Ecuador”, Junio 22, 2012. Disponible en http://www.elcomercio.com/seguridad/acceso-refugiado-trabajo_0_722927894.html.

- Ecuador Inmediato. “Presidente asevera que política de fronteras abiertas no influye en índices de criminalidad”, abril 14, 2012. Disponible en <http://www.ecuadorinmediato.com/index.php>.
- Diario Hoy. “Corrección de Política de fronteras abiertas”, septiembre 09, 2010. Disponible en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador>. 09 de sept 2010.
- Fronteras. “Gobernanza de la Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte de Ecuador”. Disponible en <http://www.flacso.org.ec/docs/fronteras8.pdf>.ISSN 1390-5228 Mayo 2012

ENTREVISTAS

Entrevistas citadas

Silvia	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
Rumualdo	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
Elina	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
Susana	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
Cinthia	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
Antonio	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
Silverio	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
Sara	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
Silvino	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
Francelina	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
Rocío Chamorro	Quito, agosto 2012
Francia Márquez	Quito, septiembre 2011
Orlando Valencia	Quito, septiembre 2011
Pablo de la Torre	Tumaco-Colombia, octubre 2012

Entrevistas no citadas

E12012	Esmeraldas, abril 2012
E22012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E32012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E42012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E52012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E62012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012

E72012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E82012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E92012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E102012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E112012	Borbón-Esmeraldas, abril 2012
E122012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E132012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E142012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E152012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E162012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E172012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E182012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E192012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E202012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E212012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E222012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E232012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E242012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E252012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E262012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E272012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012
E882012	San Lorenzo-Esmeraldas, abril 2012