



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

FLACSO Sede Ecuador

PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES

**MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

CONVOCATORIA 2005 - 2007

**TITULO: EL REFUGIO COLOMBIANO EN EL ECUADOR EN EL PERÍODO
2000 – 2007: DEBILIDAD INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

Autor: Sebastián Balda Larrea

Asesor de Tesis: Fredy Rivera Vélez

Lectores: Gioconda Herrera

Claudia Donoso

Quito, mayo de 2008

Dedicatoria:

A Matías, Juan Martín y José Antonio

Agradecimiento:

A mis padres y hermanos, simplemente por todo... Nunca me cansaré de agradecerles.

A Fredy Rivera, por su orientación durante la Maestría y durante la elaboración de esta Tesis.

A los profesores de FLACSO, en especial a Alexei Páez y Olaya Hanashiro, por su ayuda incondicional cada vez que ésta fue requerida.

A Gioconda Herrera y Claudia Donoso, lectoras de la Tesis, por sus comentarios y sugerencias.

A todas las personas entrevistadas; sin sus aportes esta Tesis no hubiera sido posible.

A Paulina Larreátegui, compañera y amiga, por valiosa colaboración.

INDICE GENERAL

	Página
INTRODUCCIÓN.....	7 - 14
I. APROXIMACIONES TEÓRICAS.....	15 - 33
I.1. Migración internacional e interdependencia	
I.1.1. Migración internacional: derechos humanos y soberanía estatal	
I.1.2. El refugio como un tipo especial de migración internacional	
I.1.3. El refugio en el Ecuador	
I.2. Teoría de políticas públicas	
I.2.1. Proceso de elaboración de políticas públicas	
I.2.1.a.) Proceso agregativo	
I.2.1.b.) Proceso integrativo	
I.2.1.1. Normatividad	
I.2.1.2. Temporalidad	
I.2.1.3. Institucionalidad	
I.2.1.3.a.) Motivaciones, creencias y valores	
I.2.1.3.b.) Recursos y capacidades	
II. MARCO NORMATIVO DEL REFUGIO EN EL ECUADOR.....	34 – 47
II.1. Introducción	
II.2. Compromisos adquiridos por el Ecuador en el plano internacional respecto a la protección de refugiados	
II.2.1. Limitaciones del régimen internacional de protección a refugiados	
II.3. Respuestas del Ecuador respecto a la protección de refugiados	
II.3.1. Críticas al marco normativo del refugio en el Ecuador	
II.3.2. Otras limitaciones para la aplicación de las normas internacionales y nacionales sobre refugio en el Ecuador	
III. CONTEXTO POLÍTICO.....	48 – 72
III.1. Introducción	
III.2. Conflicto colombiano e incremento de la violencia	
III.2.1. Agudización del conflicto en las fronteras de Colombia	
III.3. Repercusiones del conflicto colombiano para el Ecuador	
III.3.a) Vinculación con narcotráfico	
III.3.b) Presencia de grupos guerrilleros y paramilitares en territorio Ecuatoriano	
III.3.c) Fumigaciones	
III.3.d) Refugiados	
III.4. Tensión binacional y respuestas ecuatorianas	
III.5. Refugiados colombianos en el Ecuador	
III.5.1. Políticas restrictivas	
III.5.2. Políticas que amplían el marco de protección	

III.5.3. Prácticas informales que limitan la protección a refugiados en el Ecuador	
III.6. Problemas institucionales en la elaboración de políticas públicas	
IV. ENGRANAJE INSTITUCIONAL DEL REFUGIO EN EL ECUADOR....73 – 101	
IV.1. Introducción	
IV.2. Instituciones que trabajan en el tema de protección a refugiados en el Ecuador	
IV.2.1 Protección legal	
IV.2.1.1. Limitaciones del proceso de reconocimiento	
IV.2.1.2. Avances en el marco de procedimientos	
IV.2.1.2.a) Apertura de la Oficina Regional de Cuenca	
IV.2.1.2.b) Tratamiento diferenciado para grupos indígenas	
IV.2.1.2.c) Ampliación del marco legal para interposición de Recursos Administrativos	
IV.2.2. Integración de refugiados en el Ecuador	
IV.2.2.1 Limitaciones en políticas de integración	
IV.3. Acciones de la sociedad civil	
IV.4. Debilidad institucional y políticas públicas	
IV.4.1. Análisis del sistema institucional desde la visión del Estado	
IV.4.1.a) Coordinación interinstitucional	
IV.4.1.b) Inestabilidad política	
IV.4.1.c) Bloqueo a la labor de la Oficina de Refugiados	
IV.4.2. El sistema institucional desde la perspectiva de la sociedad civil	
IV.4.2.a) Ausencia de una institución rectora de políticas públicas y de una política de Estado para el refugio	
IV.4.2.b) Ausencia de coordinación interinstitucional	
IV.4.2.c) Falta de voluntad política	
IV.4.2.d) Celo institucional	
IV.4.2.e) Dependencia financiera	
IV.4.2.f) Vinculación interinstitucional	
IV.4.2.g) Limitaciones de la sociedad civil	
VI.4.2.h) Ausencia o debilidad de las asociaciones de refugiados	
IV.5. Intentos de fortalecimiento institucional	
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES102 – 110	
V.1. Conclusiones generales	
V.2. Recomendaciones	
BIBLIOGRAFÍA.....110 - 118	

SINTESIS DEL CONTENIDO DE LA TESIS

Pese a que el Ecuador ha reiterado a través de sus gobernantes y autoridades su política de “no intervención” en el conflicto interno colombiano, el país se ha visto vinculado indirectamente a éste al ser afectado, de diferentes maneras, por los efectos de la escalada de violencia interna en Colombia. Una de estas consecuencias es el incremento en el número de personas colombianas que han llegado al Ecuador en calidad de refugiados a partir del año 2.000.

El Ecuador cuenta desde hace varias décadas con un marco normativo interno respecto de la recepción y protección de refugiados, creado en virtud de los compromisos internacionales asumidos por el país en la materia. Pero, el incremento constante de las solicitudes de refugio a partir del año 2.000, especialmente de ciudadanos colombianos, ha saturado el sistema de protección ecuatoriano y ha puesto en evidencia una serie de limitaciones de éste. Adicionalmente, ha generado nuevas demandas de integración local de la población refugiada, las cuales se expresan en: acceso a trabajo, a servicios de salud, a servicios de educación, a vivienda, a seguridad social, entre otras.

Ante esta situación, las políticas adoptadas por los gobiernos ecuatorianos han sido de doble vía: por un lado, se han establecido políticas tendientes a restringir el ingreso de ciudadanos colombianos al país a través del endurecimiento de las políticas migratorias nacionales y de políticas que limitan el acceso de la población refugiada a servicios básicos, todas estas basadas en la premisa de protección de la soberanía y la seguridad nacional; por otro lado, se han elaborado una serie de Planes Nacionales y Acuerdos Ministeriales tendientes a ampliar el marco de protección a refugiados en el Ecuador. Estos han permitido dar una primera respuesta a las necesidades de la población refugiada, pero han sido diseñados mediante procesos coyunturales y emergentes y, por diferentes razones, no han llegado a plasmarse como políticas públicas.

Esta situación hace necesaria una revisión del sistema de protección a refugiados en el Ecuador, así como la elaboración de políticas integrales, proactivas, estables y duraderas que permitan dar una respuesta a la problemática del refugio, acorde con los instrumentos internacionales sobre la materia y con la realidad política y económica nacional. Sin embargo, la debilidad institucional del Estado ecuatoriano, expresada en términos de poca capacidad de coordinación interinstitucional y planificación, ha dificultado la elaboración de este tipo de políticas.

GLOSARIO DE SIGLAS

ACNUR.- Alto Comisionado de las Naciones para los Refugiados

AUC.- Autodefensas Unidas de Colombia

CIDH.- Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CINOR.- Centro de información y orientación a refugiados

COIDH.- Corte Interamericana de Derechos Humanos

CPR.- Comité Pro Refugiados

CRS.- Catholic Relief Services

ELN.- Ejército de Liberación Nacional

FARC.- Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FAS.- Fundación Ambiente y Sociedad

FLACSO.- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

HIAS.- Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante

INREDH.- Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos

OIM.- Organización Internacional para las Migraciones

ONG.- Organización no gubernamental

PCSR.- Población Colombiana en Situación de Refugio

REDJURE.- Red Jurídica de Refugio en el Ecuador

SJR.- Servicio Jesuita a Refugiados

INTRODUCCIÓN

El Ecuador cuenta con una larga historia en términos de recepción de población inmigrante en busca de protección internacional. Desde la década de 1950 se pueden encontrar experiencias de asilo político de ciudadanos guatemaltecos que llegaron al país buscando protección. En las décadas de los setenta y ochenta, lo hicieron cantidades importantes de personas provenientes de los países del cono sur que escaparon de las dictaduras militares instaladas en la época principalmente en Argentina, Chile y Uruguay.¹ Pero el fenómeno cobra gran importancia para el Ecuador a partir del año 2000, pues el país se constituye como el primer receptor de población colombiana en búsqueda de refugio, tanto en el continente como a nivel mundial.

La presencia de población inmigrante de origen colombiano ha estado vinculada de varias maneras con la historia económica ecuatoriana. En las primeras décadas del siglo pasado, la explotación del caucho y la madera en los bosques tropicales representó un importante flujo de colombianos cercanos a las provincias de Esmeraldas y Napo. Luego, en las décadas del sesenta y setenta, el “desarrollismo”, ligado al proceso de reforma agraria y colonización, así como el doblamiento de las franjas limítrofes bajo la categoría de “fronteras vivas” dinamizaron la ocupación del suelo en áreas como Santo Domingo de los Colorados donde se asentaron familias de origen colombiano en búsqueda de sustento y sobrevivencia.² Este período, además, se caracteriza por la bonanza en la explotación petrolera, lo cual constituyó también un factor atractivo para personas colombianas.

Fernando Guerrero distingue dos períodos vinculados con aspectos políticos y sociales, especialmente con el incremento de la violencia generada por diversos actores (las fuerzas contrainsurgentes del Estado colombiano, los grupos paramilitares vinculados al

¹ RIVERA, Fredy (Coord.), “Migración forzada de colombianos en Ecuador”, en *La migración forzada de colombianos: una investigación comparativa sobre miedo, memoria histórica y representaciones sociales en Colombia, Ecuador y Canadá* (Documento preliminar de trabajo), Quito, 2007. pp. 1

² Ib. pp. 3

narcotráfico y los operativos antinarcóticos de las fuerzas armadas colombianas y estadounidenses).³

En la década del setenta se produce en Colombia lo que se ha denominado “el éxodo hacia los países vecinos”, pues existen numerosos casos de emigrantes hacia Venezuela, Panamá y Ecuador, especialmente provenientes de las zonas fronterizas. Estas corrientes migratorias se componen principalmente de jornaleros que trabajan como asalariados rurales en las zonas de destino y, en menor medida, por profesionales, inversionistas y profesores universitarios.⁴ Este período estuvo marcado por el dinamismo alcanzado por cultivos de palma africana y abacá y la ganadería en la zona de Santo Domingo de los Colorados. Adicionalmente, el inicio de las actividades de explotación petrolera en el nororiente ecuatoriano abrió un nuevo polo de atracción poblacional.⁵

Durante la década del setenta y ochenta el destino principal de inmigrantes colombianos fue la provincia de Esmeraldas. Las razones para la inmigración en este período no son del todo claras, según Guerrero. Entre los factores que originaron la salida de población colombiana hacia el Ecuador se pueden mencionar: las devaluaciones monetarias que se pusieron en marcha entre 1960 y 1967 en Colombia; la sobreoferta de fuerza de trabajo, fenómeno atribuido a la “explosión demográfica” de los años 50, y al desarrollo de la explotación de bosques y recursos minerales en el Ecuador; razones de seguridad, relacionadas más con ciertos rasgos que caracterizan a los pobladores del lado ecuatoriano: la apacibilidad y el menor grado de violencia social. Además, está vinculado con el incremento de la violencia en Colombia, la cual cobró fuerza a fines de los años cuarenta a raíz del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán. Por último, existen nexos culturales y vínculos de parentesco que se relacionan con el traslado de población colombiana hacia el lado

³ GUERRERO, Fernando, “La migración de colombianos al Ecuador: El caso de Santo Domingo de los Colorados”, en Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Departamento de Movilidad Humana, *Inmigrantes colombianos en el Ecuador y derechos humanos*, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Quito, 1995, pp. 84.

⁴ *Ib.*, pp. 85.

Según datos presentados por Guerrero, a mediados de la década del 70 en el Ecuador se encontraban alrededor de 50.000 colombianos indocumentados de los cuales 40.000 trabajaban como peones en el campo o tenían trabajos ocasionales en el campo.

⁵ *Ib.*, pp. 85.

ecuatoriano y viceversa. A estos factores se debe agregar la explotación maderera y la consolidación de la explotación ganadera y la producción de cacao.⁶

Este patrón histórico fue alterado por la presencia de flujos “no típicos” de inmigrantes que llegaron en forma masiva a Ecuador desde finales de los años noventa. Si bien se mantienen las razones anteriores de la emigración colombiana hacia el Ecuador, el incremento constante de la violencia interna en Colombia condujo a individuos y familias a cruzar las fronteras en busca de seguridad y de mejores condiciones de vida, convirtiendo al Ecuador en el principal receptor de “migración forzada”⁷ colombiana en la región y en el mundo.

Desde 1999, dada la creciente agudización del conflicto interno colombiano y el recrudecimiento de los distintos tipos de violencia, miles de personas se han visto obligadas a abandonar su país para buscar refugio y protección humanitaria en el Ecuador. Así, surge un nuevo ciclo de desplazamiento interno y un nuevo flujo migratorio que sigue creciendo cada vez más, siendo éste el período más importante de la historia ecuatoriana como país receptor de refugiados.⁸

Dada la coincidencia en la temporalidad de los acontecimientos, este último flujo migratorio de colombianos hacia el Ecuador estaría directamente vinculado con la aplicación de prácticas y políticas, tanto internas como regionales y continentales, con diferentes actores, lógicas e intereses, relacionadas con el conflicto interno colombiano. El constante incremento de la violencia en Colombia, ha llevado a miles de personas a

⁶ Ib., pp.108 – 110

⁷ El término “migración forzada o forzosa” es utilizado para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia. Esta definición se refiere, por ejemplo, a movimientos de refugiados y desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo. Este tipo de migración no se define por la decisión o voluntad del emigrante, sino por causas externas que obligan a las personas a abandonar su país de origen o de residencia para buscar protección en el territorio de otro país. Tomado de: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Glosario sobre migración*, OIM, Ginebra, 2006, pp. 39.

RODRÍGUEZ, Lourdes, “Migración y desplazamiento colombiano hacia la provincia del Carchi”, en Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Departamento de Movilidad Humana, *Inmigrantes colombianos en el Ecuador y derechos humanos*, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Quito, 1995, pp. 35.

⁸ Ob. cit. Rivera (2007). pp. 4

solicitar refugio y protección humanitaria en el Ecuador. Según la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, desde el año 2.000 hasta diciembre de 2.007, el país recibió 55.691 solicitudes de refugio, de las cuales 16.407 fueron aceptadas.⁹

Pese a que el Ecuador, a través de sus distintos gobiernos, ha reiterado en varias ocasiones su política de “no intervención” en el conflicto interno colombiano, el país se ha constituido en receptor de las consecuencias del mismo, especialmente debido a los impactos de las fumigaciones aéreas sospechosas de producir daños en la salud y el medio ambiente en las poblaciones fronterizas, parte del Plan Colombia, y por la masiva inmigración de colombianos al país.

Esta situación ha llevado a que las relaciones bilaterales ecuatoriano – colombianas hayan atravesado por momentos de tensión en los últimos años, los cuales se expresan en políticas que van desde el pedido formal ecuatoriano para detener las fumigaciones aéreas, la imposición de políticas migratorias como la obligación de presentar su “pasado judicial” a personas colombianas para su ingreso al Ecuador, hasta el llamado a consulta al Embajador ecuatoriano en Bogotá durante varios meses del 2006 y 2007 en respuesta a las posiciones del gobierno colombiano respecto a las demandas ecuatorianas.¹⁰

Sin embargo, a pesar de la tensión en las relaciones bilaterales y a las limitaciones económicas y políticas que enfrenta el Ecuador desde hace algunos años, el país ha mantenido una política de apertura y se ha caracterizado por brindar facilidades para recibir a personas en calidad de asilados y refugiados. Además, cuenta con el marco normativo más amplio de la región para tratar el tema. La mayor parte de estos instrumentos se limitan a la protección legal y en apoyar la fase inicial de ingreso y las necesidades prioritarias de

⁹ Fuente: Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones exteriores.

¹⁰ Ib. pp. 5

grupos vulnerables, en especial mujeres solas, jefas de hogar, menores no acompañados y ancianos: apoyos en alimentos, insumos de limpieza y educación.¹¹

Pero, a pesar de ser considerado un marco normativo amplio y de apertura a la recepción de refugiados, el incremento del número de solicitudes de refugio en el último período ha puesto en evidencia una serie de limitaciones en el sistema de protección, además de haber generado nuevas demandas de integración como: acceso al trabajo; acceso a servicios de salud, educación, entre otros, en condiciones de igualdad y sin discriminación.

Este escenario plantea un reto para las diversas organizaciones estatales, internacionales y no gubernamentales, así como para la sociedad receptora. Reto que se podría resumir en la necesidad de construir políticas públicas integrales para hacer frente a la problemática del refugio en las que se combine las exigencias del régimen internacional de protección a refugiados así como las características propias del sistema político nacional, poniendo énfasis en el aspecto humanitario del refugio.¹²

En el presente trabajo no se pretende hacer una evaluación de las políticas públicas elaboradas en el país en el período 2.000 – 2.007, sino, más bien, hacer un análisis del proceso de elaboración de políticas públicas e identificar los principales factores institucionales que no han permitido avanzar en la elaboración de políticas públicas para los refugiados colombianos en el Ecuador. Para esto, parto de la hipótesis que *la debilidad institucional del Estado ecuatoriano, expresada en poca capacidad de coordinación y planificación, ha dificultado la elaboración de políticas públicas integrales para los refugiados colombianos en el país.*

El trabajo se divide en cinco capítulos. En el primero se presentan los diferentes enfoques teóricos en que se fundamenta la investigación. El análisis parte de un estudio de la

¹¹ BENAVIDES, Gina, “Los/as refugiados/as colombianos/as en Ecuador”, Ciclo de Conferencias PLANEX 2006, Quito, pp. 5.

http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/planex/ponencia_benavides_ecu_col.pdf

¹² Ob.cit. Rivera (2007), pp. 6

migración internacional como un fenómeno que, si bien ha existido desde siempre en la historia de la humanidad, ha crecido de forma importante en las últimas décadas debido al acelerado proceso de globalización. La migración internacional, si bien es reconocida como un derecho de las personas, en la práctica constituye, más bien, un derecho de los Estados, pues son estos quienes, en definitiva, tienen el control del ingreso a extranjeros como una parte importante de su soberanía estatal. En este escenario, se toma al refugio como un tipo especial de migración internacional debido a las características particulares de este concepto.

Puesto que el trabajo pretende hacer un análisis del proceso de elaboración de políticas públicas para refugiados en el Ecuador, se utiliza la teoría de análisis de políticas, según la cual, las políticas públicas son el resultado de complejos procesos de negociaciones donde interactúan los diferentes actores que se preocupan por el tema, es decir, instituciones estatales, internacionales y de la sociedad civil, en el que entran en juego una serie de intereses y relaciones de poder entre las diversas instituciones.

Para este análisis se toma en cuenta tres factores que influyen en la elaboración de políticas públicas: En primer lugar la normatividad, que se refiere al conjunto de reglas, normas, formales o informales que definen la política nacional de protección a refugiados. Puesto que la normativa nacional sobre el tema ha sido elaborada en función a los compromisos internacionales asumidos por el país, recorro a la teoría de los regímenes internacionales. El segundo factor es la temporalidad o el período en que se elaboran las políticas, es decir, el período 2.000 – 2.007. Para esto, se presenta un corto análisis del contexto político nacional y binacional, así como la evolución de las dinámicas del conflicto interno colombiano durante dicho período y su influencia en el funcionamiento del sistema de protección y en la elaboración de políticas públicas. Finalmente, en tercer lugar, me refiero al factor institucional, pues, como se dijo, en la elaboración de políticas públicas participan distintos actores, con poder e intereses diferenciados.

El segundo capítulo se refiere al primer factor analizado antes. En este capítulo se presenta una descripción de los principales compromisos internacionales, tanto de alcance universal como regional, vinculantes y no vinculantes asumidos por el Ecuador en materia de protección a refugiados. Lo mismo se hace con los instrumentos normativos nacionales. Se establecen, además, las principales limitaciones de este marco normativo. Para este análisis he recurrido a los diferentes documentos oficiales donde constan los instrumentos normativos, así como a informes de organizaciones que trabajan el tema del refugio y a investigaciones existentes sobre el tema.

En el tercer capítulo se presenta un análisis del contexto político nacional y binacional durante el período 2.000 – 2.007, poniendo énfasis en el clima de tensión en que han entrado las relaciones bilaterales ecuatoriano – colombianas a raíz del constante incremento de la violencia interna en Colombia y la implementación de prácticas como la Iniciativa Regional Andina diseñada por los Estados Unidos en 1.998, la aplicación militar del Plan Colombia y las dinámicas internas del conflicto interno colombiano, la vinculación del conflicto interno colombiano con la guerra contra el terrorismo de los Estados Unidos post 11 de septiembre de 2.001, el Plan Patriota y la Política de Seguridad Democrática del Presidente Álvaro Uribe. En este contexto, se describen las políticas elaboradas por los diferentes gobiernos nacionales para hacer frente, tanto a la problemática binacional como a la recepción de refugiados colombianos. Este análisis, al igual que el capítulo anterior, se fundamenta en los diferentes informes e investigaciones existentes sobre el tema.

El cuarto capítulo está dedicado al análisis institucional del refugio en el Ecuador. Para esto se presenta, en primer lugar, una descripción de las principales instituciones estatales, internacionales y de la sociedad civil que trabajan el tema del refugio en el país, sus mandatos, intereses y funciones. Dadas las características del sistema de protección a refugiados en el país, el capítulo se divide en dos partes: la primera dedicada al proceso de reconocimiento de la condición de refugiados en el Ecuador y sus limitaciones y; la segunda enfocada a la integración de la población colombiana refugiada en el país.

Adicionalmente, se plantean algunos problemas en el funcionamiento del sistema institucional de protección a refugiados en el Ecuador que han dificultado la elaboración de políticas públicas integrales, mediante procesos planificados y coordinados entre las diferentes instituciones que trabajan en la protección a refugiados. Este análisis tiene como base la información obtenida en el proceso de entrevistas realizadas a los decisores de políticas de diferentes instituciones, tanto estatales como no estatales.

Finalmente, en el quinto capítulo se presentan las conclusiones generales del trabajo y algunas recomendaciones personales acerca de los procesos de elaboración de las políticas.

I. APROXIMACIONES TEÓRICAS

I.1. Migración internacional e interdependencia

A pesar de haber existido como una característica habitual de la historia, es sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX y el acelerado proceso de globalización que el tema de las migraciones internacionales se ha convertido en “un importante foco de atención para los países, dadas las implicaciones y efectos que tiene sobre el desarrollo tanto en los países emisores como en los receptores”.¹³ “El proceso de “mundialización” ha transformado al mundo. Los Estados, sociedades, economías y culturas de las diversas regiones se van unificando y dependen cada vez más unos de otros”¹⁴ gracias a los grandes avances tecnológicos, que permiten una movilidad cada vez más rápida de capitales, bienes, servicios e información de un país a otro generando una creciente situación de interdependencia.

Keohane y Nye definen a la interdependencia, en política mundial, como “situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países. [...] Estos efectos resultan de intercambios internacionales (flujos de dinero, bienes, personas y mensajes que trasponen las fronteras internacionales)”¹⁵. Las relaciones de interdependencia, sin embargo, no siempre generan ganancias comunes. Keohane y Nye plantean dos perspectivas para analizar los costos y los beneficios de una relación interdependiente. “La primera se centra en las ganancias o pérdidas comunes de las partes en cuestión. La segunda pone el énfasis en las ganancias relativas y en la distribución de los temas en cuestión.” Puesto que en las relaciones de interdependencia convergen una gran

¹³ RODRÍGUEZ MARTINES, Miriam; VALIDO ALOUZ, Ana M., “Migración internacional y seguridad nacional: ¿términos en pugna?”, en *La migración inter regional de América Latina: problemas y desafíos*, Centro de Estudios de Migraciones Internacionales CEMI, La Habana, Julio, 2000. Texto completo en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/cemi/miginter.pdf>

¹⁴ Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI), 2005, pp.1.

¹⁵ KEOHANE, Robert; NYE, Joseph, *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1998, pp. 24.

diversidad de actores (Estados, organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y transnacionales), cada uno buscará sacar el mayor provecho de la transacción, aun cuando todos obtengan provecho de la misma.¹⁶

En este sentido, así como con el proceso de globalización se han expandido las economías a nivel mundial y “ofrece a millones de personas mejores oportunidades de vida, sus efectos han sido desiguales y las disparidades en el nivel de vida y la seguridad de los individuos son cada vez mayores en las distintas partes del mundo”. Una de las consecuencias de estas diferencias “ha sido el aumento de la magnitud y alcance de las migraciones internacionales.”¹⁷

I.1.1. Migración internacional: derechos humanos y soberanía estatal

El término migración internacional se refiere al “movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen su residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo”.¹⁸ Así, la migración internacional, por definición, implica al menos un individuo y dos países, es decir, se da cuando una persona se traslada de una jurisdicción estatal a otra. Según las motivaciones de las personas para emigrar se puede hablar de varios tipos de migración: económica, laboral, migración irregular, migración clandestina, entre otras. La particularidad de estos es que la decisión de emigrar se toma voluntariamente.

La migración internacional plantea implícitamente, según los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, la facultad que en principio posee toda persona para emigrar y establecer su residencia en cualquier punto del planeta¹⁹. En base a la concepción

¹⁶ Ib. pp. 24.

¹⁷ Ob. cit. CMMI (2005), pp.1

¹⁸ Ob. cit. OIM (2006), pp. 40

¹⁹ Esta idea tiene su fundamento en la escuela Liberal de las relaciones internacionales, la cual tiene su base en la idea kantiana de que “el derecho internacional requiere instituciones que expresen la voluntad general de los Estados soberanos para asegurar la paz mundial y para solucionar conflictos internacionales”. Su idea fundamental es que “las instituciones internacionales pueden ayudar a los Estados a cooperar para alcanzar objetivos comunes”. Además de los Estados, consideran a las organizaciones internacionales, a las instituciones internacionales especializadas y sus expertos técnicos y a las corporaciones transnacionales

de los derechos humanos como los derechos que uno tiene simplemente porque es humano; que estos son universales, iguales para todos los individuos, inalienables e indivisibles, se han creado una gran cantidad de instrumentos internacionales destinados a proteger los derechos de los individuos. Sin embargo, su implementación y fortalecimiento dependen de la soberanía de los Estados.²⁰ Estas obligaciones, según Donnelly, tienen alcance únicamente para sus ciudadanos y para los extranjeros dentro de su territorio o sujetos a su jurisdicción o control.²¹

A esto debemos sumar el principio realista de la “naturaleza anárquica” del sistema internacional, pues, dado que no existe una entidad internacional con capacidad de hacer cumplir las obligaciones y compromisos asumidos por los Estados al ser parte del régimen internacional de derechos humanos y que estos instrumentos no proporcionan los mecanismos para hacerlos cumplir, la aplicación de las normas constituye, más que una obligación legal, un compromiso moral.

Este hecho se hace evidente en el caso de la migración internacional. Si bien, como se dijo, los instrumentos de derechos humanos plantean la facultad que en principio posee toda persona para emigrar y establecer su residencia en cualquier punto del planeta, “el control de ingreso de los extranjeros ha sido considerado, desde mucho tiempo atrás, una parte importante de la soberanía estatal”²², la cual “considera el tratamiento a los extranjeros (su entrada, permanencia, actividades y causas de expulsión) como algo reservado a su jurisdicción doméstica.” De este modo, cada Estado se reserva el “derecho de admisión” o

como actores importantes de las relaciones internacionales. Tomado de: CAPPS, Patrick, “El proyecto kantiano en la teoría legal internacional moderna”, en *Revista Estudios Socio-jurídicos*, enero – junio, vol. 6, número 001, Universidad del Rosario, Bogotá, 2004, pp. 265 – 266. Texto completo en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=73360108>

²⁰ DONNELLY, Jack, “The social construction of international human rights”, en DUNNE, Tim; WHEELER, Nicholas (Ed), *Human Rights in global politics*, Cambridge University Press, 1999, pp. 85

²¹ Podemos decir, entonces, que, si bien la elaboración y crecimiento del régimen internacional de derechos humanos tiene un fundamento liberal, su aplicación y fortalecimiento responden a principios realistas, basados en el poder, la soberanía y la seguridad nacional como las principales motivaciones de los Estados.

²² MOLINA, César, “Aspectos legales de los indocumentados colombianos en el Ecuador y derechos humanos”, en Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Departamento de Movilidad Humana, *Inmigrantes colombianos en el Ecuador y derechos humanos*, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Quito, 1995, pp. 126 – 127.

de establecer cualquier limitación o condición para el ingreso de extranjeros.²³ Así, la migración internacional puede ser manipulada por los Estados con el propósito expreso de servir a determinados objetivos de política interna y externa de un país, hecho cada vez más visible.²⁴

Como se dijo, en la mayoría de casos la migración internacional responde a una decisión voluntaria de las personas, pero existen también casos en que la migración es forzada por determinados acontecimientos, sean estos humanos o naturales.²⁵ Entre estos casos se encuentra el refugio que, si bien forma parte del régimen de derechos humanos, tiene características particulares. Por esta razón considero pertinente analizar separadamente la situación de los refugiados como un tipo especial de migración internacional.

I.1.2. El refugio como un tipo especial de migración internacional

El Ecuador, en función de los compromisos internacionales asumidos en materia de protección a refugiados, considera como refugiada a:

“toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores no quiera, acogerse a la protección de tal país o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. Igualmente, serán reconocidos como refugiados las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la invasión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”²⁶

²³ Ib. pp. 127

²⁴ MARMORA, Lelio, *Las políticas de migraciones Internacionales*, Alianza Editorial S.A. y OIM, Buenos Aires, 1997. Citado por Ob.cit. Martínez y Valido (2003).

²⁵ El término “migración forzada o forzosa” es utilizado para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia. Esta definición se refiere, por ejemplo, a movimientos de refugiados y desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo. Tomado de: Ob. cit. OIM (2006), pp. 39.

²⁶ Artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo 3301 de 1992. Definición establecida en la Declaración de Cartagena de 1984.

De esta definición se puede decir que, en primer lugar, el refugio implica al menos una persona y dos países. Segundo, que se refiere específicamente a personas que han huido de sus países de origen o residencia habitual por considerar que su vida, seguridad o libertad corre peligro debido a situaciones de violencia y conflictos internos y que su país no es capaz de garantizarles seguridad y protección de sus derechos. Tercero, el refugio implica la necesidad de que la persona interesada solicite la protección de un Estado distinto al suyo y que dicho Estado acepte esta solicitud. Cuarto, como se verá en el siguiente capítulo, las personas que hayan sido reconocidas como refugiados “gozan de una serie de derechos básicos que les permiten sobrevivir en un país extranjero en el que no gozan de los derechos derivados de la nacionalidad.”²⁷

La particularidad del refugio, además se evidencia en la existencia de un conjunto de instrumentos internacionales específicos sobre los derechos de los refugiados al cual me referiré en adelante como *régimen internacional de protección a refugiados* que, si bien forma parte del régimen de derechos humanos, tiene características propias. Estos derechos, en última instancia, son otorgados por los Estados receptores de población refugiada a aquellas personas que han sido reconocidas como tal de acuerdo con sus normas jurídicas internas y las normas internacionales.

I.1.3 El refugio en el Ecuador

Como se dijo, la historia ecuatoriana como país receptor de población asilada/refugiada inicia en la década de 1.950, pero el fenómeno cobra gran importancia para el país durante el período 2.000 – 2.007 debido al incremento de solicitudes de refugio de ciudadanos colombianos, fenómeno vinculado con la constante escalada de violencia interna en Colombia. Esto ha hecho que el Ecuador se constituya como el primer receptor de población colombiana en búsqueda de refugio, tanto en el continente como a nivel mundial.

²⁷ BARITCISKI, Michael, “El conflicto entre el concepto de refugiado y el debate sobre los desplazados internos”, en *Migraciones forzadas No. 3*, diciembre de 1998. Texto completo en: <http://www.migracionesforzadas.org>

Desde hace algunas décadas el Ecuador ha mantenido una política de apertura y se ha caracterizado por brindar facilidades a la recepción de refugiados. Dicha política está enmarcada en los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de protección a refugiados. Pero el incremento de solicitudes de refugio en los últimos años ha evidenciado una serie de falencias de esta política. Esta situación llevó a que en el 2000 ACNUR abra su primera oficina en el Ecuador para asistir al Estado en el tratamiento del tema, tanto en lo que respecta a la protección legal como a la integración local de la población refugiada en el país. Desde entonces, el tema del refugio se constituye en un problema público. En los años siguientes, paralelamente al aumento de las solicitudes de refugio de población colombiana, fueron apareciendo una serie de organizaciones no gubernamentales que se preocuparon por el tema, lo que, a su vez, llevó a que se incorporen nuevos temas, especialmente ligados a la integración local de refugiados, en la agenda estatal como: acceso al trabajo; acceso a servicios de salud, educación, entre otros, en condiciones de igualdad y sin discriminación.

Este escenario plantea un reto para las diversas organizaciones estatales, internacionales y no gubernamentales, así como para la sociedad receptora. Reto que se podría resumir en la necesidad de construir políticas públicas integrales para hacer frente a la problemática del refugio en las que se combine las exigencias del régimen internacional de protección a refugiados así como las características propias del sistema político nacional y del contexto de las relaciones bilaterales ecuatoriano – colombianas.²⁸

I.2. Teoría de Políticas públicas

La definición de políticas públicas se refiere al “conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”.²⁹ A esta definición Pallares aumenta ciertas consideraciones, ente ellas: “las políticas públicas deben ser consideradas

²⁸ Ob.cit. Rivera (2007), pp. 6

²⁹ Definición planteada por Guy Peters. Tomado de: PALLARES, Francesc “Las políticas públicas: el sistema político en acción”, en *Revista de Estudios Políticos*, No. 62, pp. 142.

como un proceso decisional, es decir, por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo y que, normalmente, tienen una secuencia racional y; para que una política pueda ser considerada pública tiene que haber sido generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales.”³⁰

I.2.1. Proceso de elaboración de políticas públicas

Hace más de cincuenta años, Harold D. Lasswell articuló el primer uso formal del concepto “ciencias de la política”. Este autor hizo hincapié en lo que llamó “el conocimiento del proceso de las políticas” y “el conocimiento en el proceso de las políticas”, de los cuales el segundo es más sustantivo y el primero más procesal. Para este autor, el “proceso de decisión” debía pasar por siete etapas: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y, evaluación.³¹

Posteriormente, Garry D. Brewer, en 1974, propuso una lista derivada que ha dado forma a gran parte de la agenda de investigación que han llevado a cabo los analistas de política pública en las últimas décadas en términos tanto sustantivos como procesales: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y, terminación.³²

Por su parte, Anderson definió el proceso de elaboración de políticas públicas como “una pauta secuencial de actividad en la cual un número de categorías puede ser distinguido analíticamente, aunque no necesariamente de manera temporal y secuencial.”³³ Esto incluye

³⁰ Ib. pp. 142

³¹ DELEON, Peter, “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”, en Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1997, pp. 5 – 6. Citado por deLeon de los textos de Lasswell, “The policy orientation” publicado en 1951 y “The decision process” publicado en 1956.

³² Ib. pp. 7. Tomado de BREWER, Garry, “The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline”, en *Policy Sciences*, vol. 5, núm. 3, septiembre de 1974.

³³ MONTECINOS MONTECINOS, Egon Elier, “Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público”, en *Cuadernos de Administración*, vol. 20 número 003, enero – junio, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007, pp. 327. Texto completo en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=20503314>

la identificación del problema y ordenamiento de la agenda, formulación, implementación y evaluación de la política.

Estos enfoques mantenían, además, una preocupación constante por “las instituciones y estructuras del gobierno en los procesos y comportamientos políticos, más que en el contenido mismo de las políticas”. En otras palabras, “se dio mayor atención a los *inputs*, a los estudios sobre las formas, mecanismos y agentes de la representación y agregación de intereses, de la configuración del interés público, pero se había prestado poca atención a los *outputs*, a la manera como se elaboran las políticas que pretenden satisfacer el interés público y responder a los consensos.”³⁴

En la visión de Laswell y sus seguidores, “la palabra política (policy) ha sido utilizada para designar a la política gubernamental”, no obstante, dice Aguilar Villanueva, “las decisiones del orden público no agotan el campo de las políticas.” Actualmente, “las ciencias políticas (policy sciences) son ciencias interesadas tanto en el conocimiento del proceso de la toma de decisiones, como en el proceso mismo de la decisión.”³⁵

La disciplina de las políticas públicas conceptualizó a la “decisión gubernamental como un proceso analítico y decisorio, integrado por los resultados de muchos análisis y decisiones que el gobierno y actores sociales habían hecho acerca de la manera como debía entenderse y atenderse a un problema social”³⁶; “de decisiones intelectuales que habían tomado previamente funcionarios, ciudadanos, grupos políticos, autoridades intermedias y cuya información, consideraciones, prejuicios, dudas, discusiones y cálculos que condicionaban la manera cómo la autoridad superior analizaba el problema público, así como la

³⁴ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “Hacia una disciplina de las políticas públicas”, en *Perfiles Latinoamericanos*, diciembre 03, FLACSO México, 1993, pp. 9 - 10. Texto completo en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11500302>

³⁵ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2000. Tomado de NATERAS GONZÁLEZ, Martha Elisa, “Las políticas públicas: ¿discurso o realidad?”, en *Espacios Públicos*, vol. 9, número 017, México, febrero, 2006, pp. 256.

³⁶ A este proceso de elaboración de políticas se refiere Amitai Etzioni como “modelo incrementalista”. Charles Lindblon, por su parte, se refiere a este como “modelo de comparaciones sucesivas”.

decisión.”³⁷ De este modo, “la política pública no era el resultado de la gran decisión de una suprema autoridad, un acto creativo sin antecedentes ni consecuentes.” Por el contrario, “la decisión de una determinada política pública era el resultado de una historia de decisiones anteriores, de innumerables intentos realizados por gobierno y sociedad para abordar problemas sociales de relevancia.”³⁸

En este proceso se podría hablar de una serie de pasos, no necesariamente secuenciales, que van desde “la decisión de aceptar que una situación o demanda social era un problema público, la decisión por una cierta definición y explicación del problema, la construcción de ciertas opciones de solución y el descarte de otras, un cierto programa de implementación en vez de otros posibles hasta la decisión por un cierto sistema de evaluación en lugar de otro.”³⁹

Para March y Olsen, todo sistema político se fundamenta en dos procesos diferentes:⁴⁰

I.2.1.a) Proceso agregativo

Consiste en una “negociación o regateo en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras.” Así, “la política se concibe como conflicto de intereses y subsecuente negociación entre ciudadanos a partir

³⁷ Ib. pp. 28

³⁸ Ob.cit. Nateras (2006). pp. 27. Para una explicación ampliada de lo que hemos considerado el proceso de elaboración de políticas públicas y de la perspectiva de análisis de políticas véase: LINDBLOM, Charles E., “La ciencia de salir del paso”, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La hechura de las políticas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1992; THOENING, Jean Claude, “Política pública y acción pública”, en Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1997; SUREL, Yves, “Relaciones entre la política y las políticas públicas” y LAHERA, Eugenio, “Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas”, en FRANCO, Rolando; LANZARO, Jorge, *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2006.

³⁹ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “Las políticas públicas: su aporte”, en Adrián Acosta Silva (coord.), *Democracia, desarrollo y políticas públicas*, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, División de Economía y Sociedad, Departamento de Políticas Públicas, México, 2005, pp. 27

⁴⁰ VERGARA, Rodolfo, “El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política”, en MARCH, James G.; OLSEN, Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1997, pp. 30.

de una dotación inicial de recursos. Los ciudadanos intercambian recursos de acuerdo con sus preferencias de manera tal que maximizan su bienestar. La actividad política, en este sentido, es un equivalente del mercado y la función de las instituciones políticas es facilitar los intercambios.”⁴¹

I.2.1.b) Proceso integrativo

Consiste en que “los ciudadanos participan en una dinámica de creación de preferencias compartidas por todos.” La política se concibe como “la creación de valores y aspiraciones colectivas que permiten la cohesión de la sociedad. Los derechos de los ciudadanos son vistos no como una dotación inicial a partir de la cual negociar, sino como privilegios inalienables que todo individuo debe gozar. En este contexto, la función de las instituciones políticas es promover la creación de valores y preferencias compartidas por toda la sociedad.”⁴²

La democracia moderna, según March y Olsen, “implica la convivencia de ambos procesos. [...] Su resultado es una distribución particular de los recursos públicos, es decir, las políticas públicas.”⁴³

Para analizar los procesos de elaboración de políticas públicas para la protección de refugiados en el Ecuador se deben tener en cuenta al menos tres factores: normatividad, temporalidad e institucionalidad.

I.2.1.1. Normatividad

Considero a la normatividad un factor importante en la elaboración de políticas públicas para refugiados colombianos en el Ecuador, pues constituye la base sobre la cual se construyen dichas políticas.

⁴¹ Ib. pp. 30 - 31

⁴² Ib. pp. 31 - 32

⁴³ Ib. pp. 32

El Ecuador cuenta con una serie de instrumentos normativos sobre la protección a refugiados creados en función de los compromisos y obligaciones asumidos por el Estado en el plano internacional al haber suscrito una serie de “principios, normas, reglas y procedimientos, implícitos y explícitos, para la toma de decisiones”⁴⁴ específicos sobre el refugio al cual se denomina régimen internacional de protección a refugiados.

Existen, sin embargo, una serie de interrogantes acerca de la efectividad de las normas y las reglas acordadas. En palabras de Hasenclever, Mayers y Rittberger, los regímenes internacionales “¿pueden pronosticar con certeza el comportamiento de los Estados o es más bien el interés nacional, en sentido estricto, lo que explica que los actores ignoren los mandatos de los regímenes cuando estos se vuelven inconvenientes?”⁴⁵ En el tema de estudio, la interrogante podría ser planteada en términos del debate entre la seguridad nacional y la soberanía de los Estados versus los derechos humanos y la migración, tratado en puntos anteriores.

En efecto, como se dijo antes, si bien el refugio es considerado un derecho de las personas, son los Estados quienes determinan, según sus leyes, a quién reconocen el status de refugiado y, por ende, quiénes gozan de los derechos establecidos en los diferentes instrumentos del régimen internacional de protección a refugiados.

A esto se suma la inexistencia de una entidad internacional con la capacidad para hacer cumplir las obligaciones y compromisos asumidos por los Estados al ser parte del régimen

⁴⁴ Definición de Regímenes Internacionales planteada por Stephen Krasner. Tomado de: KRASNER, Stephen, *Regímenes Internacionales*, Cornell University, Ithaca, 1983, pp. 2. Dentro del concepto citado debemos entender: los principios son creencias de facto, de causa y de rectitud. Las normas son patrones de comportamientos definidos en derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o procripciones de acción específica. Los procedimientos de toma de decisiones son prácticas para la toma e implementación de una alternativa colectiva. Keohane y Nye, por su parte, se refieren a los regímenes internacionales como “redes de reglas, normas y procedimientos que afectan las relaciones de interdependencia”. Tomado de Ob. cit. Keohane y Nye (1998), pp. 35.

⁴⁵ HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker, “Las teorías de los regímenes internacionales: Situación actual y propuestas para una síntesis”, en revista *Foro Internacional*, octubre - diciembre; 1999; No.- 158, México, pp. 501.

internacional de protección a refugiados, pues el ACNUR, por mandato, se limita a “proporcionar protección a los refugiados y a buscar soluciones duraderas al problema de los refugiados” y a “asegurar la protección jurídica y práctica de los refugiados”.⁴⁶

Ahora, el hecho de que exista una normatividad formal y de un marco normativo formado tanto por instrumentos internacionales de derechos humanos, derecho humanitario y de protección a refugiados, como por instrumentos nacionales adecuados a las normas internacionales, no quiere decir que el tema del refugio esté institucionalizado en el Ecuador⁴⁷. La institucionalización implica el conocimiento y aceptación de las normas por parte de la sociedad y la internalización de las mismas como parte de sus valores o prácticas cotidianas.⁴⁸ Aquellas zonas con bajo nivel de institucionalidad son propicias para el apareamiento de prácticas o instituciones “informales”, es decir, de normas, leyes, reglas o prácticas no escritas pero que forman parte de la vida cotidiana y del comportamiento de los individuos y cuya aplicación depende de la discrecionalidad de las autoridades de turno.⁴⁹

En el caso de los refugiados colombianos en el Ecuador, además del generalizado desconocimiento sobre los derechos de los refugiados y la débil presencia estatal en las zonas fronterizas, el constante incremento de ciudadanos colombianos en el Ecuador ha llevado a que se cree una suerte de institucionalidad informal⁵⁰ de rechazo frente a “lo

⁴⁶ ACNUR, El mandato del ACNUR, http://www.acnur.org/index.php?id_pag=25

⁴⁷ Para Guillermo O’donnell, las instituciones son “patrones regularizados de interacción, que es conocido, practicado y aceptado (aunque no necesariamente aprobado) por actores que esperan seguir interactuando conforme a las reglas sancionadas y garantizadas por esos patrones”. Típicamente, continúa, “los actores que interactúan con – y dentro de – las instituciones dan por sentada su existencia y continuidad. [...] Algunas veces las instituciones se convierten en organizaciones complejas: se presume que funcionan según unas normas altamente formalizadas y explícitas, y se materializan en edificios, rituales y funcionarios.” Tomado de: O’DONNELL, Guillermo, “Ilusiones sobre la consolidación”, en *Revista Nueva Sociedad* 180 – 181, Julio – Agosto / Septiembre – Octubre, Caracas, 2002, pp. 315.

⁴⁸ Este tema es explicado ampliamente por Lynne G. Zucker en su artículo “El papel de la institucionalización en la persistencia cultural”, y por Ronald L. Jepperson “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo”, en POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul (Comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, capítulos III y V.

⁴⁹ Ob. cit. O’donnell

⁵⁰ En el caso de estudio nos referimos a prejuicios o estigmas que se han creado paulatinamente en la sociedad ecuatoriana, pues cada vez es más común escuchar conceptos como: colombiano = delincuente,

colombiano”.⁵¹ Esto pone a los refugiados colombianos (incluso reconocidos) en una situación de vulnerabilidad, pues están expuestos a prácticas que dependen más bien de criterios subjetivos, tanto de autoridades públicas, instituciones privadas y de la sociedad civil en general.

En el segundo capítulo se presentará una descripción de los principales compromisos asumidos por el Ecuador en el plano internacional así como las respuestas normativas del Estado ecuatoriano respecto de la protección a los refugiados. Así mismo, se plantearán las limitaciones del marco normativo nacional e internacional de protección.

I.2.1.2. Temporalidad

El segundo factor se refiere a la temporalidad, es decir, a los períodos en que se inician o culminan determinadas acciones y que marcan cambios tanto en las esferas públicas como en las privadas. En el caso de estudio me refiero al período 2.000 – 2.007, debido a que este constituye el período más importante de la historia del Ecuador como país receptor de refugiados.

Este período está marcado por la aplicación de prácticas y políticas, tanto internas como regionales y continentales relacionadas con el conflicto interno colombiano. Entre ellas, las

narcotraficante, guerrillero; y colombiana = prostituta, mujer fácil, etc. No es extraño, además, que los refugiados sean vistos como personas peligrosas que ponen en riesgo la seguridad nacional, pues se los vincula con hechos de violencia en su país de origen o con los grupos armados que participan en el conflicto interno. Ésta, alimentada por discursos de autoridades gubernamentales y fortalecido por los medios de comunicación, ha llevado a que los colombianos sean estigmatizados como causantes de la violencia y delincuencia imperante en el Ecuador; como propiciadores de la emigración de ecuatorianos hacia el exterior y de desplazamiento de la mano de obra nacional. Los refugiados, además, son considerados como personas peligrosas y amenazas para la seguridad nacional, pues suelen ser vinculados con hechos de violencia o conflictos armados en sus países. La inmigración, por tanto, podría ser categorizada como una amenaza a la seguridad hasta el punto que las sociedades de acogida podrían percibirla como un reto al individuo, al grupo o a la identidad nacional. Esto no ocurre solo en el Ecuador, sino que se repite en todos los países de destino de refugiados. Véase, por ejemplo: Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI), 2005, o ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo: Informe 2006*, ACNUR. Texto completo en <http://www.acnur.org>

⁵¹ Fredy Rivera (Coord.), “Refugio e inmigración colombiana en el Ecuador”, FLACSO, 2003.

más importantes, la Iniciativa Regional Andina diseñada por los Estados Unidos en 1.998, la aplicación militar del Plan Colombia y las dinámicas internas del conflicto interno colombiano, la vinculación del conflicto interno colombiano con la guerra contra el terrorismo de los Estados Unidos post 11 de septiembre de 2.001, el Plan Patriota y la Política de Seguridad Democrática del Presidente Álvaro Uribe.

A pesar de que el Ecuador ha reiterado su posición de “no intervención” en el conflicto interno colombiano, el país vive una situación de interdependencia respecto a éste al ser receptor de las consecuencias del conflicto, entre ellas: la cada vez mayor vinculación de ecuatorianos en el narcotráfico; la presencia de guerrillas y paramilitares en el territorio nacional; los efectos nocivos que las fumigaciones aéreas de los cultivos de coca, parte central del Plan Colombia, para la salud y el medio ambiente de los habitantes de las zonas fronterizas y; por el número de personas que llegan al país en condición de refugio.

Esta situación ha llevado a que las relaciones binacionales ecuatoriano – colombianas hayan atravesado por momentos de tensión, desde el pedido formal ecuatoriano para detener las fumigaciones aéreas, la imposición de políticas migratorias como la obligación de presentar su “pasado judicial” a personas colombianas para su ingreso al Ecuador⁵², hasta el llamado a consulta al Embajador ecuatoriano en Bogotá durante varios meses del 2.006 y 2.007 en respuesta a las posiciones del gobierno colombiano respecto a las demandas ecuatorianas.⁵³

En este contexto, los gobiernos ecuatorianos han tomado medidas en dos sentidos: por un lado, basados en una premisa de soberanía nacional y de seguridad nacional, se han implementado políticas tendientes a restringir el ingreso de ciudadanos colombianos al país o políticas que violan los derechos de los refugiados establecidos a nivel nacional e internacional.

⁵² Medida adoptada en el gobierno de Gustavo Noboa que vulnera los acuerdos de libre tránsito de la Comunidad Andina de Naciones.

⁵³ Ob.cit. Rivera (2007), pp. 5

A la par, los gobiernos nacionales han hecho intentos por ampliar el marco de protección. Me refiero a políticas “reactivas”⁵⁴ de asistencia humanitaria, dotación de insumos básicos de higiene, alojamiento y alimentación al momento del arribo de refugiados al país; a la elaboración de Planes Nacionales de derechos humanos para migrantes, refugiados y apátridas, y a políticas como los Acuerdos Ministeriales firmados por el último gobierno en materia de acceso a servicios de educación y al trabajo. Estas políticas son importantes y necesarias, pero incompletas, pues se concentran solo en la primera fase del refugio.

En el tercer capítulo se presenta un análisis del contexto político, tanto nacional como binacional, y la influencia que estos han tenido en el tratamiento de la protección a refugiados colombianos en el Ecuador. Para esto se describen las políticas elaboradas por los diferentes gobiernos ecuatorianos en el período 2.000 – 2.007. Adicionalmente, se analizan una serie de prácticas informales que limitan la aplicación de las políticas en el país.

I.2.1.3. Institucionalidad

Si bien las políticas reactivas de los gobiernos ecuatorianos han sido importantes en el tratamiento de refugiados al permitir dar una primera respuesta a la población interesada, la situación actual plantea un reto para las diferentes organizaciones nacionales, internacionales y no gubernamentales que trabajan el tema del refugio, el cual se refiere a la elaboración de políticas públicas “proactivas”⁵⁵, integrales y duraderas, que tengan en

⁵⁴ Definimos a este tipo de políticas como “aquellas políticas sociales que, reaccionando frente a situaciones de necesidad, se *limitan* a paliarlas. Estas son etiquetadas como *asistenciales*”. Hablamos, además, de políticas dispersas, fragmentadas o represivas, y de políticas elaboradas para responder a presiones sociales. Tomado de: BRUGUÉ, Quim, *Políticas de cohesión social: nuevos contenidos y nuevas formas*, Universitat Autònoma de Barcelona, pp. 8. Texto completo en: <http://www.iglom.org/portal/RetosDeLaDemocraciaLocal/ponencias/Magistrales/Joaquim.pdf>

⁵⁵ Las políticas proactivas buscan anticiparse a los fenómenos. Esto, por supuesto, requiere de un análisis “ex ante” de la situación a tratar, de las políticas elaboradas anteriormente y sus resultados, de la participación de todas las instituciones involucradas en el problema y de la participación de la sociedad civil. El objetivo de este tipo de políticas será dar una solución integral a determinado problema, solución duradera, con capacidad de anticipar posibles efectos futuros, y que sea beneficiosa para todos. Este tipo de políticas tiene algunas limitantes, principalmente el corto tiempo de que se dispone para hacer un estudio exhaustivo del problema, y las limitaciones en la cantidad y calidad de información. Tomado de: MELTSNER, Arnold, “La factibilidad

cuenta tanto los compromisos internacionales adquiridos por el país en materia humanitaria como la situación política, social y económica del país.

Según el enfoque de análisis de políticas, “en la definición de políticas públicas participan distintos actores, con poder e intereses diferenciados, que cumplen un papel definido, dependiendo del lugar que ocupen en la jerarquía organizacional.”⁵⁶ Algunos de estos actores son formales (partidos políticos, presidentes, el gabinete, la legislatura, los tribunales y la burocracia). Sus funciones en la formulación de políticas están asignadas formalmente por la Constitución y las leyes. Otros actores son informales (las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, la iglesia, los movimientos sociales, los medios de comunicación o las empresas). Estos, a pesar de no tener ninguna función formal, resultan importantes para la elaboración de políticas⁵⁷.

Para March y Olsen, “las organizaciones desempeñan características institucionales que las diferencian a unas de otras, y estas características son el factor más importante por considerar para entender el comportamiento de los actores organizacionales en la formulación de políticas.”⁵⁸

Los actores “se distinguen entre sí por las posturas que adoptan frente a una determinada política. En principio aparecen los amigos, los enemigos y los que se mantienen neutrales.” La dinámica política, sin embargo, “obliga a los actores a inclinarse hacia uno u otro lado.” Se identifica, de este modo, “los que están a favor y los que están en contra de la política en cuestión”. Los actores se diferencian, además, por su actividad. “Algunos actores muestran

política y el análisis de políticas”, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La hechura de las políticas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, pp. 374 – 379.

⁵⁵ Ib. pp. 376 - 377

⁵⁶ Ob. Cit. Montecinos (2007). pp. 257

⁵⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, BID, Nueva York, 2006, pp. 26.

⁵⁸ Ob.cit. March y Olsen (1997).

más interés que otros; tienen más que ganar o perder que los demás.”⁵⁹ Se distinguen, además por sus motivaciones, creencias, recursos y capacidades.

I.2.1.3.a) Motivaciones, creencias y valores

Cada actor tiene “un conjunto de motivos, necesidades, deseos, metas, impulsos y objetivos, los cuales definen su posición frente a una determinada política o en su respuesta a las preferencias de otros actores. [...] El conjunto de motivaciones de un actor está estrechamente relacionado con sus creencias, actitudes y valores”. Cada actor “percibirá las políticas a través de su marco de referencia”, es decir, de su Mandato.⁶⁰

En el Ecuador, se puede hablar de la existencia de un grupo de instituciones que trabajan en el tema del refugio, tanto estatales, internacionales y no gubernamentales o de la sociedad civil. Según los intereses que las instituciones persiguen, se los puede dividir en tres bloques distintos, pese a tratar el mismo tema. Así, por ejemplo, el Estado se limita, exclusivamente, a la protección de solicitantes de refugio y refugiados reconocidos en función de los compromisos internacionales asumidos por el país; por otro lado está ACNUR, quien amplía el marco de protección a lo que denominan “población con necesidad de protección internacional”⁶¹ y; finalmente, las organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil, que buscan ampliar aún más el marco de protección, para lo cual han creado el concepto de “población en situación de refugio”⁶².

⁵⁹ Ob. cit. Meltsner (1992), pp. 374 – 379.

⁶⁰ Ib. p. 376 - 377

⁶¹ Se refiere a “toda persona que cumple con los criterios del Estatuto del ACNUR y califica para la protección de las Naciones Unidas dada por el Alto Comisionado sin tomar en cuenta si está o no en un Estado Parte de la Convención de 1.951 y su Protocolo de 1.967, o si ha sido o no reconocido por el país huésped como refugiado bajo uno de estos instrumentos.” Tomado de Ob. cit. OIM (2006), pp. 60. Según ACNUR en el Ecuador estarían por lo menos 250.000 personas con necesidad de protección internacional.

⁶² Se refiere a “todo individuo que salió de su país por motivos de violencia y no sólo a aquellas personas que son refugiadas bajo la figura legal. Contempla de igual manera a solicitantes de refugio, solicitantes reconocidos, apelantes y personas que, habiendo salido de su país por motivos de violencia no solicitan refugio porque no tienen información, por motivos de seguridad o simplemente porque no desean hacerlo.” Tomado de Servicio Jesuita a Refugiados, *Paradigmas del refugio colombiano en Quito*, SJR, Quito, 2006, pp. 19.

Dada la dificultad para lograr que múltiples organizaciones con características particulares cooperen para ejecutar una política común, resulta necesaria la existencia de una estructura con la capacidad política y económica suficiente para coordinar y planificar la elaboración de políticas públicas.⁶³ Pero, como se verá en el capítulo cuatro, en el Ecuador no existe una institución, ni estatal ni no gubernamental con estas características. Las instituciones estatales que trabajan el tema del refugio están limitadas, según sus mandatos, a operativizar el proceso de reconocimiento de la condición de refugiados, mas no a la elaboración y planificación de políticas públicas. Además, no cuentan con los recursos suficientes para su funcionamiento, pues, en gran medida, sus presupuestos dependen de los fondos que ACNUR canaliza por concepto de cooperación internacional. Este problema se repite en el caso de las organizaciones de la sociedad civil, cuyos proyectos son financiados gracias a la cooperación internacional y, en la mayoría de los casos, son creadas o funcionan como Agencias Socias de ACNUR. Así, las organizaciones estatales y no gubernamentales que trabajan el tema del refugio en el Ecuador lo hacen bajo una relación de dependencia respecto de ACNUR, lo cual limita su capacidad y autonomía para elaborar políticas. En este contexto, podemos decir que las instituciones que trabajan la protección a refugiados en el Ecuador lo hacen de una manera individual, enfocando su trabajo a su interés particular el cual, en la mayoría de casos, está determinado por los intereses de ACNUR. En este contexto, el poder relativo de las instituciones resulta determinante para establecer las prioridades en la elaboración de políticas. Este poder relativo se lo puede medir en función de las capacidades y de los recursos con los que cuentan las instituciones.

I.2.3.b) Recursos y capacidades

Los actores se diferencian, además, por los recursos económicos, técnicos y humanos que poseen. A estos factores debemos sumar el acceso a información. Además de estos, un recurso vital para definir la posición del actor es el lugar que ocupa en la jerarquía política. Todos estos factores se podrían considerar al analizar las asimetrías de poder entre los

⁶³ SCOTT, W. Richard y MEYER, John W., “La organización de los sectores sociales: Propositiones y primeras evidencias”, en Ob. cit., Powell y DiMaggio (Comps.), (2001), pp. 160 – 162.

actores y la influencia de cada uno en la elaboración de políticas. La definición de poder presentada por March y Olsen, se refiere a la “habilidad para inducir a los demás de modo que contribuya a los intereses de quien mantiene ese poder”⁶⁴

La debilidad del Estado para tratar el tema de refugio se evidencia, además, en la poca capacidad financiera de las instituciones que trabajan el tema. Esto ha ocasionado que la política de protección a refugiados en el Ecuador dependa, casi en su totalidad, de recursos canalizados en forma de cooperación internacional, principalmente a través de ACNUR. El poder de este organismo lo ha colocado a la cabeza del manejo del tema, lo que, a su vez, ha llevado a que la política ecuatoriana de protección a refugiados esté íntimamente vinculada a sus intereses. Esto se hace aún más evidente si analizamos el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil, las cuales, en muchos casos, han sido creadas o funcionan como agencias socias de ACNUR, con recursos canalizados por este organismo, lo cual lleva a que su trabajo también esté vinculado con sus intereses y prioridades.

Estas limitaciones no han permitido que en el Ecuador se pueda hablar de la existencia de un sistema institucional para tratar la protección a refugiados, es decir, un sistema “formado por estructuras, normas y actores que, frente a las presiones, motivaciones y estímulos, reaccione con una respuesta: la política pública”⁶⁵.

Como ya se dijo, este es el reto que enfrentan las diferentes organizaciones que trabajan la protección a refugiados en el Ecuador: la construcción de políticas públicas integrales y duraderas, que combinen las exigencias del régimen internacional de protección a refugiados con las dinámicas y ciclos del propio sistema político, y que sean el resultado de procesos coordinados y planificados entre los diferentes actores, incluyendo a los sectores de la sociedad civil vinculados a los temas de protección humanitaria.

⁶⁴ Ob.cit. March y Olsen (1997), pp. 232.

⁶⁵ KAUFFER MICHEL, Edith F., “Las políticas públicas: algunos apuntes generales”, en *Las políticas públicas y los compromisos de la investigación*. Texto completo en: <http://www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspUBLICAS.pdf>

II. MARCO NORMATIVO DEL REFUGIO EN EL ECUADOR

II.1. Introducción

La migración internacional ha sido vista tradicionalmente como un asunto reservado para los Estados, quienes “ejercen su derecho soberano a regular el ingreso de “no nacionales” a su territorio”. Este derecho soberano de los Estados, sin embargo, se ve limitado, hasta cierto punto, por la elaboración de un sistema de leyes y normas aceptado por estos, “pensado para garantizar que las cuestiones migratorias se traten de forma previsible y sobre la base de principios establecidos”. Este marco legal y normativo no figura en un documento único, sino que “se desprende del derecho consuetudinario y de diversos instrumentos legales, vinculantes, mundiales y regionales, de acuerdos no vinculantes y de nociones de políticas comunes, a nivel mundial y regional.”⁶⁶

En lo referente a los refugiados, “se considera que desde principios del siglo XX la comunidad internacional se ha preocupado por el tema del refugio”. Después de varios intentos por crear un sistema normativo internacional y una institución capaz de ayudar a encontrar una “rápida, positiva y justa solución a los problemas de los refugiados y de los desplazados”, estos dieron frutos en 1.950 – 1.951 con el establecimiento del ACNUR y la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados. A partir de esto, “la comunidad internacional da origen a una red de instituciones, sistemas y leyes para abordar el problema de los refugiados desde una perspectiva global, proporcionando una estructura formal para responder a las necesidades de los refugiados y unas normas para protegerlos en aplicación del Derecho Internacional.”⁶⁷

El Ecuador ha suscrito y ratificado varios de los instrumentos internacionales en materia de asilo y refugio, así como de derechos humanos. De este modo ha asumido una serie de compromisos en materia de protección humanitaria a las personas víctimas de

⁶⁶ Ob. Cit. CMMI (2005), pp. 56 – 57

⁶⁷ GESULFO, Antonella, “La comunidad internacional se hace cargo del problema”. Texto completo en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=374

persecuciones, así como “la obligación de implementar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y políticas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos y responsabilidades de esta población.”⁶⁸ Las obligaciones asumidas por el país en el plano internacional han sido incorporadas a la legislación nacional a través de varios instrumentos normativos.

En el presente capítulo se presenta una breve reseña de los compromisos adquiridos por el Ecuador en el plano internacional respecto a la protección de refugiados y a las respuestas legales del Ecuador respecto a la protección de refugiados.

II.2. Compromisos adquiridos por el Ecuador en el plano internacional respecto a la protección de refugiados

Como se dijo antes, el Ecuador ha firmado y ratificado varios instrumentos internacionales, tanto vinculantes como no vinculantes, universales, regionales, subregionales y bilaterales en materia de asilo/refugio, de derechos humanos y humanitarios, asumiendo una serie de compromisos en materia de protección humanitaria, y de “proporcionar las condiciones idóneas para dar facilidades y protección a quienes requieran ser beneficiarias de este reconocimiento.”⁶⁹ En el cuadro II.1 se resumen los principales compromisos asumidos por el Ecuador en materia de asilo y refugio.

Cuadro II.1. Compromisos adquiridos por el Ecuador en materia de asilo y refugio.

INSTRUMENTO	CARACTER	ALCANCE	APORTE
Convención sobre Concesión de Asilo, La Habana, 1928 ⁷⁰	Vinculante	Universal	La figura del asilo es asumida como una potestad o derecho soberano de los Estados. Incorpora el derecho de las personas que se acogen al asilo a no ser entregadas o expulsadas del territorio de refugio. Los términos "asilo" y "refugio" son utilizados indistintamente como sinónimos.
Convención sobre Asilo Político, Montevideo, 1953 ⁷¹	Vinculante	Universal	

⁶⁸ INREDH, “El refugio en Ecuador”, Quito, 2004. Texto completo en: <http://www.inredh.org/antes/refugio/files/refugio.pdf>

⁶⁹ Ob. cit., Servicio Jesuita a Refugiados (2006), pp. 114.

⁷⁰ Adhesión del Ecuador mediante Decreto Supremo No. 51, publicado en R.O. 274 del 26 de agosto de 1936.

⁷¹ Adhesión del Ecuador mediante Decreto Ejecutivo No. 251-A, publicado en R.O. 424 de 19 de enero de 1958.

Convención sobre Asilo Diplomático, Caracas, 1954 ⁷²	Vinculante	Universal	
Declaración Universal de los Derechos Humanos, San Francisco, 1948. Art. 14	Vinculante	Universal	Se asume el asilo como un derecho humano, por el cual toda persona tiene la posibilidad de buscar, recibir y disfrutar este derecho.
Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá, 1948. Art. XXVII	Vinculante	Regional	
Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 1951 ⁷³ .	Vinculante	Universal	Se establecen parámetros para la concesión y ejercicio del derecho de asilo, determinando la necesidad de que los Estados expidan leyes y reglamentos para aplicar la Convención. El contenido gira en torno a la definición de refugiado ⁷⁴ y cuenta con 35 artículos que contienen los derechos y obligaciones de los refugiados ⁷⁵ .
Protocolo Facultativo de la Convención de 1951, Nueva York, 1967 ⁷⁶ .	Vinculante	Universal	Estatuto complementario a la Convención. Amplía el campo de protección a todas aquellas personas que estaban involucradas en acontecimientos posteriores a la fecha límite del 1 de enero de 1951 prevista por la Convención. ⁷⁷

⁷² Adhesión del Ecuador mediante Decreto Ejecutivo No. 251, publicado en R.O. 424 de 19 de enero de 1958.

⁷³ Ratificada por el Ecuador en 1958 mediante Decreto Ejecutivo Nro. 251-A, R.O. 424. La Convención fue “expedida para proteger a las personas que fueron perseguidas por los Estados luego de la II Guerra Mundial”. A través de esta se pretende “garantizar los derechos fundamentales de las personas, promover la solidaridad y cooperación internacional como un mecanismo para asumir las cargas que excepcionalmente puedan producirse para los países y establecer procesos de coordinación con el ACNUR”

⁷⁴ La definición de refugiado se refiere a “Toda persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1ro de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.” Artículo 1, Párrafo 2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 1951.

⁷⁵ Los principales artículos de la Convención se refieren a: Prohibición de la discriminación; estatuto personal; derechos de asociación; acceso a tribunales; empleo remunerado; trabajo por cuenta propia; vivienda; educación pública; legislación del trabajo y seguros sociales; libertad de circulación; documentos de identidad; documentos de viaje; refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio; expulsión; prohibición de expulsión y de devolución y; derechos de naturalización, al menos en las mismas condiciones que cualquier otro extranjero que sea residente legal en el país de acogida.

⁷⁶ Adhesión del Ecuador el 14 de enero de 1969 mediante Decreto Ejecutivo 31, R.O. 93.

⁷⁷ Art. 2, Párrafo 2. “A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término “refugiado” denotará toda persona comprendida en la definición del Artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951” y de las palabras “a consecuencia de tales acontecimientos” que figuran en el párrafo 2 de la sección A del Artículo 1.”

Convención Americana de Derechos Humanos, San José, 1969. Art. 22 ⁷⁸ .	Vinculante	Regional	Reconocimiento de otros derechos conexos con la situación de refugio, como, el debido proceso, no discriminación, libertad y seguridad, integridad, vida, libertad de expresión.
Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Asamblea General ONU, 1984, Art. 3 ⁷⁹ .	Vinculante	Universal	Fortalece la obligación estatal de garantizar el principio de no devolución, eje rector del sistema de protección de refugio; además, garantiza el derecho de denuncia frente a las violaciones de la Convención ante el Comité contra la Tortura.
Convención de Derechos del Niño, Asamblea General ONU, 1989, Art. 22 ⁸⁰ .	Vinculante	Universal	Contempla regulaciones específicas para el reconocimiento de los niños, niñas, adolescentes refugiados, y medidas de apoyo para la localización de sus padres.
Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Belém do Pará, 1994, Art. 9 ⁸¹ .	Vinculante	Regional	Establece la obligación del Estado de adoptar medidas específicas especialmente para mujeres en situación vulnerable, como las desplazadas y refugiadas.
Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Cartagena, 1984 ⁸²	No vinculante	Regional	Incorpora el análisis de la situación objetiva existente en el país, catalogada como violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas a los derechos, u otras que hayan perturbado el orden público a la definición de refugiado de la Convención de 1951.
Plan de Acción de México, México, 2004 ⁸³ .	No vinculante	Regional	Se trató de identificar líneas de acción para asistir a los países de asilo en la búsqueda de soluciones adecuadas dentro del espíritu programático de principios que propugna la Declaración de Cartagena. Ubica los flujos transfronterizos y menciona sobre la región andina como zona de atención por la serie de variables conflictivas que allí actúan.

⁷⁸ Adhesión del Ecuador el 27 de octubre de 1977 publicada en el R.O. 452.

⁷⁹ Adhesión del Ecuador el 16 de marzo de 1988 publicada en el R.O. 894.

⁸⁰ Adhesión del Ecuador el 2 de marzo de 1990 publicada en el R.O. 400.

⁸¹ Adhesión del Ecuador el 15 de junio de 1995 publicada en el R.O. 717,

⁸² Pese a no haberlo suscrito, Ecuador incorpora a su legislación nacional la definición ampliada del término refugiado presentado en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984.

⁸³ El Plan se elaboró “en base a un proceso regional de consulta a los gobiernos de los países latinoamericanos, expertos y diferentes sectores de la sociedad civil”. El objetivo fue “analizar conjuntamente los principales desafíos que enfrenta la protección de los refugiados y otras personas que necesitan protección internacional”. Así mismo, “se trató de identificar líneas de acción para asistir a los países de asilo en la búsqueda de soluciones duraderas dentro de los principios de la Declaración de Cartagena. Véase ACNUR, *¿Qué es el Plan de Acción de México?*, en <http://www.acnur.org/pam/> ; *Declaración y Plan de Acción de México*, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf>

Comunidad Andina de Naciones, Decisión 503 ⁸⁴ .	Vinculante	Sub regional	Establece a la Cédula de Identidad o Pasaporte como los únicos documentos necesarios para movilizarse en los Estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones.
Acuerdos Bilaterales Ecuador - Colombia en materia migratoria ⁸⁵		Bilateral	Acuerdo sobre Integración Fronteriza colombo – ecuatoriana, 1966; Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre migrantes ilegales, 1994; Acuerdo sobre legalización de indocumentados 1994; Reglamento para el funcionamiento del Comité Binacional Ecuatoriano – colombiano de seguridad, vigilancia y control fronterizo 1997; Acuerdo entre Ecuador y Colombia que permite la circulación de ciudadanos en el territorio de los dos países, portando indistintamente cédula de identidad o pasaporte, 1997.

Fuente: Fredy Rivera y Paulina Larreátegui, “Políticas públicas sobre refugio en el Ecuador”⁸⁶.

El régimen internacional de protección a los refugiados se crea en el seno de las Naciones Unidas, es decir, responde a un sistema formado por Estados soberanos y en función del principio básico de las Naciones Unidas que prohíbe a los Estados interferir en los asuntos internos de otros Estados. El eje fundamental sobre el cual gira esta normativa internacional es la protección de las personas que han visto amenazadas su vida o su libertad por la violencia generalizada, persecución por motivos políticos, religiosos, raciales o pertenencia a determinados grupos políticos. Se refiere a una situación particular, caracterizada por ser extranjero en un país de acogida y se basa en la idea de haber huido de su país de origen; al hecho de encontrarse fuera del país propio sin la protección formal que deriva de ser nacional de un Estado determinado. Ante esta situación, estas personas buscan algún tipo de protección internacional que, si bien forma parte del sistema de protección de los derechos humanos, tiene características específicas.⁸⁷

⁸⁴ En el ámbito subregional no existe una regulación específica sobre refugiados. Se intenta la creación de un sistema de regularidad laboral y documental que impida la explotación económica y social, principalmente de los migrantes irregulares e indocumentados, así como instrumentos de libre tránsito de personas.

⁸⁵ La existencia de estos instrumentos dan muestra de la tendencia integracionista de las políticas de ambos países, sin embargo, estos son inaplicables en la práctica. Tomado de: ÁVILA, Luis F., “Marco jurídico internacional y de Ecuador en migración y refugio”, en SALAZAR, Richard (Coord.), *Migración: mitos, propuestas y desafíos*, OIM – Esquel, Quito, 2007, pp. 134 – 136.

⁸⁶ RIVERA, Fredy; LARREÁTEGUI, Paulina, “Políticas públicas sobre refugio en el Ecuador”, en RIVERA, Fredy (coord.), *Migración forzada de colombianos: Colombia, Ecuador, Canadá*, Corporación Región, Medellín, 2007.

⁸⁷ Ob. cit. Barutciski (1998), pp. 11 - 14

Los derechos de los refugiados, en términos generales, incluyen derechos socioeconómicos básicos que les permiten sobrevivir en un país extranjero en el que no gozan de los derechos derivados de la nacionalidad; se benefician, además del derecho de *non refoulement* (no devolución) que implica que no pueden ser devueltos a un país donde su vida o libertad se encuentre en peligro

Además, se debe destacar la puesta en vigencia de “normas positivas, especiales y derivadas de los derechos humanos generales”, así como el derecho a repatriación voluntaria, integración en el país receptor y la reinserción de los refugiados; el “respeto al estatuto personal del país de domicilio o residencia, el derecho a la identidad cultural de los refugiados y las garantías del debido proceso, asistencia humanitaria y regularidad documental”.⁸⁸

En los últimos años, principalmente desde círculos académicos y de organizaciones no gubernamentales, se ha planteado la necesidad de ampliar el contexto de la protección internacional establecida en los instrumentos mencionados antes, pues consideran que “centrarse exclusivamente en las situaciones de asilo ignora las realidades de la “migración forzosa” y representa una visión restrictiva del desplazamiento”⁸⁹. Esta posición ha tenido eco en la práctica del ACNUR, mas no ha sido incorporada formalmente en los instrumentos internacionales de protección a refugiados.

II.2.1. Limitaciones del régimen internacional de protección a refugiados.

A pesar de la importancia de los instrumentos internacionales de protección a refugiados, existen falencias o debilidades que dificultan su aplicación:

Si bien en los diferentes instrumentos sobre la materia se establecen los derechos y obligaciones de las personas refugiadas, son los gobiernos quienes determinan sus

⁸⁸ Ob.cit, Rivera y Larreátegui (2007), p. 114 – 115.

⁸⁹ Ob. cit., Barutciski, pp. 11

procedimientos para decidir la condición legal y los derechos de un refugiado de acuerdo con sus propios sistemas legales.⁹⁰ En otras palabras, cada Estado se reserva el “derecho de admisión” o de establecer cualquier limitación o condición para el ingreso y permanencia de extranjeros en su territorio, de acuerdo con sus normas internas.⁹¹ Esto lleva a que, en determinadas situaciones, los Estados adopten políticas incluso contrarias a los instrumentos internacionales bajo la justificación de defensa de la soberanía nacional o la seguridad nacional.

Por otra parte, ninguno de los instrumentos vinculantes de alcance universal fija un mecanismo de reclamo o de sanción ante los Estados en caso de incumplimiento de sus disposiciones.⁹² En este mismo sentido, estos instrumentos establecen que los diferendos relativos a interpretaciones o aplicaciones de la Convención se ventilan ante la Corte Internacional de Justicia, instancia a la que tienen acceso exclusivamente los Estados. De esta forma, no se prevén mecanismos para que las personas puedan denunciar o demandar el incumplimiento de sus derechos por parte de un Estado determinado.

Esta situación se complica aún más si consideramos que no existe una entidad internacional con capacidad de hacer cumplir las obligaciones y compromisos asumidos por los Estados al ser parte del régimen internacional de protección a refugiados. Si bien se crea el ACNUR en 1.950 como la entidad responsable de la protección a refugiados, esta, por mandato, se limita a “proporcionar protección a los refugiados y a buscar soluciones duraderas al problema de los refugiados; ayudar a los gobiernos y a las organizaciones privadas a facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados o a su asimilación en nuevas comunidades nacionales”. Además de estas, “asegurar, junto con los gobiernos y por su intermedio, la protección jurídica y práctica de los de los derechos de los refugiados,

⁹⁰ ACNUR, *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*, ACNUR, 2006, p. 8. Texto completo en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4818.pdf> . Como se expresa en el Artículo 12 de la Convención de 1951, “el estatuto personal de cada refugiado se registrá por la ley del país de su domicilio o, a falta de domicilio, por la ley del país de su residencia.”

⁹¹ *Ib.* pp. 127

⁹² Se confiere al ACNUR la labor de ofrecer consejos a los Estados como parte de su mandato de promoción de la legislación en materia de refugiados, proteger a los refugiados y supervisar la aplicación de la Convención, pero en ningún caso la de sancionar el incumplimiento de esta.

movilizar y coordinar el despliegue de los recursos necesarios para asegurar la supervivencia y el bienestar de los refugiados, y fomentar en sus países de origen condiciones que conduzcan a la solución ideal de la repatriación voluntaria y ayuden a prevenir futuros problemas de refugiados.”⁹³

De los puntos anteriores podemos decir que, si bien se ha desarrollado un régimen internacional de protección a refugiados, su aplicación depende de la voluntad política de los Estados. En este sentido, la adhesión y aplicación de los principios establecidos en estos instrumentos constituyen para los Estados un compromiso moral antes que una obligación legal.

El caso regional es diferente, pues todos los instrumentos mencionados están sujetos a la jurisdicción de la Comisión Interamericana (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH), lo que garantiza que cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida, “pueda presentar denuncias o quejas de violación a la Convención de 1.951 ante los órganos de protección.”⁹⁴ Esto conduce a que los Estados asuman un compromiso formal en el cumplimiento de las obligaciones adquiridas.

II.3. Respuestas del Ecuador respecto a la protección de los refugiados

El Ecuador ha incorporado a su legislación nacional los principios establecidos en los diferentes instrumentos internacionales de los que es parte a través de leyes, Decretos Ejecutivos y Acuerdos Ministeriales, como lo muestra el cuadro II.2.

⁹³ ACNUR, El mandato del ACNUR, http://www.acnur.org/index.php?id_pag=25

⁹⁴ Ob. Cit. Rivera (2006), p. 15. Ecuador ha hecho declaración expresa de aceptación de competencia de estos dos órganos mediante Decreto Ejecutivo 2768, publicado en R.O. 795 de 24 de julio de 1984. Hasta el momento no se han planteado demandas o denuncias contra el Estado ecuatoriano ante estos Organismos.

Cuadro II.2. Marco normativo del refugio en el Ecuador

INSTRUMENTO	APORTE
Reconocimiento Constitucional ⁹⁵	Derecho al asilo/refugio “como un derecho que tienen tanto los ecuatorianos como los extranjeros” en función de los convenios internacionales, tanto de asilo territorial como diplomático y en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, que han sido ratificados por el país
Ley de Extranjería de 1971	Reconoce al asilo/refugio como una categoría de “no inmigrante” a “extranjeros que hubieren sido desplazados como consecuencia de guerras o persecuciones en su país de origen” ⁹⁶
Decreto Ejecutivo 3293 para aplicar las normas contenidas en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967	Dio origen a un proceso de regulación ministerial sobre la Revocatoria de la Condición de Refugiado, que se implementa en 1991
Decreto Ejecutivo para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra y su Protocolo Facultativo (Decreto 3301) ⁹⁷	Constituye el principal instrumento legal del refugio en el Ecuador. Los principales puntos del Decreto 3301 se refieren a: Procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiados (solicitud de reconocimiento presentada directamente o a través de ACNUR; expedición de un certificado provisional y sometimiento a proceso de entrevistas); consagración del principio de “no devolución”; cláusulas de exclusión contempladas en la Convención de 1951; en caso de aceptación, la expedición de un carné de refugiado con la visa respectiva y que le habilite a la obtención del carné ocupacional; el derecho de apelación en caso de negativa; derechos y obligaciones de los refugiados reconocidos; causas de cesación y de expulsión según la Convención de 1951.

Fuente: REDJURE. Elaboración: El Autor

Este sistema ha sido ampliado en los últimos años con una serie de Planes y Programas que inciden en el tratamiento del refugio, como el Plan Nacional de Derechos Humanos, el Plan Operativo de Migrantes, Extranjeros, Refugiados y Apátridas, así como por Acuerdos Ministeriales sobre acceso a servicios de salud, educación y acceso al trabajo. Estos serán

⁹⁵ Constitución Política de la República del Ecuador, Art. 29: “Los ecuatorianos perseguidos por delitos políticos tendrán derecho a solicitar asilo y lo ejercerán de conformidad con la ley y los convenios internacionales. El Ecuador reconoce a los extranjeros el derecho al asilo”. En este artículo, el término asilo es asumido como sinónimo de refugio. El derecho al asilo ha sido reconocido constitucionalmente desde 1967, a través de su publicación en el R.O. 133 de 25 de mayo de 1967.

⁹⁶ Considera no inmigrante a “todo extranjero con domicilio en otro Estado que se interna legal y condicionalmente en el país, sin ánimo de radicarse... y de manera específica a personas desplazadas como consecuencia de guerras o de persecuciones políticas en su país de origen, para proteger su vida o libertad, y sus familiares más cercanos.” Artículo 12, párrafo IV de la Ley de Extranjería de 1971. A través del Reglamento de la Ley de Extranjería se establecen los requisitos, condiciones y regulaciones que se dan a este tipo de visa, distinguiendo entre asilo diplomático y asilo territorial, al cual se entiende como refugio. Así mismo, se establece el principio de “no exclusión a las personas que solicitaren asilo territorial”; se expide la Ley de Documentos de Viaje, en la que “se reconoce el derecho de asilados a tener un documento de viaje o “pasaporte azul” para trasladarse fuera del país.” Las disposiciones citadas corresponden a los Artículos 42 del Reglamento de la Ley de Extranjería, al Artículo 15 de la Ley de Extranjería, a los Artículos 15 y 16 de la Ley de Documentos de Viaje y a los Artículos 3, 25, 26 y 27 del Reglamento a la Ley de Documentos de Viaje. Documento completo en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0066.pdf>

⁹⁷ Documento completo en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0067.pdf>

analizados en el siguiente capítulo cuando se trate la política de los diferentes gobiernos frente a Colombia y a los refugiados durante el período 2.000 – 2.007.

El sistema normativo ecuatoriano de protección a refugiados ha sido considerado como el más amplio y generoso de la región, tanto por organismos internacionales como por ONG. Según Gonzalo González, el Ecuador ha sido considerado como un “país modelo en el tratamiento del tema de refugiados” por la comunidad internacional, fundamentalmente “debido a la manera en que se está llevando la situación de los refugiados, a la forma en que se toman las decisiones y los diferentes criterios que se manejan para otorgar la condición de refugiados”. De hecho, dice González, Ecuador “ha creado una cátedra, una jurisprudencia dentro del Derecho Internacional de refugiados que está siendo ya adoptada por otras instancias”. Se refiere específicamente a: incorporación de la perspectiva de género y de violencia intrafamiliar, por supuesto, que puedan ser considerados según los instrumentos internacionales de refugio. Así mismo, se ha ampliado la visión tradicional del derecho internacional de los derechos humanos, según la cual “quienes violaban los derechos humanos eran exclusivamente los Estados como sujetos de derecho internacional, pues se considera personas susceptibles de solicitar refugio a cualquier sujeto que pueda requerir protección, venga de quien venga la persecución.”⁹⁸

II.3.1. Críticas al marco normativo del refugio en el Ecuador

A pesar de contar con el marco normativo más amplio de la región en materia de refugio, éste es considerado, principalmente por las organizaciones de la sociedad civil ecuatorianas, como un sistema normativo frágil, fragmentado y obsoleto, cuyas debilidades se podrían resumir de la siguiente manera:

⁹⁸ Entrevista E006 realizada por Sebastián Balda el 10 de enero de 2008 en Quito. Como ejemplos de la ampliación del tratamiento del tema de refugio desde la perspectiva de género, González se refiere a mujeres que son esposas de miembros de grupos irregulares; mujeres cuyos hijos podrían ser tomados eventualmente para formar parte de estos grupos; cuya condición de mujer no es solamente para ser su esposa, sino para otros tipos de cosas, evidentemente estas personas pueden sufrir persecuciones dadas las circunstancias en la que está, y efectivamente puede cumplir todos los requisitos que nos da el Estatuto de 1951 y el Decreto 3301.

En primer lugar, la fragilidad del sistema normativo radica en que el principal instrumento jurídico vigente (Decreto 3301) es creado mediante un Decreto Ejecutivo y complementado por un Reglamento. El problema es que, así como fue creado, puede ser derogado en cualquier momento por la misma vía.⁹⁹

En segundo lugar, se habla de un sistema fragmentado, conformado por una serie de instrumentos normativos aislados e igualmente débiles (Acuerdos Ministeriales, Planes o Programas, etc.).

Finalmente, en tercer lugar, se considera que el sistema normativo es obsoleto, pues está conformado, en gran parte, por leyes que datan de varias décadas atrás, por ejemplo la Ley de Migración y su Reglamento. Esto lleva a que la política nacional en materia de refugio no sea acorde con los principales avances en materia de protección internacional, tendiente a ampliar la definición de refugiados a una visión más bien relacionada con la movilidad humana, la cual tiene su fundamento en el derecho de todas las personas, por su naturaleza humana, a emigrar.¹⁰⁰ En definitiva, esta concepción se basa en la expresión “los derechos humanos no tienen fronteras” y pretende superar un sistema basado en la soberanía estatal.

Este último punto es criticado por los funcionarios estatales, pues consideran que una política de este tipo, “de abrir las puertas a todo el mundo” perjudicaría a la institución del refugio, pues en ese caso “ya no estaríamos hablando de refugio” como lo establecen los instrumentos internacionales y la misma figura del refugio como la conocemos “ya no sería necesaria”.¹⁰¹

⁹⁹ Entrevista E004 realizada por Sebastián Balda el 9 de enero de 2008 en Quito.

¹⁰⁰ Entrevista E005 realizada por Sebastián Balda el 10 de enero de 2008 en Quito. El argumento de Benavides está relacionado con el tratamiento de la migración desde una perspectiva de ciudadanía, pues considera que esta definición ha sido una de las más nefastas para el tratamiento de los derechos humanos, pues es una definición que implica discriminación, exclusión, en este caso, frente al extranjero. Desde esta visión, los códigos sociales, jurídicos que rigen el refugio en el país son obsoletos, ya no responden a esta época, época en la que no sólo los capitales se mueven, sino también las personas se mueven por diferentes razones, y esta gente está demandando cosas nuevas frente a las cuales la institucionalidad está respondiendo con marcos anteriores.

¹⁰¹ Ob. Cit. Entrevista E006

Ante estas limitaciones, se considera necesario el impulso de espacios amplios y participativos de dimensión jurídica que permitan fundamentar y trabajar una propuesta de Ley de Refugio sobre la base de las propuestas que han sido trabajadas desde la sociedad civil. Esto evitará que los criterios políticos y de seguridad primen sobre los humanitarios y de respeto a los derechos humanos.¹⁰²

El 6 de julio de 2004 se dio un primer intento para la elaboración de esta Ley cuando el Diputado Ricardo Ulcuango, con el apoyo de ONG como INREDH y la Fundación Fabián Ponce, quienes promovieron un proceso de consulta sobre el proyecto de ley a las organizaciones sociales del país, presentó ante el Congreso Nacional el Proyecto de Ley Orgánica sobre Refugio que fue puesto en conocimiento de la Comisión Permanente de Asuntos Internacionales y de Defensa Nacional, sin embargo, el proyecto no fue tramitado por la Comisión.¹⁰³

Actualmente, por iniciativa de la Sociedad Civil, se ha creado una Coalición entre diferentes organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas para trabajar conjuntamente en la elaboración de una propuesta integral sobre migración y refugio que será presentada ante la Asamblea Constituyente en los próximos días.¹⁰⁴

II.3.2. Otras limitaciones para la aplicación de las normas internacionales y nacionales sobre refugio en el Ecuador

A las limitaciones específicas del marco normativo planteadas en los puntos anteriores, se suma el hecho de que el tema de los refugiados ha estado centralizado en los ministerios de Relaciones Exteriores y de Gobierno, pues no existe una entidad estatal que tenga la capacidad de coordinar acciones y políticas entre todas las instituciones. Hay que recordar que los compromisos internacionales asumidos por el país constituyen una obligación para

¹⁰² Ob. cit. Benavides (2006), pp. 17

¹⁰³ Ob.cit. Rivera (2006), pp. 28

¹⁰⁴ Ob. Cit. Entrevista E004; Entrevista E005. Entre las principales organizaciones que integran la Coalición podemos nombrar: Comité Pro Refugiados, Servicio Jesuita a Refugiados, CORAPE, CRS, Plan Migración Comunicación y Desarrollo, Fundación Esperanza, Universidad Andina Simón Bolívar, FLACSO, entre otras.

todas las instituciones del Estado, sin embargo, la ausencia de la este tipo de instituciones y de una política de Estado frente al tema, han llevado a que, como se verá en el siguiente capítulo, la política nacional haya sido elaborada según los intereses y motivaciones de los diferentes gobiernos de turno y, más que ello, a los ministros de turno.

Adicionalmente, la falta de una política de Estado, de un marco normativo sólido y de un marco institucional fuerte para hacer frente a la problemática del refugio, ha llevado a que, en muchos casos, la política ecuatoriana haya estado influenciada por el contexto político de tensión binacional. En este sentido, se evidencia que en muchos casos el tema del refugio ha sido manejado desde una perspectiva de seguridad y soberanía nacional, adoptando políticas tendientes a restringir el acceso de ciudadanos colombianos al país.

A estas debilidades se suma la debilidad que caracteriza al sistema institucional del refugio en el país. Como se verá en el capítulo IV, existen una serie de discrepancias entre las diferentes instituciones estatales, internacionales y no gubernamentales que trabajan la problemática del refugio que no han permitido avanzar en la elaboración de políticas integrales, estables y duraderas enmarcadas en los compromisos internacionales asumidos por el país.

Pero, además, existen una serie de instituciones y grupos de presión que pretenden tratar el tema como un asunto de seguridad, criminalizando y estigmatizando a la población colombiana establecida en el país y que plantean la necesidad de endurecer las políticas migratorias frente a los ciudadanos colombianos.

Frente a esta situación, la política ecuatoriana frente a la población colombiana ha sido diseñada de manera que satisfaga los intereses de todos los actores involucrados, es decir, se han combinado una serie de políticas tendientes a restringir la llegada de inmigrantes colombianos con políticas que buscan ampliar el marco de protección a la población colombiana refugiada en el país.

Finalmente, otro aspecto importante que limita la aplicación de las normas nacionales e internacionales es la poca información que existe en el país sobre los derechos y obligaciones de los refugiados, mecanismos de protección y procedimientos en los puntos de control migratorio de frontera. En muchos casos, la información que poseen quienes solicitan refugio proviene de vías informales (amigos, parientes o instituciones colombianas); otras, la mayoría, no conocen o sienten temor de acudir a las instituciones nacionales bajo el supuesto de que pueden ser visibilizadas o localizadas por quienes los persiguen desde Colombia. Generalmente la información la obtienen con posterioridad al ingreso a través de amigos, parientes, compatriotas, empleadores o personas cercanas a la Iglesia.¹⁰⁵

Esta falta de información se refleja, además, en las propias autoridades de frontera y en la población ecuatoriana. Como consecuencia, se restringe el acceso efectivo a personas que potencialmente pueden ser sujetos de protección internacional. Esto ubica a estas personas en situación de riesgo ya que pueden ser consideradas como inmigrantes comunes y, por tanto, ser sometidas a controles y sanciones que podrían vulnerar sus necesidades de protección y las expone a niveles de inseguridad y violencia, pues muchas pueden verse sometidas a procesos de explotación, chantaje u otros abusos al no acceder a la obtención de una visa.

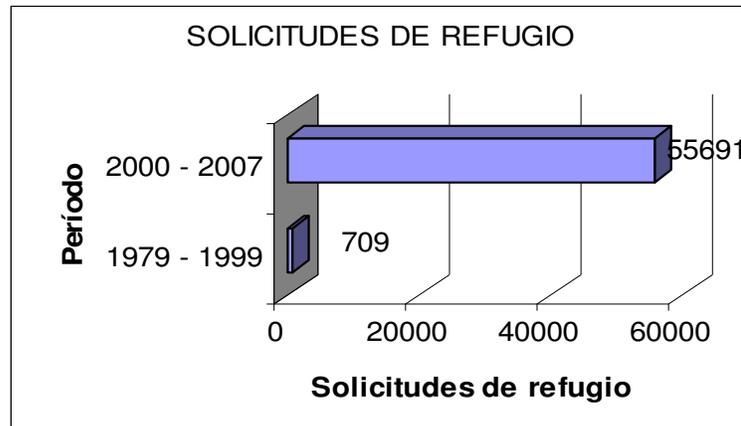
¹⁰⁵ Ob. Cit. Benavides (2006), pp. 9

III. CONTEXTO POLÍTICO

III.1. Introducción

El segundo factor a considerar para analizar las políticas públicas para refugiados colombianos en el Ecuador se relaciona con el contexto político en que se desarrolla el sistema de protección a refugiados en el país. El período 2.000 – 2.007, como se dijo, es el más crítico en la historia del Ecuador como país receptor de población refugiada, como lo muestra el cuadro III.1. Durante dicho período confluyen tres aspectos que influyen en el tratamiento de la población refugiada colombiana en el Ecuador: el incremento constante de la violencia interna en Colombia; los impactos del conflicto interno colombiano para el Ecuador y; el clima de tensión en que han entrado las relaciones binacionales ecuatoriano – colombianas.

Cuadro III.1. Solicitudes de refugio por período



Fuente: ACNUR - Conferencia Episcopal Ecuatoriana, *La protección internacional de los refugiados: El caso Ecuador. Perspectiva histórica 1976 – 2004*; Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores.
Elaboración: El Autor.

III.2. Conflicto colombiano e incremento de la violencia

Durante mucho tiempo, “el conflicto armado en Colombia fue percibido y caracterizado como uno de carácter endógeno, puesto que se desarrollaba en territorio colombiano y con actores armados internos que no contaban con ayuda financiera ni política proveniente del exterior y que, por el contrario, tenían agendas e intereses muy locales”¹⁰⁶ Sin embargo, desde la década de los 80, Estados Unidos entró a jugar un papel determinante en el conflicto interno colombiano, no solo ejerciendo influencia externa, sino como actor y protagonista del mismo. En el cuadro III.2 se resumen las estrategias estadounidenses frente al conflicto interno colombiano desde 1980 hasta la actualidad.

Cuadro III.2. Estrategias estadounidenses frente al conflicto interno colombiano

Estados Unidos y estrategia militar en el conflicto interno colombiano	
Período	Política
1980 - 1995	Intervención enmarcada en el contexto de Guerra Fría ¹⁰⁷ . Comienza a plantearse la idea de "narcoguerrilla" ¹⁰⁸
1995	Fusión de política antinarcoóticos y lucha anti insurgencia en una sola estrategia antiterrorista. Estados Unidos se convierte en actor directo en el conflicto interno colombiano. La estrategia se basa en la idea que "el fin de las drogas significará el fin del conflicto armado, y el fin del conflicto armado conducirá al fin del negocio de las drogas".

¹⁰⁶ ROJAS, Diana Marcela. “Estados Unidos y la guerra en Colombia”, en Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2006, pp. 39.

¹⁰⁷ Para Estados Unidos se trataba de grupos guerrilleros que reivindicaban una ideología comunista en contra de un Estado democrático, pero no consideraban que las guerrillas representaran una amenaza sustancial a su propia seguridad nacional ni a la estabilidad económica y política de Colombia, pues el país aparecía como la democracia más estable de América Latina por no haber sufrido las interrupciones institucionales ni los golpes de Estado que caracterizaron a la mayoría de los países de la región en las décadas de los 60 y 70, además de mostrar índices de crecimiento económico y confiabilidad para inversionistas internacionales.

¹⁰⁸ La idea no prosperó debido a que en ese momento no se podía establecer una participación directa de las guerrillas en el narcotráfico. Se afirmaba que el vínculo era más circunstancial e indirecto, a través del cobro de impuesto de gramaje, la vigilancia de los cultivos y laboratorios, o del impuesto al uso de pistas clandestinas en las zonas controladas por alguno de los frentes guerrilleros.

1995 - 1998	Gobierno de Bill Clinton. Prolongación y profundización de la lucha antinarcoóticos y operaciones contra la guerrilla. Reducción en la asistencia antinarcoóticos para los países andinos a partir de una evaluación de programas de interdicción y erradicación de las drogas. Asistencia a Colombia inscrita en la lucha contra las drogas con tres objetivos: destruir las principales organizaciones de narcotraficantes; reducir la disponibilidad de drogas a través de la erradicación de cultivos ilícitos, y; fortalecer las instituciones colombianas capaces de brindar apoyo a las medidas antinarcoóticos. ¹⁰⁹
1999 - 2001	Estrategias de negociación con FARC liderado por Andrés Pastrana. Estados Unidos adopta una posición pública y abierta frente al conflicto armado al respaldar el diálogo con las guerrillas, al tiempo que prepara una estrategia militar frente al conflicto. Se favorecía una asistencia escalada en forma de equipos, entrenamiento y tecnología de inteligencia con miras a debilitar a los grupos guerrilleros y crear las condiciones para una salida negociada. Esta nueva orientación se cristaliza en el Plan Colombia ¹¹⁰ . Tras el fracaso del proceso de paz, se descartó toda posibilidad futura de negociación y se legitimó la opción de una lucha abierta contra los grupos armados.
2001 en adelante	Después del 11 de septiembre de 2.001 Estados Unidos no encontró oposición para reconocer el vínculo entre drogas y guerrilla bajo la denominación de "combate al terrorismo". En 2.002, el Presidente Bush autorizó el empleo de la ayuda y los equipos entregados a través del Plan Colombia para combatir no sólo el narcotráfico, sino también para adelantar operaciones antiterroristas o contrainsurgentes. El conflicto colombiano se inscribe en la amenaza terrorista global. Las FARC, el ELN y las AUC son incluidas en la lista de grupos terroristas del Departamento de Estado. En el plano nacional, la política de Seguridad Democrática del Presidente Uribe no sólo que se basa en estas premisas, sino que las refuerza y continúa con la política adoptada a través del Plan Colombia: la combinación de la política antinarcoóticos, cimentada en la fumigación de cultivos y la modernización y fortalecimiento de las fuerzas armadas colombianas con la orientación dada por Estados Unidos. La política del actual gobierno colombiano ha insistido en una reinterpretación del conflicto armado en términos de una amenaza terrorista y no de un conflicto político.

Fuente: Ob. cit. Rojas (2006). Elaboración: El Autor

La asistencia estadounidense a Colombia se destina a dos campos: ayuda económica y social y ayuda militar y policíaca. Como muestra el cuadro III.3, la gran mayoría de los fondos, según el Plan Colombia, están dirigidos al segundo rubro. El cuadro III.4 muestra

¹⁰⁹ Estas políticas no tienen los resultados esperados, pues en lugar de erradicar el cultivo ilegal de coca, estos se incrementan, y en lugar de debilitar a los grupos armados ilegales, estos se fortalecen. A partir de ese momento, si bien la agenda bilateral sigue girando en torno al problema de las drogas, se verá cada vez más atravesada por el conflicto armado interno.

¹¹⁰ El Plan Colombia fue presentado originalmente por el presidente Pastrana en 1998 como un plan para el desarrollo económico y social, orientado a la reconstrucción del país en un "escenario de posconflicto". Sin embargo, Estados Unidos toma al Plan Colombia como el programa clave en su estrategia antinarcoóticos para la región andina en la que se combinan las medidas antinarcoóticos precedentes (fumigaciones de cultivos ilícitos, control de precursores químicos, destrucción de laboratorios, incautación de cargamentos) con un plan para retomar el control de las zonas donde se produce la droga. Para esto se entrenarían y equiparían nuevos batallones antinarcoóticos, quienes garantizarán las medidas antinarcoóticos y la seguridad de dichos operativos, las aeronaves y el personal dedicados a las labores antinarcoóticos. Ese dispositivo militar es desplegado ahora como parte de la estrategia contrainsurgente. Así, combatir el narcotráfico y combatir a las guerrillas se convierte en una misma cosa. Pero la ayuda estadounidense a Colombia no se reducía simplemente a la erradicación de los cultivos ilícitos ni al entrenamiento de los batallones antinarcoóticos, sino que también incluía el reforzamiento de las Fuerzas Armadas en armamento y tecnología destinados a combatir a la insurgencia.

la distribución de asistencia militar y policíaca versus la asistencia económica y social entregada por Estados Unidos hacia Colombia desde 1997 hasta 2007.

Cuadro III.3. Distribución de asistencia Estadounidense hacia Colombia según el Plan Colombia (en millones de dólares).

Concepto	Monto en millones de dólares
Asistencia militar	519.2
Asistencia policíaca	123.1
Desarrollo alternativo	68.5
Ayuda a personas desplazadas	37.5
Derechos humanos	51.0
Reforma judicial	13.0
Fortalecimiento legal	45.0
Paz	3.0
Total	860.3

Cuadro III.4. Distribución de asistencia estadounidense hacia Colombia desde 1997 hasta 2007 (en millones de dólares).

Año	Asistencia Militar y policíaca	Asistencia económica y social	Total/año
1997	86.6	0	86.6
1998	114.3	0.5	114.8
1999	306.6	8.8	315.4
2000	743.6	231.4	975.0
2001	236.9	1.4	238.3
2002	398.9	115.5	514.4
2003	624.4	136.7	761.1
2004	614.8	134.5	749.3
2005	597.8	134.7	732.5
2006	632.2	132.2	764.4
2007	615.9	132.2	748.1
Total	4972	1027.9	5999.9

Fuente: <http://www.ciponline.org/colombia/aidtable.htm>

Estas estrategias compartidas entre Estados Unidos y los gobiernos colombianos para erradicar el narcotráfico y combatir los grupos insurgentes no han dado los resultados esperados por sus gestores. Por el contrario, han provocado un recrudecimiento constante de la violencia en Colombia.

III.2.1. Agudización del conflicto en las fronteras de Colombia

Desde mediados de los años noventa se modificaron la naturaleza y la intensidad del conflicto interno colombiano debido a la “propia decisión de las organizaciones armadas ilegales de incrementar la extorsión, el secuestro y su vínculo con el negocio ilegal de las drogas para fortalecerse y profundizar el conflicto”. Los recursos obtenidos por estas vías “les permitieron un crecimiento acelerado, una rápida expansión territorial y un notable

fortalecimiento de su capacidad de fuego”. Además, les permitió una mayor comunicación con “redes transnacionales de tráfico de armas, drogas y lavado de activos y los indujo a la disputa por el control de los cultivos ilícitos y los diversos contrabandos existentes en las zonas de frontera”.¹¹¹ Guerrillas y paramilitares aprovecharon, además, “la debilidad o ausencia del Estado en las fronteras internacionales para incrementar allí su presencia; buscar distintos apoyos logísticos en los países vecinos; utilizar corredores estratégicos para controlar vías o rutas por donde circulan drogas, armas y contrabandos; y disputarse el control de territorios donde se ubican importantes recursos o cultivos de coca y laboratorios para su procesamiento”¹¹²

Asimismo, además de la agudización del conflicto y la lucha por territorios en las zonas fronterizas, crecieron las “violaciones a los derechos humanos y derecho humanitario, que incrementaron las consecuencias del enfrentamiento sobre las poblaciones”. En municipios fronterizos aumentaron las acciones de las guerrillas y los paramilitares a través de “actos terroristas, homicidios, minas antipersonales, masacres, desplazamiento y refugio”, siendo las más afectadas las zonas fronterizas colombo – venezolanas y colombo – ecuatorianas.¹¹³

III.3. Repercusiones del conflicto colombiano para el Ecuador

Los diferentes gobiernos ecuatorianos han expresado, en repetidas ocasiones, su decisión de “no intervención” en el conflicto interno colombiano y en el Plan Colombia. Sin embargo, el país vive una situación de interdependencia frente al conflicto al verse afectado, de diferentes maneras, por las consecuencias del mismo.

¹¹¹ A estos factores se agregarían, a más de la falta de una política de Estado para construir la negociación y la paz, la crisis de legitimidad del gobierno de Ernesto Samper (1994 – 1998), motivada por la penetración de dineros de la droga en su campaña electoral. El descrédito del gobierno y la polarización interna fueron aprovechados por las guerrillas y los paramilitares para extender su presencia en el país e intensificar sus ataques, y por Estados Unidos para incrementar su injerencia en Colombia.

¹¹² RAMÍREZ, Socorro, “La ambigua regionalización del conflicto colombiano”, en Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2006, pp. 129 – 131.

¹¹³ *Ib.* pp. 132 - 136

Ecuador ha sentido los efectos del conflicto interno colombiano desde la década de los ochenta con acciones de grupos como el Movimiento 19 de abril (M – 19) y de las FARC desde los noventa. Además, “se perciben interacciones con el conflicto no sólo debido a la expansión de este, sino en virtud de la propia situación interna del país”.¹¹⁴ Entre las principales consecuencias del conflicto interno colombiano para el Ecuador se pueden mencionar:

III.3.a) Vinculación con narcotráfico

El país se ha ido vinculando paulatinamente en la cadena internacional de las drogas, a través de la participación de ecuatorianos en las plantaciones de coca en las zonas fronterizas; en el tráfico de precursores químicos; en el narcotráfico y el lavado de dinero; la vinculación con la estrategia antidrogas de los Estados Unidos, en razón de la asistencia política, institucional y militar de ese país; el funcionamiento de una base militar estadounidense en Manta; y la afectación de sectores de su frontera por las fumigaciones aéreas destinadas a erradicar los cultivos ilícitos de drogas.¹¹⁵

III.3.b) Presencia de grupos guerrilleros y paramilitares en territorio ecuatoriano

La presencia de grupos guerrilleros en las zonas de frontera no es extraña. Se considera que desde hace más de una década personas pertenecientes al frente sur de las FARC ingresan al país, especialmente a Sucumbíos, para descansar, curarse de enfermedades y buscar nexos con traficantes de explosivos y químicos para el procesamiento de la hoja de coca que se cultiva en el Putumayo.¹¹⁶

¹¹⁴ Ib. pp. 139 - 140

¹¹⁵ Ib. pp. 139

¹¹⁶ Tomado de: DONOSO, Claudia, *La interdependencia en el área de seguridad en la frontera colombo – ecuatoriana a raíz de la implementación del Plan Colombia: Propuesta de política pública de seguridad fronteriza*. Tesis presentada para la obtención del título de Maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales, FLACSO – Sede Ecuador, Quito, 2004, pp. 96

Asimismo, han existido denuncias de la presencia de paramilitares que estarían “instalándose en el Ecuador comprando fincas y propiedades, y buscarían involucrar a las guerrillas en supuestas acciones de sabotaje o atentados”. Además, existen datos, según los cuales, los paramilitares, en alianza con narcotraficantes, “buscarían trasladar cultivos de coca hacia la región amazónica ecuatoriana”. Las autoridades fronterizas, por su parte, manejan información de que “grupos paramilitares buscan instalarse en Sucumbíos para recortar el posible repliegue de la guerrilla y sus líneas de abastecimiento”.¹¹⁷

III.3.c) Fumigaciones

Las fumigaciones aéreas con glifosato de las plantaciones de coca en la zona de frontera han provocado la reacción de los gobiernos ecuatorianos, pues consideran que los efectos secundarios de las fumigaciones tienen consecuencias nocivas para la salud de la población y para el medio ambiente. Estas presunciones han sido confirmadas por diferentes informes presentados por organizaciones ambientalistas ecuatorianas donde se comprueba, en base a investigaciones de campo, que las fumigaciones tienen severos impactos para los ecosistemas y para la salud de las poblaciones colombianas y ecuatorianas.¹¹⁸

III.3.d) Refugiados

Como consecuencia del incremento constante en la intensidad del conflicto interno colombiano, el modo en que los grupos armados ilegales toman el control de los territorios fronterizos para el cultivo de coca, y los impactos de las fumigaciones aéreas en el medio ambiente y en la salud de los pobladores de las zonas de frontera, miles de personas se han visto forzadas a emigrar al Ecuador en busca de protección internacional en calidad de refugiados.

¹¹⁷ Ib. pp. 99 - 100.

¹¹⁸ Ib. pp. 101 – 104.

Según la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, durante el período 2.000 – 2.007, el país recibió 55.691 solicitudes de refugio, el 99% correspondientes a personas de nacionalidad colombiana¹¹⁹, de las cuales 16.407 fueron aceptadas, siendo los años más críticos el 2.003 y el 2.007, como se muestra en el Cuadro III.5.

Cuadro III.5. Solicitudes de refugio en el período 2000 - 2007

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Solicitudes	475	3017	6766	11463	7935	7091	7638	11306	55691
Aceptadas	390	1406	1578	3270	2420	2435	2026	2882	16407
Negadas	60	394	1199	4392	4200	2673	2691	4299	19908

Fuente: Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores.

<http://www.mmrree.gov.ec/refugiados/html/estadisticas.html>

Dada la coincidencia en la temporalidad de los acontecimientos, este flujo migratorio de colombianos hacia el Ecuador estaría directamente vinculado con la aplicación de prácticas y políticas, tanto internas como regionales y continentales relacionadas con el conflicto interno colombiano. Entre ellas, las más importantes, la Iniciativa Regional Andina diseñada por los Estados Unidos en 1998, la aplicación militar del Plan Colombia y las dinámicas internas del conflicto interno colombiano, la vinculación del conflicto interno colombiano con la guerra contra el terrorismo de los Estados Unidos post 11 de septiembre de 2.001, el Plan Patriota y la Política de Seguridad Democrática del Presidente Álvaro Uribe.

Sin embargo, pese a ser una de las principales consecuencias del conflicto colombiano para el Ecuador, el tema de los refugiados no tiene un papel central en la agenda binacional, pues esta, en su gran mayoría, se limita a temas de seguridad y a los efectos de las fumigaciones.¹²⁰

¹¹⁹ Este dato, sin embargo, no refleja la realidad de la emigración forzada colombiana hacia el Ecuador, pues se estima que alrededor de 250.000 personas habrían arribado al país huyendo de la violencia interna en Colombia, pero que, por diferentes razones no han solicitado refugio y se mantienen en el país de forma irregular. Fuente: Informe Población de Interés de ACNUR, Quito, 2006.

Las ONG se refieren a este grupo como “Población Colombiana en Situación de Refugio (PCSR)”. Según Janet de Oliveira (CPR), el número de PCSR sería mayor a las 250.000 personas de las que habla ACNUR. Entrevista E003 realizada por Paulina Larreátegui y Sebastián Balda, 15 de marzo de 2007 en Quito.

¹²⁰ Véase PLANEX 2020.

Ahora, cabe mencionar que, en consideración del alto número de solicitudes de refugio de ciudadanos colombianos en el Ecuador, desde el 2000 se han llevado a cabo una serie de reuniones tripartitas entre Colombia, Ecuador y ACNUR con el fin de abordar el tema de la emigración forzada entre ambos países. Estas se han desarrollado en reuniones entre los Ministros de Relaciones Exteriores junto con ACNUR, así como entre el ACNUR con las agencias de ejecución de ambos países. Hasta el 2005 se habían desarrollado siete reuniones, la última de estas (2005), desarrollada en Bogotá, no concluyó con la firma del acta correspondiente, pues Ecuador consideró que Colombia no había cumplido con lo acordado en la VI reunión de 2004.¹²¹

III.4. Tensión binacional y respuestas ecuatorianas

Las consecuencias del conflicto armado colombiano en el Ecuador han llevado a que las relaciones binacionales ecuatoriano – colombianas hayan entrado en un clima de tensión en los últimos años. Esto se expresa en los constantes pedidos formales por parte del Ecuador para detener las fumigaciones aéreas en las zonas de frontera debido a los daños que éstas causan en la salud de los habitantes y en el medio ambiente; constantes demandas por el fortalecimiento de los controles militares en la frontera por parte del gobierno colombiano; el constante fortalecimiento de la presencia militar en el lado ecuatoriano de la frontera; el fortalecimiento de controles policiales para detener el contrabando; la imposición de medidas migratorias unilaterales como la imposición de exigir la presentación del pasado judicial exclusivamente a personas colombianas; constantes demandas por violaciones de la soberanía nacional por parte del ejército colombiano como parte de las operaciones armadas contra el narcotráfico y las guerrillas.

El clima de tensión llegó a su punto más alto en 2.006 cuando Ecuador tomó la decisión de “llamar a consulta” al Embajador ecuatoriano en Bogotá en respuesta a las posiciones

¹²¹ Ob. cit. Rivera (2006) pp. 91 - 92

negativas del gobierno de Uribe respecto a las demandas ecuatorianas.¹²² Las respuestas ecuatorianas frente a Colombia son presentadas más adelante en el cuadro III.6.

Estos cambios en las relaciones binacionales también han tenido consecuencias en el tema de la migración colombiana hacia el Ecuador, tradicionalmente vinculada con aspectos culturales, de parentesco o comerciales, pues, como se verá más adelante, principalmente por presión de determinados grupos de interés, el tema ha sido tratado desde una perspectiva de soberanía nacional y de seguridad. Esto se expresa en las diferentes políticas restrictivas adoptadas por los gobiernos tendientes a frenar o al menos disminuir el número de inmigrantes colombianos en el país.

III.5. Refugiados colombianos en el Ecuador

El incremento en el número de solicitudes de refugio de ciudadanos colombianos encuentra al Ecuador en una situación de grave crisis política y económica. Crisis política que se expresa en los constantes cambios de gobierno en el país (cuatro desde el inicio del siglo XXI), así como los concurrentes cambios en los gabinetes ministeriales. Esto no ha permitido mantener una política estable y duradera frente a la protección de los refugiados. Por su parte, la crisis económica por la que atraviesa el país desde fines de la década de los noventa, expresada en el incremento de los índices de desempleo, “ha obligado a cerca de dos millones de personas” a salir del país para buscar mejores condiciones de vida. Adicionalmente, “el crecimiento de la pobreza extrema, la mala distribución del ingreso, el crecimiento de los sectores informales, el cierre de empresas, el aumento de la emigración, el aumento de la delincuencia”, así como los altos niveles de corrupción imperantes en el país, “son expresiones de la crisis que afecta al país”. Este escenario de crisis es presionado aún más por el incremento de las solicitudes de refugio de personas colombianas.¹²³

¹²² Ob. cit., Rivera (2007)

¹²³ Ob. cit. INREDH (2005), pp. 3

Las autoridades ecuatorianas no han logrado consolidar una política única para afrontar la problemática del refugio de ciudadanos colombianos. Esto se refleja en que mientras en algunos sectores gubernamentales se avanza en el diseño de procesos de regularización, en otros se habla de endurecer los requisitos para el ingreso de personas colombianas al país.¹²⁴

Así, por ejemplo, los órganos de control del Estado, las Fuerzas Armadas y autoridades de Policía, representantes de gremios y de grupos profesionales y diferentes sectores de la sociedad civil, critican la política ecuatoriana frente a la recepción de refugiados colombianos como “demasiado abierta”. Frente a esto, proponen un fortalecimiento de las políticas migratorias nacionales a través de diferentes medidas, entre ellas, la imposición del requisito de obtener “visa” a ciudadanos colombianos para su ingreso al país.

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil consideran que la política ecuatoriana frente a los refugiados es restrictiva y excluyente, pues se enfoca solamente en refugiados reconocidos y solicitantes de refugio según los instrumentos internacionales específicos sobre el tema. La propuesta de estas organizaciones es ampliar el alcance de la política nacional tomando en cuenta las nuevas dinámicas en el tratamiento de la migración a nivel internacional y la situación migratoria nacional, como país de origen de emigrantes y país receptor de inmigrantes y refugiados.

Finalmente, como tercer grupo importante aparece ACNUR quien, ante la carencia de recursos de las entidades estatales para tratar el tema del refugio, ha sido el principal actor. Esto se expresa en que ACNUR es el mayor financista de la política ecuatoriana a través de la canalización de recursos económicos, físicos e incluso humanos. Esta dependencia económica del Estado respecto de ACNUR se traduce, a su vez, en dependencia política. De hecho, esta suerte de dependencia política ha llevado a que la política ecuatoriana respecto a la protección a refugiados se haya limitado a la fase inicial del proceso según la concepción clásica del refugio la cual se reduce a garantizar la existencia de un

¹²⁴ Ib. pp. 3

procedimiento para el reconocimiento de refugiados y que la persona tenga un documento de identificación como refugiada o solicitante de refugio.

Ante esta situación, el Ecuador, ha adoptado una serie de políticas que combinan el diseño de programas de acción tendientes a ampliar el marco de protección a refugiados con políticas restrictivas que buscan reducir el reconocimiento y aceptación de población extranjera, especialmente colombiana.¹²⁵

III.5.1. Políticas restrictivas

Aunque los gobiernos ecuatorianos no han tomado medidas extremas en contra de los refugiados colombianos (devoluciones, retornos forzados, etc.), si han implementado medidas tendientes a restringir el ingreso de colombianos al país o políticas que violan los derechos de los refugiados establecidos nacional e internacionalmente.¹²⁶ La premisa básica de estas políticas parte de la concepción de “soberanía estatal” y de “seguridad”¹²⁷, la cual ha deshumanizado el tema del refugio. Estas políticas se describen en el cuadro III.6.

¹²⁵ Ib. pp. 4

¹²⁶ Centro de Documentación en Derechos Humanos Segundo Montes Mozo, “Refugiados colombianos en Ecuador”, CSMM, Quito, 2005, en http://www.lainsignia.org/2005/marzo/soc_003.htm

¹²⁷ Hasta 1998 la política de seguridad nacional estaba concentrada en la frontera con el Perú y en temas específicos vinculados con la lucha contra el narcotráfico, el tráfico y lavado de dinero y el contrabando de precursores químicos con destino a Colombia. Pero luego de la firma de los Acuerdos de Paz con el Perú y la configuración del Plan Colombia, la presencia de guerrilleros y paramilitares en territorio ecuatoriano, el descubrimiento de laboratorios de procesamiento de coca en territorio ecuatoriano, las fumigaciones aéreas en las zonas de frontera y la presencia cada vez mayor de refugiados colombianos, hicieron que la atención vuelva a la frontera norte. Frente a estos temas, el país ha tomado algunas medidas de seguridad, entre las que se puede destacar: “fortalecimiento de la presencia militar en las zonas de frontera, el establecimiento de un decreto que regula las zonas de reserva militar, las facultades dadas a las unidades militares para restringir el tránsito en algunas horas y limitarlo a vehículos que frecuentan ciertos caminos; la puesta en marcha del Plan de Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas para enfrentar las amenazas en la zona norte. Dicho Plan comprende acciones como la construcción de destacamentos en las zonas fronterizas; el impulso de construcción del Centro Nacional de Atención en Frontera en San Miguel; la adecuación de infraestructura para operaciones especiales; el mantenimiento vial para la movilización de tropas; dotación de unidades guardacostas y unidades de asalto; despliegue de los medios aéreos de intercepción y combate. Tomado de: Ob. cit. Donoso (2004), pp. 114 – 133.

Cuadro III.6. Políticas de los gobiernos ecuatorianos frente a Colombia y a la recepción de refugiados en el período 2000 – 2007.

GOBIERNO	POLITICA FRENTE A COLOMBIA	POLITICA FRENTE A REFUGIADOS
Gustavo Noboa (enero 2000 - enero 2003)	Política relacionada con Plan Colombia. Desde 2000 se incrementa la presencia militar en frontera (pasa de 5000 a 12000 efectivos).	Bajo el argumento del incremento de la delincuencia, en 2002 se cierra parcialmente el Puente Internacional de Rumichaca y aumentan los controles migratorios y deportaciones a extranjeros sin permisos laborales.
Lucio Gutiérrez (enero 2003 - abril 2005)	Integración a política de seguridad hemisférica de EEUU. Colaboración decidida con el gobierno colombiano en su intento de involucrar a los países vecinos en su conflicto interno. En 2003 se cambian las medidas de prevención y seguridad nacional para la frontera norte y se oficializó un decreto reservado que confiere al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas el control total en las zonas fronterizas. ¹²⁸	En 2004 se impusieron restricciones migratorias exclusivamente para ciudadanos colombianos y se extremaron las medidas de seguridad a través de redadas y operativos sorpresa sobre todo en las zonas fronterizas ¹²⁹ . Se propuso la exigencia de “visa” a ciudadanos colombianos para su ingreso al país ¹³⁰ . Finalmente se establece el “Pasado Judicial” ¹³¹ como requisito para el ingreso al país exclusivamente a ciudadanos colombianos ¹³² . En lo referente a la integración de refugiados, en 2003 se incorporó la prohibición expresa de “ejercer labores remuneradas, por cuenta propia o independientemente” para los solicitantes de refugio hasta que su solicitud sea aprobada ¹³³ y la necesidad de obtener el “carné ocupacional” otorgado por el Ministerio del

¹²⁸ INREDH, “El refugio en el Ecuador”, Boletín electrónico # 7, octubre de 2005. Este decreto que puede ser entendido como un constante estado de emergencia se mantiene intacto y dado el clima de tensión actual en las relaciones bilaterales con Colombia parece poco probable que se elimine.

¹²⁹ Estas medidas se toman principalmente como resultado de la detención del líder de las FARC Simón Trinidad en Quito

¹³⁰ Medida que no se dio porque desconoce acuerdos contraídos ante la Comunidad Andina de Naciones

¹³¹ Documento emitido por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) de Colombia que contiene el registro de los problemas que puede haber tenido una persona con la policía o la justicia en su país.

¹³² El establecimiento de esta medida tiene como antecedente la Declaración Conjunta suscrita entre los presidentes Álvaro Uribe y Lucio Gutiérrez el 17 de marzo de 2004, y surge como una forma de enfrentar el problema de seguridad y combatir la delincuencia. En base a esta Declaración se estableció crear la Comisión Binacional Especial Ecuador – Colombia sobre asuntos migratorios con la finalidad de tratar el requerimiento del “Pasado Judicial y de Policía” para los ciudadanos colombianos que ingresen al Ecuador, con excepción de: ciudadanos colombianos con visa de inmigrante o no inmigrante, menores de edad, refugiados legalmente reconocidos por el Estado ecuatoriano y tripulantes de aeronaves; ciudadanos colombianos que sean autoridades gubernamentales o seccionales, diplomáticos y miembros de Organismos Internacionales y; ciudadanos colombianos que ingresen en tránsito a la ciudad de Tulcán. La exigencia se hará a partir del control policial denominado “Las Juntas”. Tomado de Ob. cit, Rivera (2006), p. 32 - 34.

¹³³ Esta disposición no se tomó en base a ningún acto administrativo. Los solicitantes de refugio, por su condición de temporalidad no pueden acceder al trabajo por expresas disposiciones legales y reglamentarias. (Art. 12 de la Ley de Extranjería y Art. 22 del Reglamento de la Ley de Extranjería). Recurso de Acceso a Información, Causa Nro. 53 – 05, Juzgado Primero de lo Civil de Pichincha. La legitimidad de esta decisión estaría relacionado con la situación de temporalidad en que se encuentran los solicitantes de refugio, por tanto, “no pueden acceder al trabajo por expresas disposiciones legales y reglamentarias”. Los fundamentos legales en los que se amparó esta decisión está en el Art. 12 de la Ley de Extranjería que se refiere a al refugio dentro de la categoría de “no inmigrante” y el Art.22 de su Reglamento que señala los requisitos que debe cumplir en carné de refugiado. Sobre esta base, se tomó la decisión de que sólo los refugiados reconocidos pueden contar con autorización para trabajar. Tomado de Ob. Cit., INREDH (2005); Ob.Cit., REDJURE (2005).

		Trabajo y Empleo a refugiados reconocidos ¹³⁴ . En 2004 se inició en el país un fuerte proceso de “control laboral a extranjeros” en acciones coordinadas entre el Ministerio del Trabajo y la Policía de Migración. ¹³⁵
Alfredo Palacio (abril 2005 - enero 2007)	Ratificó la política de defensa de la soberanía nacional. Demandas formales del Ecuador hacia Colombia por el cese de las fumigaciones de plantaciones de coca en la línea fronteriza con Ecuador. Constantes demandas al gobierno colombiano para que fortalezca los controles en su frontera y reclamos por “supuestas” incursiones militares del ejército colombiano en territorio nacional.	Mantuvo el requisito del Pasado Judicial para el ingreso de colombianos al país y la exigencia de otros documentos de identidad en los controles migratorios. Se mantienen los constantes controles migratorios y las reiteradas deportaciones. En el 2005, en medio de las tensiones y negociaciones entre Ecuador y Colombia por el tema de las fumigaciones, el gobierno ecuatoriano planteó nuevamente la posibilidad de exigir visa para el ingreso de colombianos al país. En el 2005 se eliminó formalmente la prohibición de trabajo a solicitantes de refugio ¹³⁶ y se mantiene la necesidad de obtener el carné ocupacional en el Ministerio de Trabajo para refugiados reconocidos. Finalmente, “veto parcial” del Presidente Palacio a varios artículos de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia el 16 de septiembre de 2005. ¹³⁷

¹³⁴ El Carné Ocupacional tiene un valor de USD. 60.00 valor que en muchos casos no puede ser cubierto por personas refugiadas. Esto ha llevado a que, en la mayoría de los casos, refugiados reconocidos y solicitantes de refugio busquen en la actividad informal un medio de subsistencia. Según el estudio presentado por el Servicio Jesuita a Refugiados en 2006, las principales actividades laborales de la PCSR son: comerciante – vendedor/a; quehaceres domésticos; artesanía; panadería; servicio doméstico; estudiante; construcción; carpintería – ebanistería y; cobrador – mensajería. Así mismo, este estudio se refiere a “la calle” y “buses de transporte público” como principales lugares de trabajo de la PCSR. Ver: Ob.Cit., Servicio Jesuita a Refugiados (2006), p. 82 - 89.

¹³⁵ Estos controles “generaron un doble efecto sobre la PCSR:” primero, ocasionaron despidos o no contratación de solicitantes de refugio, quienes a la fecha tenían prohibido el trabajo y; segundo, se generó un sostenido proceso de deportaciones entre los que se incluyeron solicitantes de refugio y/o refugiados reconocidos. Ob. Cit., REDJURE (2005). Estadísticas de la Policía de Migración indican que en 2003 fueron deportados 1196 ciudadanos colombianos y en el 2004 la cifra aumentó a 2687 teniendo como principal motivo el estar indocumentados. Durante el año 2004, según INREDH, se conocieron 7 casos de deportaciones a solicitantes de refugio colombianos, quienes fueron detenidos en ciudades del interior del país y acusados, en su mayoría, de estar haciendo “mal uso de visa” o estar indocumentados por haber extraviado sus documentos.

¹³⁶ La eliminación de la prohibición de trabajo a solicitantes de refugio del Carné no implica la determinación del derecho a trabajar, pues la regulación de la actividad laboral es de estricta competencia del Ministerio de Trabajo.

¹³⁷ La objeción se refiere expresamente a la obligatoriedad de “la atención materna a todas las mujeres que demanden en el país” sin requisitos de nacionalidad o permanencia legal. Ante la escasez de recursos de los servicios de salud del país, el país, según el Presidente, “no se puede comprometer a dar atención al flujo de extranjeras que puede intensificarse.” Para esto propone que en el texto del Art.1 de la Ley, a continuación de la palabra “ecuatoriana” se agregue las palabras “o extranjera legalmente residente en el país”. De este modo, el derecho de acceso a servicios de salud se restringía a refugiadas reconocidas.

Rafael Correa (enero 2007 hasta la fecha)	Hereda el clima de tensión en las relaciones ecuatoriano – colombianas. Ratifica la política de “no intervención en el conflicto colombiano”. Constantes demandas por cesar las fumigaciones aéreas en la zona de frontera. Ratifica la política de demandar a Colombia mayor control en las zonas de frontera.	Mantiene la exigencia del pasado judicial como requisito para el ingreso de colombianos al país. Demanda la corresponsabilidad por parte de Colombia como país de origen de la migración, así como la cooperación de organizaciones internacionales y de otros Estados para hacer frente a la problemática de los refugiados colombianos en Ecuador.
---	---	--

Fuente: REDJURE (2005). Elaboración: El Autor

De lo analizado en el presente capítulo, podemos decir que el contexto político por el que atraviesan las relaciones binacionales entre Ecuador y Colombia a partir del año 2.000 ha influido en el tratamiento del tema del refugio en el país. Esto se expresa en la elaboración de una serie de políticas restrictivas contradictorias con el marco jurídico de protección nacional e internacional. Estas contradicciones se encuentran en los dos ámbitos de protección: la protección legal y la integración local.

En el primer caso, se evidencia una posición restrictiva por parte de los diferentes gobiernos, expresada en la exigencia de documentación como requisito para el ingreso al país y para el trámite de reconocimiento (tarjeta andina y pasado judicial). El no contar con estos documentos constituye una razón suficiente para la detención y/o deportación de la persona, violando, de este modo, el principio fundamental del régimen de protección a refugiados de “no devolución” establecido en la Convención de 1.951¹³⁸, la Convención

¹³⁸ Establece que los Estados Contratantes “no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, con la condición de que se presenten sin demora a las autoridades [...] concediéndoles un plazo razonable para que regularicen su situación, sea en el país de llegada o en otro país”. ; que la expulsión de un refugiado “únicamente se efectuará por razones de seguridad nacional o de orden público y en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. En este proceso, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar ante la autoridad competente o ante una o varias personas designadas por la autoridad competente”; que ningún Estado contratante puede, “por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.” Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, Arts. 31 a 33.

contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes¹³⁹ y la Convención Americana de Derechos Humanos¹⁴⁰; o para detener el trámite de reconocimiento de la condición de refugiados hasta que el solicitante los presente. Mientras tanto, la persona se mantiene en el limbo jurídico.

En lo referente a la integración local, el establecimiento de medidas restrictivas al acceso a la salud, al trabajo y a la educación violentan expresamente derechos protegidos por instrumentos internacionales y nacionales.

Así, respecto a la salud, el veto parcial emitido por el Presidente Palacio a la Ley de Maternidad Gratuita en el 2.005 va en contra de varios instrumentos internacionales de los que el país es parte, entre ellos: la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer¹⁴¹, la Convención Internacional de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias¹⁴², la Convención de Belem Do Pará¹⁴³, la Convención Interamericana de Derechos Humanos¹⁴⁴, así como el derecho a la salud establecido en la Constitución Política del Ecuador¹⁴⁵

¹³⁹ Establece la prohibición a los Estados Parte de proceder a la “expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura”, reforzando, de esta manera, el principio de “no devolución” establecida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

¹⁴⁰ Ratifica el principio de “no devolución” a un país donde “su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.” Artículo 22, Párrafo 8

¹⁴¹ Establece que los Estados “adoptarán todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica [...] y garantizarán “servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario [...]”¹⁴¹ En este sentido, la consideración de nacionalidad o de extranjería para limitar el acceso a servicios de salud constituye una forma de discriminación.

¹⁴² Establece como principio rector que “hay derechos básicos que tiene la población migrante, los cuales no pueden verse afectados por condiciones de regularidad o irregularidad”, entre ellos, la salud

¹⁴³ Recomienda a los Estados prestar una especial atención a la situación de las mujeres en situación de vulnerabilidad a la violencia en razón, entre otras, de su condición de inmigrante, refugiada o desplazada por la violencia.

¹⁴⁴ Consagra el derecho de toda persona a no ser discriminada “por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

¹⁴⁵ El Estado ecuatoriano “garantiza el acceso permanente e ininterrumpido a servicios de salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia”; que los “programas y acciones de salud pública serán gratuitos para todos”; que las mujeres embarazadas tienen acceso a “atención prioritaria, preferente y especializada”; que por obligación, el Estado debe proteger la maternidad”; y el “libre y eficaz

La situación no es tan clara en lo que respecta al derecho al trabajo. Por un lado, desde una posición estatal, la política de “prohibición de trabajar a solicitantes de refugio” no constituye formalmente una violación a los instrumentos de protección a refugiados, pues estos se refieren exclusivamente a refugiados legalmente reconocidos por los Estados según sus normas jurídicas internas como lo establece la Convención de 1.951. En la práctica, sin embargo, el derecho al trabajo de los refugiados es violado constantemente por diferentes autoridades públicas, empresas privadas y la sociedad en general al negar el trabajo o poner trabas en el acceso al trabajo a refugiados colombianos en función de su nacionalidad. Desde esta posición, el único instrumento que sería violentado sería la Convención de Ginebra de 1.951.¹⁴⁶

Ahora, si tomamos la posición de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema de refugio desde una perspectiva humanitaria y cuya población de interés incluye a refugiados reconocidos, solicitantes de refugio y personas que estarían en condición de solicitar refugio pero que por diferentes razones no lo han hecho, la prohibición de trabajo a solicitantes de refugio constituye una grave violación a los derechos humanos. Consideran, pues, que “el derecho al trabajo es un derecho básico de la persona humana, el cual no puede verse restringido por consideraciones de regularización o no, menos aún frente a personas que se encuentran en una situación especial como es la de refugio.”¹⁴⁷

En la práctica, argumentan, la prohibición del trabajo a solicitantes de refugio “está llevando a un proceso de criminalización de la actividad laboral, lo cual se concreta a través de procesos de deportación a solicitantes de refugio, a quienes se ha encontrado trabajando,

ejercicio de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes, para todos sus habitantes, sin discriminación alguna.” Constitución Política de la República del Ecuador, 1998, Arts. 17, 18, 37, 42, 43 y 47.

¹⁴⁶ Establece que “todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros” en cuanto a empleo remunerado, por cuenta propia o en ejercicio de profesiones liberales. Así mismo, establece que los Estados concederán el mismo trato que a los nacionales en lo referente a “legislación del trabajo, seguros sociales e indemnizaciones.” Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, Arts. 17, 18, 19 y 24.

¹⁴⁷ Ob. cit., INREDH (2005); Ob. cit., REDJURE (2005); Ob. cit., Servicio Jesuita a Refugiados (2006).

y a quienes se califica como estar inmersos en causales de exclusión migratoria por haber cambiado de hecho su condición migratoria.”¹⁴⁸

En todo caso, la posición de las organizaciones de la sociedad civil está más bien relacionada con la limitación del acceso al trabajo por discriminación por razón de nacionalidad. En este sentido, según estas organizaciones, en el Ecuador se violan una serie de instrumentos internacionales y nacionales, principalmente la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer¹⁴⁹, la Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familias¹⁵⁰, además de instrumentos nacionales como la Constitución Política del Ecuador¹⁵¹ y el Decreto Ejecutivo 3301¹⁵².

¹⁴⁸ Ib.

¹⁴⁹ Establece el derecho al trabajo sin discriminación por razones de sexo. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Artículo 11. Cabe resaltar que el Artículo en mención no habla en ningún momento de mujeres inmigrantes, refugiadas, desplazadas, etc., sin embargo, se considera que estas categorías estarían entre las razones para la discriminación.

¹⁵⁰ Establece que “los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales de un Estado en materia de empleo”. Art. 25. En este Artículo tampoco se menciona la condición de regularidad o irregularidad de los migrantes. El Artículo 54 referente a las Garantías Laborales establece la prohibición de que los trabajadores migratorios sean privados de ningún derecho a causa de irregularidades en su permanencia, pero no queda claro a qué se refieren estas irregularidades. De todos modos, tampoco habla de la situación legal de los migrantes.

¹⁵¹ La Constitución Política de la República del Ecuador establece que “el trabajo es un derecho y un deber social; que el Estado asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia”; “que los extranjeros gozarán de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley. Constitución Política de la República del Ecuador, 1998, Artículos 13 y 35. Entre las limitaciones que el Artículo 13 establece se podría introducir la situación legal de los extranjeros establecidas en las diferentes Leyes, especialmente las de Migración

¹⁵² Establece que “los refugiados gozan en el territorio del Ecuador de los mismos derechos que la Constitución y las leyes reconocen a los extranjeros en general, así como también de los previstos en la Convención de 1951.” Decreto 3301, 1992, Artículo 27. Una vez más, este derecho pertenece únicamente a las personas que han sido reconocidas como refugiadas. No se establece que los “solicitantes de refugio” tengan derecho a trabajar, pero tampoco que no lo tengan. Además, en los Artículos 9 y 10 se establece que el Estado otorgará a los solicitantes de refugio un carné provisional que autorice al solicitante y sus dependientes una permanencia temporal en el Ecuador que le faculte a circular libremente. El carné contiene los datos del titular y la autorización de permanencia y un llamado a las autoridades de Policía y Migración de la República a fin de respetar la calidad del portador, pero en ningún momento se refiere al trabajo.

III.5.2. Políticas que amplían el marco de protección

No todo ha sido negativo en el tratamiento de los refugiados durante el período 2.000 – 2.007, pues, si bien se han tomado decisiones tendientes a restringir el acceso de personas colombianas al Ecuador en situación de refugio, también se han hecho intentos por ampliar el marco de protección. Estos intentos se pueden resumir en las acciones presentadas en el cuadro III.7.

Cuadro III.7. Políticas que amplían el marco de protección a refugiados en el Ecuador

Instrumento	Aporte
Plan Nacional de Derechos Humanos (2003)	Ilustra la dirección que el Ecuador debería aplicar en términos de derechos humanos. El Estado asume el compromiso de “establecer acciones concretas para proteger los derechos humanos de los extranjeros/as residentes en el país, con especial atención a los derechos de los refugiados...” así como establecer políticas que favorezcan a ecuatorianos en el exterior, y promover “legislaciones para regularizar la situación de los extranjeros que vivan permanentemente en el territorio nacional”. ¹⁵³
Plan Operativo de Migrantes, Extranjeros, Refugiados y Apátridas 2003 - 2006	El Plan plantea: realizar estudios, reformas, seguimiento y aplicación de la normativa sobre estos grupos para su armonización con los instrumentos internacionales y nacionales; fortalecer las instancias de gobierno y de la sociedad civil de protección, orientación y ayuda a estas personas con asistencia técnica, económica y de recursos humanos; mejorar los procedimientos de elegibilidad para otorgar el estatus de refugiado; incluir en los programas de estudio la perspectiva sobre los derechos y la problemática de los migrantes, extranjeros, refugiados, desplazados y apátridas; promocionar encuentros de capacitación y formación de los derechos de estos grupos, con la participación de funcionarios estatales y organizaciones de la sociedad civil; difundir, formar y sensibilizar periódicamente a la población ecuatoriana sobre la temática migratoria a través de los espacios del Estado en medios de comunicación y talleres de formación para enfrentar el fenómeno migratorio. ¹⁵⁴
Código de la Niñez y Adolescencia (2003) ¹⁵⁵ (Arts. 15 y 58)	Reconoce el derecho de los niños, niñas y adolescentes extranjeros en equiparación con los nacionales mediante regulaciones específicas sobre derechos de los niños/as y adolescentes refugiados
Ley de Maternidad Gratuita	En su última reforma de octubre del 2005 amplió la protección a las mujeres extranjeras que estuvieran en situación regular o irregular

¹⁵³ El Plan respondió a una agenda consensuada entre los diversos organismos sociales y estatales que venían trabajando en el tema de migración, sin embargo, el proceso no generó consensos posteriores para su ejecución e implementación, tanto por limitaciones presupuestarias como por visiones políticas diferentes en la relación Estado – Sociedad Civil.

¹⁵⁴ La difusión de este Plan fue mínima y, si bien se han ejecutado algunas acciones en la línea propuesta, es un documento sin seguimiento y sin conocimiento incluso en las instancias estatales involucradas.

¹⁵⁵ Ley 100, publicada en R.O. 737 del 3 de enero de 2003

Acuerdo Ministerial sobre derecho de atención en salud (2004) ¹⁵⁶	El Acuerdo dispone que se “brinde atención en salud a refugiados que soliciten” en los hospitales, centros, subcentros, áreas y puestos de salud del MSP, tanto para refugiados reconocidos como para solicitantes de refugio, en base a los compromisos internacionales adquiridos por el país.
Acuerdo Ministerial sobre el derecho a educación (2002) ¹⁵⁷	Se pretende “facilitar el acceso a educación pre-primaria, primaria y medio del sector fiscal a los niños/as y jóvenes colombianos, sin el requisito previo de pago de matrículas y la presentación de documentos de estudios legalizados y autenticados”, así como “establecer plazos prudenciales para el otorgamiento de resoluciones de reconocimiento del estudio previa la presentación del carné de refugiado.”
Acuerdo Ministerial sobre el derecho a educación (2006) ¹⁵⁸	Contiene el Reglamento que regula el Acceso al Sistema Educativo Ecuatoriano de los Refugiados. Garantiza "el acceso y permanencia en el sistema educativo ecuatoriano de los niños, niñas y adolescentes refugiados o ecuatorianos que hayan estudiado en el exterior, mediante exámenes de ubicación, cuando estuvieren imposibilitados de presentar documentos que acrediten su nivel de estudios". Respecto a los refugiados se establece que “el certificado de solicitante de refugio y carné de refugiado se consideran requisitos suficientes para acceder a la educación con una matrícula definitiva de estudios.”
Acuerdo Ministerial sobre el derecho al trabajo ¹⁵⁹	Busca garantizar el derecho de la PSR a acceder al trabajo. Se establece como único requisito para la expedición del carné ocupacional a refugiados la “presentación del carné de refugiado y una solicitud que incluya su información personal en la Dirección de Empleo y Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Empleo”; que “la aprobación de la actividad laboral y el carné ocupacional tendrá validez por el mismo tiempo que le otorga el carné de refugiado y será renovable cada vez que sea necesario.” Este carné ocupacional le permite a su titular trabajar en cualquier actividad permitida por la ley”; que los trabajadores refugiados “no serán considerados como trabajadores extranjeros y; que los solicitantes de la condición de refugiado, para ejercer cualquier tipo de actividad permitida por la ley, obtendrán una aprobación laboral por el tiempo que dure el carné provisional del solicitante de refugio, el mismo que no tendrá costo alguno.”

Fuente: Rivera (2006); INREDH (2005). Elaboración: El Autor

Ahora, si bien estas políticas amplían el marco de protección a refugiados en términos normativos, existen una serie de factores que limitan su aplicación en la práctica.

¹⁵⁶ Acuerdo 1187, publicado en el R.O. 458 de 10 de noviembre de 2004. Surge de un proceso de implementación de un proyecto específico de atención a población refugiada impulsado por la OPS y ACNUR.

¹⁵⁷ Acuerdo 1958 publicado por el Dr. Juan Cordero Iñiguez, Ministro de Educación y Cultura el 20 de junio de 2002, pero no fue publicado en el Registro Oficial.

¹⁵⁸ Acuerdo 455, publicado el 21 de septiembre de 2006. Este Acuerdo surge de una acción coordinada entre ACNUR, Comité Pro Refugiados y la Casa Metropolitana del Migrante.

¹⁵⁹ Acuerdo 00414 expedido el 18 de agosto de 2006 por el Ministro de Trabajo y Empleo

Según Gina Benavides, “la construcción de estos Acuerdos ha sido parcial”. Quizás el único que se podría considerar que es general es el de salud, pero este ha estado manejado solamente como un proyecto. La debilidad de este Acuerdo se puede ver en la “ausencia de información y de rendición de cuentas, además de una falta de conocimiento sobre el proyecto en las mismas instancias encargadas de ejecutarlo”. Así, “cuando se consulta sobre el proyecto, solamente la persona que está a cargo del mismo lo conoce, pero en general el Ministerio no lo conoce”. Lo mismo ocurre con los otros Acuerdos. De ahí que “se plantea la necesidad de profundizar esto, hay que trabajar en capacitación e información con los propios funcionarios de los Ministerios que manejan estos temas”. En estas dependencias, argumenta, “los funcionarios no tienen una concepción clara de lo que implica la migración, la movilidad humana, el refugio y cómo, dentro de sus marcos institucionales, incorporar el tema”.¹⁶⁰

Las propuestas, además, surgen por lo general de la Sociedad Civil, pero no encuentran eco en las dependencias estatales. El caso de la educación es considerado por Benavides como “dramático”, pues se tiene la voluntad del Ministro, pero “cuando se llega a la parte operativa la posición cambia y se vuelve restrictiva”. Ante esta situación, resulta claro que la firma de un Acuerdo no es suficiente. Es necesario que los Acuerdos sean “interiorizados por las autoridades de ejecución y que además llegue a todas las instituciones educativas”. Esta es una de las deficiencias más importantes, según Benavides, del sistema institucional de protección a refugiados en el Ecuador: “que no se da un seguimiento permanente de las prácticas”.¹⁶¹

A estas limitaciones debemos sumar, una vez más, la inexistencia de información sobre el refugio y su procedimiento en los puntos de ingreso. La información solo se imparte cuando las personas llegan a las oficinas de las organizaciones socias o a la Oficina de Refugiados. Marco Torres, Coordinador de la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, ratifica esta afirmación. Según Torres, “la Oficina de Refugiados ha

¹⁶⁰ Ob. cit., Entrevista E005.

¹⁶¹ Ib.

llevado a cabo talleres de información sobre refugio con autoridades públicas e instituciones en las zonas de frontera, pero no se ha trabajado con población colombiana ni ecuatoriana.” Esta es, según Torres, “una de las principales falencias del sistema de protección.”¹⁶²

III.5.3. Prácticas informales que limitan la protección a refugiados en el Ecuador

Sumada a las limitaciones del sistema normativo analizado en el capítulo anterior y a los problemas que se han detallado en el presente capítulo, existen prácticas informales, tanto por parte de autoridades gubernamentales, de policía, como por parte de instancias privadas y de la sociedad civil en general que contrarían las disposiciones normativas nacionales e internacionales respecto de la protección a refugiados.

La tradicional convivencia fronteriza con personas de origen colombiano está cambiando, según Fredy Rivera, “por percepciones xenófobas, racistas y excluyentes” a raíz del incremento de las solicitudes de refugio desde el año 2.000. Estas manifestaciones incluyen “incitación y acciones manifiestas de exclusión, hostilidad y violencia contra la población colombiana”¹⁶³, especialmente basados en prejuicios ligados a la asociación de la población colombiana con el incremento de la violencia y delincuencia en el Ecuador; vinculación de la población colombiana con el conflicto colombiano, narcotráfico y grupos irregulares; percepciones de la población colombiana como causantes de la emigración de ecuatorianos, pues quitan las fuentes de trabajo a los ecuatorianos; como grupos privilegiados que acceden a derechos y servicios que no llegan a la población nacional, especialmente respecto al empleo, salud y educación; entre otras,¹⁶⁴ que han sido fortalecidos por el discurso de autoridades estatales y los medios de comunicación.

¹⁶² Entrevista E002. Realizada por Stuart Schussler y Sebastián Balda el 5 de febrero de 2007 en Quito.

¹⁶³ RIVERA, Fredy, “Las formas de una guerra amorfa: drogas, democracia y derechos humanos en Ecuador”, en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, número 020, FLACSO Sede Ecuador, septiembre, 2004.

¹⁶⁴ Véase Ob. Cit., INREDH (2005); Ob. Cit., REDJURE (2005); Ob. Cit., Servicio Jesuita a Refugiados (2006); RIVERA, Fredy; CUESTA, Salomón, “Perfiles y percepciones del refugio colombiano en el Ecuador”, Documento de Investigación No.1, FLACSO, Quito, 2003; ACNUR, “La situación de los refugiados en el mundo”, informe 2006.

Estos prejuicios o estigmas se traducen en discriminación y rechazo hacia “lo colombiano”. Como consecuencia de esto, desde su ingreso al país la población colombiana se enfrenta a actitudes discriminatorias para el ejercicio de sus derechos, tanto desde autoridades públicas, como en dependencias privadas y de la sociedad en general. Ello se manifiesta en “acciones que van desde el trato personal excluyente en la calle, en la relación entre vecinos, frente a dependencias privadas o públicas, hasta negaciones o limitaciones en el acceso a vivienda, trabajo, educación, salud y otros servicios.”¹⁶⁵ Este tipo de criterios “rebasan a las personas comunes y se vuelve más grave cuando los representantes institucionales [...] lo plantean como un asunto normal y natural, en clara violación de los derechos humanos de la población inmigrante y refugiada.”¹⁶⁶ Esto vulnera, además, los diferentes compromisos internacionales asumidos por el Ecuador en el plano internacional, así como los instrumentos jurídicos nacionales de protección a refugiados.

Se han registrado, en este sentido, actos discriminatorios por parte de autoridades frente a personas reconocidas como refugiadas o solicitantes de refugio, evidenciando, por un lado, el manejo de estereotipos frente a la población colombiana y, por otro lado, el desconocimiento de las autoridades sobre el tema. Así, se han presentado casos de detención ilegal, inculpaciones penales falsas, tortura, malos tratos, deportaciones, negación en el acceso a servicios de salud, limitaciones en inscripciones de nacimiento y en el derecho a la educación de los hijos.¹⁶⁷

Lo anterior se complementa con la poca validez que se da al Carné de Refugiado y de Solicitante de Refugio en las diferentes instancias. A pesar de ser un documento reconocido

¹⁶⁵ Ob. Cit., INREDH (2005), p. 11. Para ejemplos detallados sobre denuncias de discriminación véase: INREH (2005); Ob. Cit., REDJURE (2005); Ob. Cit., Servicio Jesuita a Refugiados (2006).

¹⁶⁶ Ob. Cit., Rivera y Cuesta (2003), pp. 20

¹⁶⁷ Ob. Cit., INREDH (2004), p. 5. Véase ejemplos detallados de estigmatización y discriminación en: Ob. Cit., Servicio Jesuita a Refugiados (2006); CMMS (2005). En muchos casos la violación o restricción a las personas refugiadas en el acceso a servicios se debe al “poco valor” que, tanto las autoridades como personas particulares dan al carné de refugiado. Muchos refugiados han tenido problemas para acceder al Seguro Social, Registro Único de Contribuyentes que lo faculte a realizar actividades lucrativas, compra de teléfonos celulares, apertura de cuentas bancarias, acceso a créditos, entre otros, debido a que generalmente se solicita la presentación de la cédula de identidad como requisito, y se sostiene que el carné de refugiado no tiene ningún valor. Además, el carné muchas veces crea prejuicios y fortalece los mecanismos de exclusión al visibilizarlos como refugiados, en lugar de facilitar y garantizar la protección. (INREDH, 2005).

en la legislación nacional, el Carné no tiene la difusión suficiente al no constituir una visa visible o un documento habilitante como la cédula de identidad o el pasaporte. Por esta razón, muchos refugiados reconocidos y solicitantes de refugio han visto restringido su acceso a servicios básicos, hecho que dificulta la inserción de esta población en la sociedad ecuatoriana.

III.6. Problemas institucionales en la elaboración de políticas públicas

Como se ha dicho en páginas anteriores, la falta de una política de Estado sobre el refugio, así como la debilidad normativa ecuatoriana sobre el tema, la ausencia de información sobre los procedimientos, los deberes y derechos de las personas refugiadas, tanto en instancias estatales como en la sociedad civil en general, han dificultado protección a refugiados en el Ecuador.

A estos problemas se suma la inexistencia de una institución estatal que tenga por mandato la elaboración e implementación de políticas públicas de manera coordinada y planificada para los refugiados en el Ecuador.¹⁶⁸

La Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, principal institución estatal encargada de la protección a refugiados, se encuentra en una situación de “bloqueo” en la elaboración de políticas públicas para refugiados, pues se enfrenta a una serie de críticas desde diferentes sectores.

Como se dijo, por un lado, están los órganos de control, las Fuerzas Armadas, autoridades de Policía y otros sectores de la sociedad civil, que demandan un fortalecimiento de las políticas migratorias nacionales a fin de restringir el acceso de ciudadanos colombianos al país en calidad de refugiados.

¹⁶⁸ Este punto será ampliado en el siguiente capítulo cuando se analice el sistema institucional de protección a refugiados en el país.

Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil, quienes procuran ampliar la política de protección a refugiados, considerando que la política actual es restrictiva y excluyente, y cuya principal preocupación es la integración local de la población colombiana en situación de refugio.

Finalmente, como actor fundamental, aparece ACNUR quien, ante la carencia de recursos del Estado para tratar el tema de la protección a refugiados, canaliza recursos por concepto de cooperación internacional. De este modo, busca incorporar sus intereses en la agenda nacional de protección a refugiados.

Este escenario dificulta aún más la elaboración de políticas públicas, y la práctica misma del sistema de protección a refugiados. En este sentido, las políticas elaboradas durante el período 2.000 – 2.007 han combinado los intereses de las diferentes organizaciones involucradas en la protección a refugiados y se han limitado a satisfacer mínimamente los intereses de todos los actores, pero sin llegar a plasmarlos en una política integral, estable y duradera acorde con los compromisos internacionales adquiridos por el país en materia de protección a refugiados.

IV ENGRANAJE INSTITUCIONAL DEL REFUGIO EN EL ECUADOR Y POLÍTICAS PÚBLICAS

VI.1. Introducción

El tercer factor a tener en cuenta para el análisis de políticas públicas para refugiados en el Ecuador se relaciona con el sistema institucional de protección. Como se dijo en capítulos anteriores, la elaboración de políticas públicas es el resultado de procesos coordinados en el que participan todos los actores involucrados en el tema, es decir, instituciones estatales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, así como representaciones de las poblaciones interesadas.

En el presente capítulo se presenta una descripción de las principales instituciones gubernamentales, internacionales y no gubernamentales que trabajan el tema del refugio en el Ecuador, sus intereses y mandatos, así como las principales limitaciones del sistema institucional de protección a refugiados que han dificultado la elaboración de políticas públicas proactivas para la población refugiada en el país.

IV.2. Instituciones que trabajan en el tema de protección a refugiados en el Ecuador

La protección a refugiados en el Ecuador involucra a diversos actores que operan en un marco institucional que conjuga los contenidos jurídicos con la planificación y la acción concreta hacia la población refugiada¹⁶⁹. Para esto, en el Ecuador se ha implementado un sistema tripartito de cooperación entre el Estado, ACNUR y organizaciones de la sociedad civil que están a cargo de las dinámicas de protección para solicitantes de refugio y refugiados reconocidos. Este sistema tiene dos ejes de acción: la protección legal y la integración social.¹⁷⁰ El cuadro IV.1 muestra la distribución de las organizaciones estatales, no gubernamentales e internacionales que trabajan en el tema de protección a refugiados en el país.

¹⁶⁹ Ob. cit. Rivera (2006), pp. 49

¹⁷⁰ Ob. cit. Benavides (2006)

Cuadro IV.1. Marco Institucional del refugio en el Ecuador

PROCESO DE RECONOCIMIENTO			
FASE	INSTITUCION		
	ESTADO	ACNUR	ONG
Solicitud ¹⁷¹	Oficina de refugiados	Oficinas de Campo, Agencias socias ¹⁷²	CPR ¹⁷³

¹⁷¹ El proceso de reconocimiento se inicia con la presentación de una solicitud de la persona interesada, la cual debe contener una exposición detallada de los motivos y circunstancias que fundamenta su petición. la solicitud podía ser presentada ante las autoridades de Policía de Migración, de Fronteras o el ACNUR quienes debían remitirla inmediatamente al Ministerio de Relaciones Exteriores. En la práctica, la solicitud se presentaba ante las agencias socias de ACNUR, especialmente el CPR y directamente a la Oficina de Refugiados. A partir del 2007 las solicitudes son receptadas exclusivamente por la Oficina de Refugiados, al menos cuando el trámite se realiza en Quito y Cuenca. La solicitud debe ir acompañada de documentos de identidad como la cédula de identidad, Tarjeta Andina de Migración y el Pasado Judicial exclusivamente para ciudadanos colombianos, además de las pruebas documentales de la relación familiar correspondiente o, en su defecto, el ACNUR enviará la información que al respecto pueda proporcionar en caso de venir acompañado de su cónyuge, hijos solteros menores de edad y otros dependientes. Luego de este paso se expide un certificado temporal que otorga al solicitante y a los dependientes que lo acompañan una permanencia permitida de 90 días para circular libremente en territorio nacional.

¹⁷² Las solicitudes de personas que se encuentran en ciudades distintas de Quito y Cuenca se presentan ante las Oficinas de Campo de ACNUR o agencias socias de ACNUR que se encuentran en esas ciudades y el interesado recibe un certificado de la agencia corroborando que la persona había solicitado refugio y se encuentra en espera de recibir su certificado provisional desde Quito.

¹⁷³ Hasta enero del 2007 realizó acciones de registro y entrevista a solicitantes de refugio en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Entrevista ¹⁷⁴	Oficina de refugiados	Oficinas de Campo, Agencias socias	CPR
Informe ¹⁷⁵	Oficina de refugiados	Oficinas de Campo, Agencias socias	CPR
Resolución y notificación ¹⁷⁶	Comisión para Determinar la Condición de Refugiados		

¹⁷⁴ El proceso de reconocimiento continúa con la elaboración de entrevistas de verificación a los solicitantes de refugio, cuyo objetivo es recabar mayores elementos de juicio para determinar la condición de refugiado. Las entrevistas se realizaban en dos instancias: la primera frente a la agencia socia de ACNUR que recibía la solicitud (CPR), la cual tenía dos objetivos: establecer una pre elegibilidad de la procedencia legal del refugio y determinar las necesidades de asistencia y protección por grados de vulnerabilidad; y la segunda frente a la Oficina de Refugiados, con el objetivo de asesorar a la Comisión para la elegibilidad de los solicitantes. A partir del 2007 las entrevistas las realiza exclusivamente la Oficina de Refugiados. Esto ha ayudado a reducir el tiempo de duración del trámite de refugio. Según Gonzalo González, actualmente el proceso completo, en muchos casos, incluido la resolución de las apelaciones, demora alrededor de cinco meses. Para lograr cumplir con este plazo, la Oficina de Refugiados ha tenido que hacer algunos cambios en el procedimiento, especialmente debido a la cantidad de solicitudes “manifiestamente infundadas” que se presentaban ante la Oficina y que, en definitiva demoraban el trámite. Para reducir el número de estas solicitudes, la Oficina de Refugio ha incorporado al procedimiento una nueva entrevista básica que se realiza al momento que se recibe la solicitud de refugio y que da la valoración para saber si la persona efectivamente cumple con alguno de los requisitos para ser aceptado como refugiado o si está en el país por cualquier otro motivo. En caso de que se considere que la persona no cumple con los requisitos, esa entrevista pasa a ser analizada por un Oficial de Elegibilidad quien, en caso de encontrar un indicio, por mínimo que sea, de que esta persona podría ser considerada sujeto de refugio, se continúa con el procedimiento normal. Pero si no es así, el caso pasa a conocimiento de la Comisión. Esto no implica, sin embargo, que estas personas vean frustrado su deseo de solicitar refugio, pues esta decisión también está sujeta a apelación y, eventualmente, podrían ser reconocidas como refugiadas.

Para la entrevista, el solicitante debe presentar la citación entregada al momento que presentó la solicitud, los documentos originales que fueron presentados en la solicitud para verificar la autenticidad de los mismos y los que crea conveniente para respaldar su solicitud. Para la realización de entrevistas en ciudades distintas a Quito, la Oficina de Refugiados organiza “brigadas de entrevistas” a las ciudades donde se encuentran las agencias socias u oficinas de campo. La lista de solicitantes a ser entrevistados es elaborada por la agencia u oficina en mención y el número de funcionarios que participan en la brigada depende de la cantidad de solicitudes presentadas

¹⁷⁵ Concluidas las entrevistas, tanto el personal de las organizaciones como los oficiales de elegibilidad de la Oficina de Refugiados deben emitir un informe o recomendación de elegibilidad. En base a ellos se establecen las coincidencias o contradicciones en la información presentada por el solicitante. Los casos se discuten en la Comisión para Determinar la Condición de Refugiados, la cual se reúne al menos una vez al mes. A estas reuniones, además de los miembros de la Comisión, asisten en calidad de observadores el ACNUR y representantes de las organizaciones de la sociedad civil

¹⁷⁶ La resolución de la Comisión es notificada al solicitante mediante una nota escrita en donde se establece la aceptación o negación de la solicitud. Si la solicitud es aceptada, se notifican los resultados y se hace entrega de la visa de refugiado 12-IV que es emitida en forma de carné, tanto al titular como a sus dependientes, con la cual adquiere todos los derechos que la Constitución y las leyes reconocen a los extranjeros en general, así como los previstos en la Convención de Ginebra de 1951. Si la solicitud es declarada pendiente por la Comisión ante la falta de algún elemento indispensable para la resolución, el solicitante tendrá dos meses para cumplir el requerimiento de la Comisión, en caso que sea él quien deba realizar dicha actividad -en el supuesto de una nueva entrevista por ejemplo. En caso de no cumplir en el tiempo establecido, la petición podrá ser caducada.

Impugnación ¹⁷⁷	Ministerio de Relaciones Exteriores		
PROTECCIÓN LEGAL			
Asesoría y asistencia jurídica	Oficina de Refugiados ¹⁷⁸	HIAS ¹⁷⁹	CPR ¹⁸⁰ , INREDH ¹⁸¹ , SJR ¹⁸²
Incidencia			CPR, INREDH ¹⁸³ , SJR ¹⁸⁴
INTEGRACIÓN			
	Oficina de Refugiados ¹⁸⁵	FAS ¹⁸⁶	CPR ¹⁸⁸

¹⁷⁷ En caso que la petición sea negada, se notifica al interesado de la resolución y se le otorga un plazo de 30 días a partir de la notificación de la resolución para presentar una apelación ante el Ministro de Relaciones Exteriores. Mientras se analiza la apelación el o la solicitante puede permanecer legalmente en el país hasta que haya una decisión final y su carné de solicitante es renovado las veces que sean necesarias. La decisión del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la apelación se considera definitiva y si confirma la negativa, se concede al solicitante un plazo de 30 días para que solucione su situación en el país.

¹⁷⁸ La Oficina de Refugiados provee a los refugiados de asesoría jurídica en casos de inquietudes o denuncias cuando han sido víctimas de atropellos. La asesoría jurídica de esta dependencia es la encargada de atender estos casos y remitirlos a las instancias competentes, emitir certificados, enviar oficios a instituciones públicas o privadas solicitando apoyo y hacer seguimientos para evitar futuros inconvenientes según corresponda el caso.

¹⁷⁹ Agencia socia de ACNUR. Brinda apoyo psicológico a solicitantes de refugio, refugiados y personal de las agencias socias en Quito, Ibarra y Lago Agrio. Está a cargo del CINOR.

¹⁸⁰ Brinda asesoría jurídica a la población en situación de refugio. Cuenta además con un pequeño proyecto de apoyo legal en el trámite de visas de amparo que beneficia a personas cuya solicitud ha sido negada.

¹⁸¹ Brinda protección legal y realiza acciones de incidencia en el tema de refugio. Desde el año 2000 ha mantenido un proceso de reflexión y aporte jurídico-social sobre el refugio. Sus principales logros en materia jurídica son: garantía en el acceso a la información por parte de los solicitantes de refugio a través de petición y recursos de Hábeas Data y acciones de Amparo Constitucional; establecimiento e incorporación al procedimiento de recursos administrativos generales como el de Apelación por caducidad; recurso extraordinario de revisión por el cual la decisión de negativa adoptada puede ser nuevamente analizada si contaren con suficientes fundamentos legales.

¹⁸² Brinda asistencia jurídica y cuenta con materiales informativos sobre derechos de los refugiados.

¹⁸³ Conformación, en coordinación con el CPR y el Consejo Noruego para refugiados, de la primera Red Jurídica de Refugio (REDJURE) como espacio de análisis y propuesta jurídica sobre el tema de refugio en el país. Elaboró los aportes para los informes alternativos ante los Comités de: Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Derechos del Niño; contra la Tortura y; Comité de la CEDAW.

¹⁸⁴ Viene desarrollando un proceso de acompañamiento a población en situación de refugio en cinco barrios de Quito: Solanda, Lucha de los Pobres, Comité del Pueblo, La Roldós y el Centro Histórico. Impulsa procesos de incidencia política ante el gobierno por medio de la Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales y el gobierno local con las Mesas Temáticas con la Comisión de Género y Equidad Social del Municipio de Quito.

¹⁸⁵ Lidera las gestiones con organizaciones Internacionales para garantizar asistencia humanitaria a solicitantes de refugio y refugiados. Además, promueve acercamientos con instituciones públicas y privadas para incentivar la implementación de políticas a favor de solicitantes de refugio y refugiados.

¹⁸⁶ Agencia socia de ACNUR. Apoya en la ejecución de proyectos de inserción local en Ibarra, Esmeraldas y Quito. Agencia encargada de la planificación, coordinación, implementación, monitoreo y evaluación de los Proyectos Comunitarios de Integración Local (PACIS) para 2006 en Pichincha y Esmeraldas, así como de actividades productivas en el marco de los micro créditos. Su trabajo es financiado por ACNUR

¹⁸⁷ A partir del 2007 toma a cargo las funciones de asistencia humanitaria que antes desempeñaba el CPR. Imparte cursos de alfabetización para adultos refugiados en Sucumbíos.

	IESS ¹⁹⁰	HIAS ¹⁸⁷	INREDH SJR ¹⁸⁹
--	---------------------	---------------------	------------------------------

Fuente: Ob. cit. Benavides (2005); Ob. cit. REDJURE (2005); Ob. cit. Rivera (2006). Elaboración: El Autor

La realidad, sin embargo, lejos de presentar un “sistema institucional”, refleja la existencia de tres grupos diferentes de instituciones, estatales, internacionales y no gubernamentales, que, pese a tratar el mismo tema, lo hacen de manera aislada, de acuerdo a cada uno de sus intereses institucionales y de su población de interés.

Por un lado está el Estado cuya obligación está limitada a refugiados reconocidos y solicitantes de refugio en estricto apego a los instrumentos internacionales analizados en el segundo capítulo. Es decir, la competencia del Estado se limita a los 55.691 solicitantes y a los 16.407 refugiados reconocidos durante el período 2.000 – 2.007. Cabe mencionar, además, que la principal institución estatal frente al tema es la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyo mandato se limita a la recepción de solicitudes, realización de entrevistas y elaboración de informes para la Comisión para Determinar la Condición de Refugiados, y no a la elaboración, coordinación y planificación de políticas públicas.

Por otro lado está ACNUR, cuyo mandato se refiere a “toda persona que cumple con los criterios del Estatuto del ACNUR y califica para la protección de las Naciones Unidas dada por el Alto Comisionado sin tomar en cuenta si está o no en un Estado Parte de la Convención de 1.951 y su Protocolo de 1.967, o si ha sido o no reconocido por el país huésped como refugiado bajo uno de estos instrumentos.”¹⁹¹

¹⁸⁸ Hasta diciembre de 2006 funcionó como la principal Agencia Socia de ACNUR. Hasta ese año, realizó acciones de asistencia social, entrega de alimentos e implementos de limpieza, visitas domiciliarias, coordinación para apoyo médico, ayudas emergentes en casos de gravedad, ubicación provisional en albergues y apoyo para educación de niños en escuelas y colegios. Actualmente se enfoca en la integración de la población en situación de refugio con proyectos de educación y capacitación.

¹⁸⁹ Sus principales líneas de intervención son: acompañamiento directo a personas refugiadas; atención psicológica y acceso a servicios de salud, educación y vivienda.

¹⁹⁰ Afiliación de refugiados al Sistema de Historia Laboral del IESS. Este procedimiento no se encuentra en ningún tipo de instrumento de la institución, sino que es una buena práctica.

¹⁹¹ Ob. Cit. OIM (2006). p. 60

Para definir su “población de interés”, el ACNUR considera las cifras mensuales de solicitantes de refugio registradas en la Oficina de Refugiados, más los datos de la Policía de Migración y que ingresan en las mismas condiciones y necesidades de protección internacional, quienes por diversas razones no se han acercado a solicitar refugio. Para establecer el saldo de esta población invisibilizada, se toma el saldo migratorio¹⁹² según los datos de la Policía de Migración y se resta el número de nuevos solicitantes de refugio registrados. A la diferencia de éstas, se multiplica la tasa de reconocimiento de refugiados. Hasta 2.007, la población de interés de ACNUR se estimaba en alrededor de 250.000 personas.

Finalmente, están las organizaciones de la sociedad civil con el concepto de población en situación de refugio¹⁹³, que busca ampliar el concepto tradicional de refugio incluyendo en esta definición a solicitantes de refugio, “solicitantes reconocidos, apelantes y personas que, habiendo salido de su país por motivos de violencia no solicitan refugio porque no tienen información, por motivos de seguridad o simplemente porque no desean hacerlo.”¹⁹⁴ Si bien las organizaciones de la sociedad civil aceptan la cifra de 250.000 personas que estarían en situación de refugio, se considera que el número podría ser mayor.¹⁹⁵

Esta discrepancia de intereses y la falta de información exacta sobre el número de personas colombianas que se encuentran en el país con necesidad de protección, dificultan la elaboración de políticas públicas y planes de contingencia para afrontar la situación, además de limitar la coordinación entre los diferentes actores involucrados en la protección a refugiados. Adicionalmente, se debe considerar la rigidez con la que cada uno de los sectores defiende sus intereses particulares con miras a formular políticas públicas.

¹⁹² El saldo migratorio es un sub-registro de datos migratorios, debido a que no siempre se registran todas las entradas y salidas, debido, entre otras razones, a que existen muchos puntos no oficiales por donde las personas cruzan las fronteras nacionales.

¹⁹³ Esta definición es ambigua según Marco Torres, que puede significar que toda la población que llega al Ecuador como inmigrantes estarían en situación de refugio, porque se puede decir que todos, de alguna manera, tienen temor de regresar a su país, especialmente si vienen de Colombia, debido a la situación de violencia que vive este país.

¹⁹⁴ Ob. cit. Servicio Jesuita a Refugiados (2006), pp. 19.

¹⁹⁵ Ob. cit. Entrevista E002

De todos modos, a pesar de lo expresado antes, en el Ecuador se ha logrado avanzar en el diseño de un sistema de protección a refugiados que, sin llegar a ser óptimo, ha permitido dar una primera respuesta al problema. Este sistema tiene dos puntas: la protección legal y la integración local de refugiados en el país.

IV.2.1. Protección legal

En lo que respecta a la protección legal de los refugiados y los procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiados en el Ecuador participan directamente el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Oficina de Refugiados y el ACNUR, quien puede realizar recomendaciones ante la Oficina de Refugiados en primera o segunda instancia.

Hasta enero de 2.007, ACNUR tenía una participación determinante en el procedimiento de reconocimiento de la calidad de refugiados, pues, a través de sus oficinas de campo o agencias socias, especialmente el Comité Pro Refugiados, recibía solicitudes de refugio, realizaba entrevistas a los solicitantes y emitía una recomendación a ser tomada en cuenta por la Comisión para Determinar la Condición de Refugiados en el Ecuador. Actualmente esta tarea la cumple exclusivamente la Oficina de Refugiados.

El procedimiento para determinar la condición de refugiados puede incluir, además, la participación de organizaciones de la sociedad civil mediante proyectos que fortalecen el proceso de reconocimiento o contribuyen para el efectivo ejercicio de los derechos de la población en situación de refugio.

IV.2.1.1. Limitaciones del proceso de reconocimiento

En cada fase o etapa del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiados en el Ecuador se pueden encontrar una serie de limitaciones. La principal de

estas se refiere a la centralización del trámite y de la institucionalidad estatal en Quito. Esto tiene consecuencias principalmente en las dos primeras etapas del proceso. En el cuadro IV.2. Se presenta las principales limitaciones del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiados en el Ecuador.

Cuadro IV.2. Limitaciones del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiados en el Ecuador

FASE DEL PROCESO	LIMITACIONES
INGRESO DE SOLICITUDES Y DOCUMENTACIÓN	Ausencia de Oficina de Refugiados en provincias ¹⁹⁶
	Exigencia de documentos adicionales a la solicitud ¹⁹⁷
	Ausencia de indicadores en la solicitud que permitan llevar registros estadísticos diferenciados. ¹⁹⁸
ENTREVISTAS	Ausencia de Oficina de Refugiados en provincias ¹⁹⁹
	Entrevistas en Oficina de Refugiados están orientadas a la ubicación de contradicciones e inconsistencias. ²⁰⁰
	Limitada utilización de la posibilidad de realizar más de una entrevista.
	Suspensión de casos hasta presentación de documentos de respaldo.

¹⁹⁶ Las personas que se encuentran fuera de Quito presentan las solicitudes ante ACNUR y sus Oficinas de Campo, y el interesado recibe un certificado de la agencia corroborando que la persona había solicitado refugio y se encontraba en espera de recibir su certificado provisional desde Quito.¹⁹⁶ Una vez receptadas las solicitudes, las oficinas de campo o agencias socias remítan a través de la oficina de ACNUR en Quito un listado de las solicitudes a la Oficina de Refugiados con el fin de que esta expida y envíe a las ciudades correspondientes los certificados provisionales o carnés de refugiados según corresponda también a través de la oficina de ACNUR en Quito. El problema de este proceso es que como este se realizaba mediante envíos, los trámites podían demorar varias semanas e incluso meses. Mientras tanto, los solicitantes de refugio y/o refugiados contaban únicamente con el certificado emitido por la agencia socia u oficina de campo que recibió la solicitud que de ninguna manera constituye un documento válido jurídicamente.

¹⁹⁷ Exigencia de documentos como Pasado Judicial, Tarjeta Andina y autorización para menores de edad como requisito para proseguir el trámite en la Oficina de Refugiados. Aunque se admite la solicitud, se suspende la entrega de documentos de identidad o la entrevista hasta que esta documentación sea entregada. Esto lleva a que los solicitantes deban dirigirse a los consulados o viajar a su país de origen para conseguir dichos documentos, lo que los coloca en situación de riesgo

¹⁹⁸ Ausencia de indicadores en la solicitud que permitan llevar registros estadísticos diferenciados sobre tipos de persecución, género, opción sexual, entre otras. Esto limita el análisis de la situación y las características de la población lo que, a su vez, dificulta la elaboración de políticas públicas.

¹⁹⁹ Para la realización de entrevistas en ciudades distintas a Quito, la Oficina de Refugiados organiza “brigadas de entrevistas” a las ciudades donde se encuentran las agencias socias u oficinas de campo. La lista de solicitantes a ser entrevistados es elaborada por la agencia u oficina en mención y el número de funcionarios que participan en la brigada depende de la cantidad de solicitudes presentadas. Al momento de la entrevista, el solicitante recibe una cita con la fecha en que debe acercarse a la misma agencia socia u oficina de campo para recibir la respuesta a su solicitud. El problema que enfrentan las personas en ciudades diferentes de Quito es que la presencia de las brigadas de la Oficina de Refugiados es muy variable, lo que lleva a que la población permanezca durante períodos muy prolongados sin decisión.

²⁰⁰ Se parte de la presunción de que la persona es inmigrante económico, no refugiado. En casos en que se detectan dudas o contradicciones se limita la posibilidad de realizar una segunda entrevista.

INFORMES DE ELEGIBILIDAD	Limitaciones en la aplicación de la definición ampliada de refugiado.
	Limitaciones en la aplicación de las directrices de ACNUR considerando que estas no tienen carácter vinculante.
RESOLUCIÓN	Insuficiente motivación de las resoluciones de negativa de refugio y en las de cancelación. ²⁰¹
	Limitaciones en el acceso a reuniones de la Comisión donde se analizan y resuelven las solicitudes.
APELACIÓN	Alto porcentaje de negativas de refugio en primera instancia que cuentan con informe negativo de las instancias de análisis. ²⁰²
	Falta de coordinación con ACNUR para apelaciones. ²⁰³
	Limitada asistencia legal a los solicitantes en primera y segunda instancia. ²⁰⁴

Fuente: Ob. cit. Benavides (2005); Ob. cit. REDJURE (2005); Ob. cit. Rivera (2006); Ob. cit. Rivera y Larreátegui (2007). Elaboración: El Autor.

Además de las deficiencias planteadas en las diferentes fases del procedimiento de reconocimiento, se debe considerar, como una de las limitaciones más importantes, que no existe una difusión pública suficiente sobre el procedimiento para solicitar refugio en el Ecuador ni sobre las instituciones que trabajan el tema, los documentos que deben ser presentados, los deberes y derechos de solicitantes de refugio y refugiados. Este hecho perjudica el acceso a servicios básicos de solicitantes y refugiados y genera confusión en los beneficiarios y potenciales beneficiarios.²⁰⁵

Esta falta de difusión se evidencia también en el poco valor que se da al Carné de Refugiados como documento de identificación, pues, al no constituir una visa visible o documento habilitante, no es aceptado por muchas instancias y, por tanto, constituyendo

²⁰¹ Las críticas a esta fase del procedimiento apuntan a la insuficiente motivación de las resoluciones de negativa del refugio en primera instancia y en las de cancelación. Esto se debe a que la Oficina de Refugiados utiliza formatos previamente establecidos para la notificación de las decisiones, por tanto no se incluye un análisis individualizado del caso, las razones de la decisión ni el sustento jurídico de la misma. Sólo cuando la solicitud es negada aparecen cuatro párrafos que aluden a: falta de credibilidad en el relato del interesado por contradicciones y/o inconsistencias en el relato; aplicación de cláusulas de exclusión, y aplicación del Artículo 7 del Decreto 3301 por haber presentado su solicitud fuera del tiempo establecido para el efecto. Estos párrafos fueron incluidos a partir de 2005.

²⁰² El alto porcentaje de solicitudes negadas en primera instancia y que cuentan con informe negativo de las instancias de elegibilidad ha llevado a que el ejercicio del derecho de apelación se convierta en un mero requisito formal, o como lo dice Wilfrido Acuña, en “un saludo a la bandera”²⁰², pues dada la falta de motivación en la resolución y la imposibilidad de acceso a nuevas entrevistas, no puede darse una real sustentación legal.

²⁰³ Se restringe el apoyo legal de otras organizaciones sólo para casos que tienen informe negativo.

²⁰⁴ Está condicionada por la estructura cerrada del procedimiento, limitado a la intervención de las agencias socias de ACNUR y a la Oficina de Refugiados

²⁰⁵ Ob. Cit. Rivera (2006), pp. 82

una razón para limitar el acceso a servicios básicos de los solicitantes y refugiados, dificultando su inserción en la sociedad ecuatoriana.

IV.2.1.2. Avances en el marco de procedimientos

El procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiados, así como evidencia una serie de falencias, también ha sido objeto de avances importantes para solventar estos errores y vacíos de gestión. Entre los principales avances podemos mencionar:

IV.2.1.2.a) Apertura de la Oficina Regional de Cuenca

En el 2.005 se creó la Oficina Regional de Cuenca de la Oficina de Refugiados, lo cual ha permitido agilizar las solicitudes de las personas que residen en el Austro, Guayas, Manabí y Loja.²⁰⁶ Los resultados alcanzados con la apertura de esta Oficina abre la expectativa en la Dirección de la Oficina de Refugiados para proyectar, en el corto plazo, la apertura de nuevas Oficinas al menos en las zonas de frontera.²⁰⁷

IV.2.1.2.b) Tratamiento diferenciado para grupos indígenas

Esto se ha evidenciado con los miembros de la comunidad Awá que se sitúa a ambos lados de la frontera colombo – ecuatoriana. Ante las solicitudes de refugio presentadas por miembros de esta comunidad en la ciudad de Ibarra en 2.005, se compartió información con ACNUR para facilitar el proceso, pues debieron introducirse medidas especiales, entre

²⁰⁶ Ib. pp. 88

²⁰⁷ Ob. cit. Entrevista E006. La Dirección de la Oficina de Refugiados tiene, como proyecto para el presente año, abrir una nueva Oficina Regional en Lago Agrio, la cual se considera prioritaria por ser una de las zonas más complejas y más problemáticas según Gonzalo González. El sector de Sucumbíos, dice, es uno de los que mayor número de solicitantes de refugio ha recibido en el transcurso del año pasado y al que menos se ha podido satisfacer proporcionalmente a la cantidad de solicitudes, a pesar de ser la zona que más visitas de la Oficina de Refugiados ha recibido.

y, posteriormente, en otras ciudades. En un primer momento, estas oficinas se ubicarían en el cordón fronterizo, lo que permitirá tener un acceso más fácil y más rápido a las personas. En un segundo momento, se buscará alcanzar otras ciudades como Guayaquil y Santo Domingo de los Colorados.

ellas, el idioma y otras consideraciones culturales, que van desde la reserva de seguridad hasta el tratamiento de derechos diferenciados.²⁰⁸

IV.2.1.2.c) Ampliación del marco legal para interposición de recursos administrativos

A partir de 2.006, principalmente por incidencia de INREDH, se empezó a dar trámite a recursos de revisión de casos en los términos del ERJAFE. INREDH presentó a lo largo del 2.005 siete recursos de revisión de los cuales cuatro fueron finalmente reconocidos como refugiados.²⁰⁹

IV.2.2. Integración de refugiados en el Ecuador

El segundo eje de acción es el de la integración de los refugiados en el Ecuador. Por integración se entiende el acceso a servicios básicos como educación, salud, trabajo, vivienda seguridad social, servicios bancarios, entre otros.

Como se vio en el capítulo anterior, en el Ecuador se han dado varios intentos por crear políticas que favorezcan la integración de la población refugiada colombiana. Estos intentos han tenido como resultado la expedición de varios Acuerdos Ministeriales sobre educación, salud y trabajo que han ampliado el marco normativo de protección.

Existen, sin embargo, una serie de limitaciones, tanto en la protección legal como en la integración, que dificultan la aplicación de la normativa nacional e internacional de protección a refugiados en la práctica.

²⁰⁸ Ob. cit. Rivera (2006), pp. 89

²⁰⁹ Ib. pp.90

IV.2.2.1. Limitaciones en políticas de integración

Como ya se dijo, los intentos por diseñar políticas que favorezcan la integración de refugiados en el Ecuador han dado como resultado la firma de Acuerdos Ministeriales respecto al acceso a servicios de educación, salud y trabajo, tanto para refugiados reconocidos como para solicitantes de refugio. Sin embargo, existen prácticas que limitan el acceso a servicios básicos de la población refugiada, tanto en dependencias públicas como privadas, principalmente ligadas a concepciones estigmatizantes y discriminatorias frente a refugiados colombianos en función de su nacionalidad.

Se evidencia, según Gina Benavides, “la construcción de un discurso estatal, fortalecido por los medios de comunicación, que fomenta la discriminación y exclusión de la población colombiana”, pues los colombianos son mirados como los “causantes de la violencia y delincuencia imperante en el país; se los ubica como propiciadores de la emigración de la población nacional hacia el exterior y; de desplazamiento de la mano de obra nacional”.²¹⁰ Esta discriminación se manifiesta en acciones que van desde el trato personal excluyente en la calle, en la relación entre vecinos, frente a dependencias privadas o públicas, hasta negaciones o limitaciones en el acceso a servicios básicos.²¹¹

Esto se da a pesar de contar con el carné de identificación de refugiados, pues instituciones públicas y privadas desconocen su valor por no constituir una visa visible. De este modo, si bien la emisión del carné de refugiado ha constituido una garantía para evitar procesos de deportación, se ha topado con limitaciones prácticas para el ejercicio de derechos. Es más, en muchos casos ha contribuido a generar procesos de discriminación, pues visibiliza a su portador, en primer lugar como extranjero distinto a los otros por no tener pasaporte; en

²¹⁰ Ob. cit. Benavides (2006)

²¹¹ Ib. Para ejemplos detallados de prácticas discriminatorias véase además, Ob. cit. REDJURE (2005); Servicio Jesuita a Refugiados (2006); Ob. cit. INREDH (2005)

segundo lugar como colombiano y; en tercer lugar, como refugiado, razón por la cual se la vincula con el conflicto colombiano o con los grupos armados colombianos.²¹²

IV.3. Acciones de la Sociedad Civil

Frente a la problemática detallada en los puntos anteriores las respuestas estatales han sido escasas, pues no existe una norma que sancione la discriminación ni campañas de sensibilización y educación frente al tema de respeto de los derechos de los refugiados.²¹³ Ante esta ausencia de políticas estatales, la participación de las organizaciones no estatales ha sido fundamental, aunque insuficiente para lograr el bienestar de las personas refugiadas en el Ecuador. La sociedad civil, a decir de Gina Benavides, “está generando propuestas que están siendo receptadas y acogidas por el Estado”, sobre todo, en lo referente a la integración de los refugiados a la sociedad nacional.

Una de las principales limitaciones de las organizaciones de la sociedad civil es que, en su gran mayoría, funcionan como agencias socias de ACNUR, por tanto, se han adscrito a la agenda institucional de este organismo. Dada esta vinculación institucional, la acción de este grupo de organizaciones se ha mantenido en el ámbito asistencial. Por esta razón, la acción de organizaciones independientes de este organismo ha constituido un importante soporte para las gestiones de incidencia política y jurídica que han contribuido a la generación de políticas, tanto de protección como de integración.²¹⁴ El cuadro IV.2 muestra los principales aportes de las organizaciones de la sociedad civil en la generación de políticas.

²¹² Ob. cit. Entrevista E005; ob. cit. entrevista E004; ob. cit. Entrevista E006. Véase además ob.cit. INREDH (2005); ob.cit. Benavides (2005); ob.cit. REDJURE (2005); ob. cit Servicio Jesuita a Refugiados (2006)

²¹³ Ob. cit. Benavides (2006)

²¹⁴ Ob. cit. Rivera (2006)

Cuadro IV.2. Aportes de la sociedad civil en la generación de políticas

TEMA	ACCIÓN	INSTITUCIÓN
Asistencia legal	Acciones de acceso a información para obtener la base legal sobre la cual se estableció la exigencia del pasado judicial y poder sustentar una demanda de inconstitucionalidad por violación de derechos constitucionales y contenidos en pactos internacionales.	INREDH
	Acciones administrativas para evitar procesos de deportación de solicitantes y/o refugiados. Acompañamiento en audiencias de deportación. Coordinación con ACNUR y Oficina de Refugiados.	INREDH, Pastoral Migratoria Tulcán
	Acciones de queja administrativa por deportaciones producidas	INREDH
	Elaboración de informes de elegibilidad y defensa de casos ante Comisión	CPR, Agencias socias de ACNUR
	Activación de garantías constitucionales (Hábeas Data, Amparos, Quejas ante Defensoría del Pueblo)	INREDH
	Interposición de apelaciones a la negativa de refugio	INREDH, CPR, Pastoral Migratoria Tulcán, CPR Santo Domingo
	Interposición de Recursos Extraordinarios de Revisión, Apelación de Caducidad, Archivo o cancelación de la condición de refugiado	INREDH, CPR
	Denuncias penales y quejas administrativas	INREDH
	Interposición de acciones de petición	INREDH
Comunicación	Elaboración de cartillas informativas sobre procedimiento de refugio y visas	SJR
	Elaboración de cartillas informativas sobre mecanismos de prevención de la violencia para mujeres refugiadas	INREDH
	Jornadas de difusión sobre refugio en comunidades y barrios.	Pastoral Migratoria de Tulcán
	Capacitaciones a personal de policía en frontera	Fundación Fabián Ponce ACNUR
Asesoría y orientación	Orientación y asesoría sobre ejercicio de derechos, trámites y funciones de las instituciones públicas	SJR, INREDH, CPR, CINOR, Casa del Migrante, Amigos Mira
	Orientaciones de grupo sobre procesos de apelaciones, entrega de modelo de carta de apelación y tríptico informativo	CPR, INREDH
	Orientaciones de grupo en barrios sobre procedimiento de refugio, garantías constitucionales y mandatos de las organizaciones	SJR
Incidencia	Reuniones con Oficina de Refugiados para discusión de casos	CPR, INREDH

	Reuniones con Oficina de Refugiados para discusión de temas específicos, motivación, desaparecidos, asociaciones de refugio	CPR, INREDH, Clínica de Derechos Humanos
Coordinación	Remisión de casos entre las organizaciones	CPR, INREDH, SJR, APDH, CINOR, Casa del Migrante
	Remisión hacia instancias estatales de atención	CPR, INREDH, SJR, APDH, CINOR
	Coordinación con ACNUR y Oficina de Refugiados en casos puntuales	CPR, INREDH, CINOR

Fuente: REDJURE (2005). Elaboración: El Autor

Si bien en muchos de estos casos se habla de la participación conjunta de varias organizaciones no estatales, una de las debilidades de este sector ha sido la falta de coordinación y articulación entre las diferentes organizaciones. En la mayoría de los casos el trabajo es aislado e individualista, y sólo se vuelve coordinado cuando se persiguen objetivos comunes. Pero, una vez alcanzados los objetivos, las alianzas interinstitucionales vuelven a romperse y se mantiene el sistema aislado. Esta situación ha contribuido a que no se generen posicionamientos que lleven a la elaboración de políticas públicas para los refugiados.

Actualmente se habla de una coalición de una serie de organizaciones de la sociedad civil que están trabajando conjuntamente en la elaboración de una propuesta para la Asamblea Constituyente. Esta propuesta no es exclusiva sobre refugio. Por el contrario, la propuesta pretende integrar a las diferentes dinámicas de la migración, es decir, emigración, inmigración, refugio y desplazamiento. La intención es dar una respuesta consensuada, basada en el fortalecimiento legal e institucional para la atención de estos temas. El problema, como se dijo en el punto anterior, es que no se sabe qué vaya a pasar con esta coalición una vez terminado el proceso.²¹⁵

²¹⁵ Ob. cit. Entrevista E004; Entrevista E005. Según Marco Torres y Gonzalo González, esta propuesta cuenta con el apoyo de algunas instancias del Estado, especialmente la Dirección General de la Oficina de Refugiados y de la SENAMI. Ob. cit. Entrevistas E006 y E007

Hasta aquí se ha presentado una descripción del marco institucional del refugio en el Ecuador, tanto en el tema de protección legal como en el de integración, además de una serie de limitaciones institucionales que dificultan la aplicación de las normas nacionales e internacionales en materia de protección a refugiados. Pero, si estas debilidades institucionales y procedimentales han sido criticadas en varias ocasiones, sobre todo por parte de la sociedad civil, ¿por qué no se han tomado medidas adecuadas para corregirlas o mejorarlas?, mejor dicho, ¿por qué no se han elaborado políticas públicas integrales sobre la protección a refugiados, mediante procesos coordinados y planificados donde participen todos los actores involucrados en el tema?

IV.4. Debilidad institucional y políticas públicas

Como se ha dicho a lo largo del trabajo, la elaboración de políticas públicas para la población refugiada en el Ecuador debe ser el resultado de procesos coordinados y articulados en los que participen las diferentes instituciones, tanto estatales como internacionales y de la sociedad civil, descritas antes. En la práctica, sin embargo, existen una serie de problemas que han dificultado la articulación de las instituciones como un sistema de protección a refugiados y, en consecuencia, la elaboración de políticas públicas proactivas, integrales y duraderas sobre el tema. Existen dos visiones totalmente contrarias sobre este problema, por tal razón partiré de la visión estatal, para luego centrarme en la posición de las organizaciones de la sociedad civil.

IV.4.1. Análisis del sistema institucional desde la visión del Estado

Desde el punto de vista estatal, la política ecuatoriana frente a refugiados es amplia y de apertura. Se reconoce, sin embargo, la necesidad de ampliar la política nacional y la necesidad de trabajar en la elaboración de políticas públicas para los refugiados. Desde esta visión, se plantean una serie de limitantes que han dificultado la elaboración de dichas políticas de forma coordinada y planificada entre los diferentes actores involucrados en el tema.

IV.4.1.a.) Coordinación interinstitucional

Se puede decir que, si bien no se puede hablar de un sistema coordinado entre todas las instituciones que trabajan en la protección a refugiados, si existe un manejo coordinado del tema del refugio entre el Estado y ACNUR. Adicionalmente hay organizaciones de la sociedad civil que trabajan por separado y que “en muchas ocasiones lo que hacen es entorpecer el trabajo del Estado”. Estas organizaciones “no son de ayuda”, sino que “están atentas a lo que el Estado hace para criticarlo, constituyéndose en una piedra en el camino del Estado”.²¹⁶

Esta falta de coordinación ha afectado totalmente a la elaboración de políticas públicas, pues cada institución se ha enmarcado en brindar atención y trabajar por su lado, haciendo su política muchas veces “mal informando a la gente sobre el sistema, muchas veces satanizando al Estado, calificándolo como restrictivo, que no quiere asumir su compromiso, como un Estado que niega casos y que es inmune a la vulnerabilidad de la gente”²¹⁷. Esta posición negativa de la sociedad civil frente al trabajo del Estado ha dificultado que se construyan políticas coordinadas para mejorar el sistema.

A la poca coordinación se suma la diferencia de intereses institucionales descrita en páginas anteriores. Estas discrepancias de intereses y sobre el número de personas colombianas con necesidad de protección, dificultan la elaboración de políticas públicas y planes de contingencia para afrontar la situación, además de limitar la coordinación entre los diferentes actores.

En este escenario, dice Torres, “los avances que se han logrado en la protección a refugiados se han dado por iniciativas de las instituciones del Estado”. Por ejemplo, en la elaboración de los Acuerdos Ministeriales de salud, educación y trabajo, “estos han sido

²¹⁶ Ob. cit. Entrevista E007

²¹⁷ Ib.

creados en coordinación entre los Ministerios específicos con la Cancillería y con ACNUR, pero en ningún momento por iniciativas surgidas o por propuestas de la sociedad civil”.²¹⁸

IV.4.1.b.) Inestabilidad política

La inestabilidad política por la que atraviesa el país desde hace varios años constituye un factor importante para que no hayan existido avances sustantivos en la elaboración de políticas públicas para los refugiados en el Ecuador. La ausencia de una política de Estado sobre el refugio, así como la debilidad de los instrumentos normativos sobre el tema ha llevado a que la política ecuatoriana frente al incremento de solicitantes de refugio dependa de los gobiernos de turno, como se vio en el capítulo anterior. Ante los constantes cambios de gobierno de los últimos años (4 desde el 2.000), no se ha podido mantener una política duradera.

Más aún, el tratamiento del tema del refugio, según Torres, responde, “más que a una política de gobierno como tal, a la posición que los diferentes Ministros de turno tengan sobre el tema”²¹⁹. En este escenario, la alta inestabilidad y variabilidad en los gabinetes ministeriales de los diferentes gobiernos, tampoco ha permitido mantener una posición que se traduzca en elaboración de políticas y planes duraderos para la protección de refugiados. Este contexto de inestabilidad alcanzó también a la Oficina de Refugiados, donde los cambios en la Dirección fueron constantes.

IV.4.1.c.) Bloqueo a la labor de la Oficina de Refugiados

La política ecuatoriana frente a la recepción de refugiados ha sido considerada como amplia y de apertura en el ámbito internacional. Sin embargo, en el plano nacional es objeto de constantes críticas provenientes desde diferentes sectores. Esta situación limita el accionar de la Oficina de Refugiados en materia de elaboración de políticas.

²¹⁸ Entrevista E007

²¹⁹ Ob. cit. Entrevista E002.

Por un lado, los órganos de control del Estado, las Fuerzas Armadas y autoridades de Policía, los representantes de las Cámaras, diferentes grupos profesionales y parte de la sociedad civil, consideran que el Estado brinda demasiada apertura y facilidades para la recepción de población refugiada, especialmente colombiana. Esta posición se ha endurecido en los últimos años debido a los estigmas que se han creado frente a esta población como causantes del aumento de la delincuencia, de la migración de ecuatorianos y de quitar las fuentes de trabajo a los ecuatorianos. Ante esto, se demanda la imposición de mayores requisitos para el ingreso de colombianos al país y para su acceso a servicios básicos, a fin de reducir el número de refugiados.²²⁰

Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil critican la política ecuatoriana frente a los refugiados y la consideran restrictiva y excluyente. Esta crítica se fundamenta en la posición estatal de limitar la protección exclusivamente a solicitantes de refugio y refugiados reconocidos. Plantean, pues, que la política nacional debe ser ampliada a una concepción más amplia de la migración internacional, en la que se incluya emigrantes, inmigrantes, refugiados y desplazados internos como un todo, es decir, que la política nacional no debe tratar aisladamente el refugio, sino todos los casos que implican migración.²²¹

Estas dos visiones contrapuestas generan una suerte de bloqueo al trabajo de la Oficina de Refugiados como principal ente estatal responsable de la protección a refugiados. Sin embargo, según González, “el hecho de que se critique a la Oficina de Refugiados desde todos los sectores, lejos de ser una preocupación, es una señal de que se están haciendo bien las cosas”, pues, “no estamos dando mucha apertura, pero tampoco estamos siendo restrictivos”²²². En otras palabras, la política ecuatoriana de protección a refugiados ha sido elaborada de manera que satisfaga mínimamente los intereses de los diferentes actores involucrados.

²²⁰ Ob.cit. Entrevista E006.

²²¹ Ib.

²²² Ib.

Esta visión del problema cambia radicalmente si analizamos la posición de las organizaciones de la sociedad civil.

IV.4.2. El sistema institucional desde la perspectiva de la sociedad civil

Según las organizaciones de la sociedad civil, en el Ecuador no se puede hablar de la existencia de un sistema institucional sobre refugio. Si bien existen una serie de organizaciones de distintos niveles, estatales, internacionales y de la sociedad civil, que están interesadas u obligadas por mandato a trabajar en el tema de refugio, en la práctica no se puede hablar de un sistema institucional, ni estatal, ni no gubernamental, de tratamiento a la población refugiada o solicitante de refugio.²²³

IV.4.2.a.) Ausencia de una institución rectora de políticas públicas y de una política de Estado para el refugio

Como se vio en el capítulo anterior ninguna de las instituciones que trabajan en la protección a refugiados tiene por mandato la elaboración e implementación de políticas públicas de forma coordinada y articulada. La falta de esta institución ha llevado a que las comunicaciones y negociaciones entre las diferentes organizaciones del Estado dependan de los Ministros de turno, así como también limitan la creación de espacios de diálogo, comunicación, articulación y planificación para la elaboración de políticas públicas entre todos los actores involucrados en el tema.

A esto se debe sumar la inexistencia de una política de Estado para tratar el tema. Ante esto, el tratamiento del refugio en el Ecuador, sobre todo en lo que respecta a la integración de refugiados, ha dependido de los gobiernos de turno y más específicamente, a los ministros de turno. Esto complica la elaboración de políticas dada la alta inestabilidad

²²³ Criterios obtenidos de las entrevistas E004; E005; E006; E007.

política que enfrenta el país desde hace varios años y la gran variabilidad en las autoridades ministeriales.

IV.4.2.b.) Ausencia de coordinación interinstitucional

La negación de la existencia de un sistema institucional se sustenta en varios factores: en primer lugar, la ausencia de comunicación entre las diferentes instituciones relacionada al tema del refugio; segundo, la falta de una planificación mínima, por lo menos, de qué hacer en la temática y la falta de un criterio consensuado en condiciones mínimas que permita a las instituciones trabajar en conjunto.²²⁴

En la práctica se podría decir que las instituciones están trabajando de forma aislada, por un lado el Ministerio de Relaciones Exteriores como la principal entidad estatal a cargo del tema de refugio en coordinación con el ACNUR en relación con sus agencias socias y, por otro lado las organizaciones de la sociedad civil, pero en ninguno de los casos el trabajo se da de forma coordinada y planificada. En ciertos casos “se han creado redes pequeñas o coaliciones entre diferentes organizaciones, pero que tampoco constituyen un sistema”, pues son redes que “nacen, crecen, acaban su fin y mueren”, es decir, se mantienen unidas alrededor de un objetivo común, pero, una vez alcanzado el objetivo, las redes se desarticulan y el trabajo vuelve a ser aislado.²²⁵

IV.4.2.c.) Falta de voluntad política

Ahora bien, sí han existido intenciones de trabajar de forma articulada que permita, por lo menos, “empezar a conocer qué está haciendo cada institución y plantear un hilo conductor que lleve a la protección de la gente”. Sin embargo, la “falta de voluntad política de las instituciones” para liderar estos procesos no ha permitido que estos intentos se concreten.²²⁶

²²⁴ Ob.cit. Entrevista E004.

²²⁵ Ib.

²²⁶ Ib.

Este concepto de “falta de voluntad política” es extremadamente subjetivo. De hecho, por iniciativa de diferentes instituciones se ha intentado llevar a cabo procesos de diálogo coordinados con miras a elaborar políticas públicas para la protección de refugiados, pero estos no han llegado a culminarse por diferentes factores, entre los principales una situación de “celo institucional” y la carencia de recursos financieros de las instituciones para liderar el trabajo.

IV.4.2.d.) Celo Institucional

A la falta de voluntad política, Según Wilfrido Acuña, debemos sumar que “no todas las instituciones están interesadas en esto” debido a un “celo institucional”²²⁷. Puede haber instituciones que pretenden manejar el tema exclusivamente según sus intereses y motivaciones sin querer reconocer la importancia de otras instituciones y, por otro lado, el no querer trabajar “de igual a igual” también es un problema.²²⁸

Esto no se da exclusivamente entre las dependencias estatales o no gubernamentales. Se presenta también en las organizaciones internacionales que cooperan con la protección a refugiados en el Ecuador. Pese a que ACNUR es la principal organización en la canalización de recursos, la cooperación internacional proviene de varias otras fuentes como la OIM, el Consejo Noruego para Refugiados, además de otras organizaciones del sistema de Naciones Unidas. El problema de la cooperación internacional es que cada una de las organizaciones pretende llevar el liderazgo e imponer sus criterios en el tratamiento del tema y, específicamente en el caso de ACNUR, en aquellos casos en que no llevan el liderazgo, las cosas no funcionan o buscan poner trabas a la elaboración de políticas.²²⁹

²²⁷ Más que celo Acuña se refiere a desconfianza entre las diferentes organizaciones. En el caso específico del CPR, aún se mantiene desconfianza con respecto al ACNUR debido a los problemas surgidos a inicios del año pasado en la relación interinstitucional. Con el resto de organizaciones de cooperación no tienen problemas.

²²⁸ Ib.

²²⁹ Ob. cit. Entrevista E004. Ejemplos de esto pueden ser el Proyecto de Reformas al Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de la Convención de 1951 y su Protocolo Facultativo, que fue promovido en 2003 por el Centro de documentación en Derechos Humanos Segundo Montes Mozo en coordinación con la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Defensoría del Pueblo y ACNUR.

IV.4.2.e.) Dependencia financiera

Además de la falta de voluntad política y la falta de coordinación y planificación, otro factor que influye en la inexistencia de un sistema institucional de protección a refugiados es la falta de recursos financieros de las entidades del Estado que, se supone, serían las más indicadas para liderar el trabajo. Los proyectos y avances se han desarrollado gracias a aportes de la cooperación internacional, especialmente de ACNUR, creando una suerte de dependencia económica del Estado frente a la cooperación internacional, lo que, a su vez, se traduce en dependencia política.²³⁰

Esta dependencia ha llevado a que el sistema de protección a refugiados se haya limitado a la “concepción clásica del refugio” de garantizar que haya el procedimiento para el reconocimiento del refugio y que la persona tenga una documentación como refugiada. Sin embargo, el incremento de solicitudes de refugio ha creado nuevas demandas de integración. En este sentido, la preocupación ya no es sólo la protección, sino qué hacer para garantizar la integración efectiva de la población, lo cual implica nuevas demandas

El proceso logró articular a las principales organizaciones que trabajan en el tema de refugio en Quito y se elaboró una propuesta de reformas al Decreto 3301 para que fueran viabilizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, a pesar de su importancia, el proceso no mantuvo continuidad y el Ministerio no impulsó la operatividad de las reformas. Otro ejemplo claro sobre esto, según Acuña, fue el Proyecto de Ley Orgánica de Refugio del que hablamos en capítulos anteriores. “...la Ley nació desde la cabeza de un Diputado y fue apoyado por una ONG que no era del agrado del ACNUR, entonces ACNUR simplemente boicoteó el proceso”. De todos modos el Proyecto fue presentado ante el Congreso Nacional, pero no fue tramitada. Un caso similar se dio en el período 2005 – 2006 cuando con el apoyo de la OIM se inició un proceso de diálogos con el fin de diseñar un Plan Nacional de Políticas Públicas para Refugiados. Durante estos años se dieron una serie de avances en la construcción del Plan, sin embargo, este proyecto se paralizó a raíz de que ACNUR declaró que no contaba con recursos suficientes para financiar el Plan.

²³⁰ Esta afirmación es corroborada por Wilfrido Acuña y Gina Benavides, así como por diferentes informes de organizaciones de la Sociedad Civil. A su vez, la afirmación es negada en las instancias estatales. Gonzalo González dice, “.....esta es la imagen que se proyecta hacia fuera debido a que el presupuesto para el funcionamiento de la Oficina de Refugiados y, actualmente la Dirección de la Oficina de Refugiados depende casi en su totalidad de recursos provenientes de la cooperación internacional..., pero quien toma las decisiones y siempre ha tomado las decisiones ha sido el Estado como país soberano”. Marco Torres va más allá. Si bien ACNUR, y otras organizaciones internacionales como la OIM apoyan el trabajo de la Oficina de Refugiados, pero esto no significa que la Oficina responda a los intereses de estas organizaciones. El Estado ha sido muy enfático con todas las organizaciones internacionales que colaboran con el Estado y ellas han respetado nuestra política de responder a los convenios internacionales.

como acceso a salud, educación, trabajo, vivienda, etc., que, a su vez, evidencia la necesidad de mayor institucionalidad.²³¹

Esta es una de las principales limitaciones del sistema institucional, pues “el tema del refugio ha sido manejado por ACNUR, tanto desde el punto de vista financiero como desde el punto de vista técnico en cumplimiento de su Mandato, pero que no ha logrado insertarse en una estrategia que permita definir, también, la obligación estatal”. Es decir, si bien el ACNUR tiene el Mandato de brindar asesoría técnica y financiera a los Estados para que se creen los niveles suficientes para la protección de la población refugiada, “esto no debe significar que los Estados creen que porque coordinan con ACNUR ya han cumplido”²³².

Ahora, si bien la cooperación internacional ha generado este tipo de problemas, no se puede discutir la importancia que ésta ha tenido en la evolución del sistema de protección a refugiados en el Ecuador, pues ha permitido mantener y sostener el sistema. En el hipotético caso de que esta cooperación deje de llegar al país, el sistema de protección simplemente dejaría de funcionar.²³³.

IV.4.2.f.) Vinculación interinstitucional

Paralelamente, el ACNUR ha ido creando un marco de institucionalidad no gubernamental de acuerdo a sus procedimientos a través de sus agencias socias que, en definitiva son un grupo de organizaciones no gubernamentales que reproducen las políticas, proyectos y los intereses de ACNUR. Hablamos de CPR, HIAS, FAS, entre otras, a través de las cuales ACNUR realiza sus acciones de asistencia humanitaria y de integración.

Cuando las agencias socias no comparten los criterios de ACNUR, o quieren trabajar con sus propios criterios, se rompen las relaciones y se opta por una nueva ONG que supla a la anterior. Esto ocurrió a finales de 2.006 y principio de 2.007 cuando la Conferencia

²³¹ Ib.

²³² Ob.cit. Entrevista E005.

²³³ Ob. cit. Entrevista E005

Episcopal Ecuatoriana planteó su posición frente al refugio, en algunos casos contraria a la de ACNUR, se decidió romper el acuerdo institucional de más de treinta años entre estas dos instituciones y las funciones que desempeñaba el CPR fueron delegadas a HIAS²³⁴. Esto puede ser visto como un proceso que, en lugar de fortalecer la institucionalidad local, tiende a aislar a las instituciones.

En definitiva podemos decir que el Estado, con el apoyo de ACNUR, ha dado una primera respuesta, basada en una propuesta restrictiva, poco clara en la medida en que está centrada en Quito en la Oficina de Refugiados, con un marco de institucionalidad no definido claramente, sin financiamiento, no inmerso como parte de la institucionalidad del Estado, sin personal propio, pues este es contratado por medio de una organización de la sociedad civil utilizada como medio de canalización de fondos. Esto genera una serie de confusiones en la gente, pues no se sabe si es una institución del Estado o no; si es el Estado quien otorga la condición de refugiado o quién otorga la condición de refugiado.²³⁵

En lo que respecta a las agencias socias de ACNUR podemos concluir que estas son agencias funcionales a una agencia de cooperación, ni siquiera inscritas en una política estatal, cuyo trabajo está libre de controles por parte del Estado, que no rinde cuentas a nadie y cuyo trabajo se enmarca en intereses institucionales, más no en la protección y en las necesidades de la gente para la que trabajan.²³⁶

IV.4.2.g.) Limitaciones de la sociedad civil

La intervención de las organizaciones de la sociedad civil ha permitido asumir y diseñar algunas acciones públicas de protección legal e integración dentro de las políticas de los

²³⁴ A decir de Gina Benavides, el perder el vínculo con la Iglesia fue uno de los errores más graves que ha cometido ACNUR, pues la Iglesia ha sido la institución que mejor ha tratado históricamente el tema de refugio, con una institucionalidad incluso más fuerte y amplia que el propio Estado, que cuenta con la confianza de la gente y que está presente en todo el país. Este error, al parecer, ha sido asumido por ACNUR, quien durante el 2007 ha buscado acercarse al CPR para reiniciar la relación interinstitucional.

²³⁵ Ib.

²³⁶ Ib.

gobiernos de turno, “generando demandas internas y apertura de espacios de concertación, diálogo y discusión para obtener respuestas institucionales”. Sin embargo, al igual que en el caso del Estado, existe una evidente falta de coordinación entre ellas. Esto ha dificultado la “generación de posicionamientos públicos que enfrenten los crecientes discursos estigmatizantes, discriminatorios y de seguridad con que se está manejando el tema del refugio en el país”²³⁷.

Como se dijo en los puntos anteriores, se han dado intentos por trabajar conjuntamente, sin embargo, estos se han dado exclusivamente cuando existen objetivos comunes de las organizaciones, por tanto, no han sido permanentes, sino que se han mantenido mientras duran los procesos. Una vez alcanzados los objetivos, las redes o alianzas institucionales se rompen y se vuelve al trabajo individual.

Además, las organizaciones de la sociedad civil sufren también de carencia de recursos financieros. En este sentido, como se vio en el capítulo anterior, su trabajo depende de recursos provenientes de agencias de cooperación internacional o de redes transnacionales de organizaciones, lo cual limita su acción.

IV.4.2.h.) Ausencia o debilidad de asociaciones de refugiados

En el país existen pocas asociaciones de refugiados, sin embargo, se trata de organizaciones débiles que no llegan a ser un grupo de presión frente a las dependencias estatales. Esta debilidad se expresa en carencia de recursos, poca representatividad frente a los propios refugiados y en el poco interés de las personas en participar de estas asociaciones debido, una vez más, al temor de ser visibilizados.

Ante estas limitaciones, las asociaciones de refugiados tienden a buscar apoyo en las organizaciones de la sociedad civil, aunque en ciertos casos son éstas las que buscan a las primeras, para que representen sus intereses. De este modo, las organizaciones de la

²³⁷ Ob.cit., Benavides (2006)

sociedad civil incorporan las demandas de las asociaciones a sus intereses institucionales, constituyéndose en voceras de éstas ante el Estado y ACNUR. Esto limita aún más la participación de las asociaciones de refugiados en la elaboración de políticas públicas como grupos autónomos en defensa de sus intereses.

Todos estos factores evidencian la debilidad institucional en el tratamiento de la protección a refugiados en el Ecuador. Debilidad institucional que, en definitiva, ha limitado la elaboración de políticas públicas integrales, proactivas y duraderas que respondan a procesos coordinados y articulados en los que intervengan todos los actores involucrados en el tema y que respondan a los compromisos adquiridos en el contexto internacional y que se articulen con la realidad nacional.

IV.5. Intentos de fortalecimiento institucional

Durante el año 2.007 se dieron una serie de cambios en el sistema de protección. Estos cambios han sido bien recibidos por las diferentes organizaciones que trabajan el tema, especialmente los relacionados con el fortalecimiento institucional que inició en febrero del año pasado, sin embargo, es complicado plantear una evaluación de estos cambios en el sistema de protección debido al corto tiempo transcurrido desde su implementación.

El avance más significativo en el tratamiento de la problemática del refugio en el Ecuador constituye la creación de la Dirección General de la Oficina de Refugiados en febrero de 2.007 como órgano de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores en un evidente intento del Estado por fortalecer institucionalmente la protección de los refugiados.

La creación de esta Dirección ha permitido que el tema del refugio sea tratado de manera coordinada al menos entre las diferentes instituciones estatales implicadas en el tema, a fin de confirmar que “los derechos que el Estado ecuatoriano otorga a los ecuatorianos también

se les otorga a los refugiados”²³⁸. Para esto, la Dirección de la Oficina de Refugiados funciona, según González, “como una especie de intermediario entre los refugiados y el gobierno nacional en términos generales”, lo que ha permitido que se generen avances coordinados entre los diferentes Ministerios a través de la creación de Acuerdos Ministeriales de acceso a educación²³⁹, salud²⁴⁰ y trabajo²⁴¹.

Este incremento en la cooperación interinstitucional no quiere decir, sin embargo, que los refugiados no enfrenten problemas en el acceso a servicios básicos, pues, en muchos casos se mantiene un alto nivel de desconocimiento acerca de la problemática del refugio y lo que esta implica, además de una fuerte estigmatización y discriminación frente a los colombianos en general.²⁴²

Ahora, aún existen una serie de limitaciones en el funcionamiento de la Dirección General de la Oficina de Refugiados, especialmente en lo financiero. La creación de la Dirección de la Oficina no quiere decir que se haya terminado la dependencia respecto de ACNUR, pues su funcionamiento sigue dependiendo en gran medida de los aportes de este organismo. Al respecto, dice González, “uno de los intentos que tenemos como Dirección General es que esta dependencia económica no sea tan fuerte”²⁴³. Por esta razón, en los proyectos y procesos planteados de descentralización de la Oficina de Refugiados, se ha pensado en trabajar en cooperación con Plan Ecuador y con otras agencias de cooperación, tanto nacional como internacional²⁴⁴.

Finalmente, en lo que respecta a la elaboración de políticas públicas para refugiados, en el 2.007 no se han dado muchos avances. Existen buenas relaciones y constante

²³⁸ Ob. cit. Entrevista E006.

²³⁹ Acuerdos que permiten a los hijos de refugiados y solicitantes de refugio acceder a educación gratuita.

²⁴⁰ Además del Acuerdo Ministerial que garantiza el acceso a salud, existe un proyecto conjunto entre el Ministerio de Salud Pública y la Organización Panamericana de la Salud para la atención específica a población refugiada.

²⁴¹ Acuerdos que han eliminado el costo del carné ocupacional para refugiados. De este modo, el único requisito para acceder al carné ocupacional es la presentación del carné de refugiado.

²⁴² Ob. cit. Entrevista E006.

²⁴³ Ib.

²⁴⁴ Ib.

comunicación entre las diferentes instituciones que trabajan en el tema, pero no son contactos formales o mesas de reunión. Si bien existen buenas relaciones entre las diferentes instancias del Estado, especialmente con la Subsecretaría de Asuntos Migratorios, con el Ministerio Coordinador de Política de Seguridad Interna y Externa, con el Ministerio de Gobierno, con el Ministerio de Defensa, estas han resultado en la elaboración de políticas para atender casos de emergencia, pero no se ha trabajado en la elaboración de políticas públicas permanentes²⁴⁵.

De todos modos, pese a las limitaciones que aún se mantienen en el sistema institucional de protección a refugiados, se han dado avances importantes. La Dirección General de Refugiados tiene en carpeta una serie de proyectos de corto y mediano plazo a fin de mejorar el sistema de protección que por lo menos nos indica que existe la intención del Estado por trabajar en el tema, pero, dada la complejidad del tema y las constantes variaciones del contexto político, tanto nacional como bilateral, así como la complejidad de la situación del conflicto interno colombiano, no me atrevería a plantear una posible evolución del funcionamiento del sistema ecuatoriano de protección a refugiados.

²⁴⁵ Ib.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

V.1. Conclusiones generales

Una de las consecuencias para el Ecuador del incremento en la intensidad del conflicto colombiano, vinculado estrechamente con la implementación de políticas como el Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina, la política de Seguridad Democrática y la lucha contra el terrorismo estadounidense, ha sido el constante aumento del número de personas que llegan al país para buscar protección internacional. Esto se expresa en los datos presentados por la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, según los cuales, el período 2.000 – 2.007 ha sido el más crítico para el país en su historia como país receptor de refugiados.

Este período está marcado por tres factores: el incremento de la violencia interna en Colombia; la crisis política y económica por la que atraviesa el Ecuador desde principios del siglo XXI y; por el clima de tensión en el que entraron las relaciones binacionales ecuatoriano – colombianas en los últimos años, consecuencia, también, de la aplicación en Colombia de las políticas antes mencionadas que, pese a que el Ecuador ha reiterado su política de no intervención en el conflicto colombiano, han involucrado indirectamente al país en el problema.

El Ecuador es parte, desde hace varias décadas, de algunos instrumentos internacionales sobre protección a refugiados, derecho humanitario y derechos humanos. En virtud de los compromisos internacionales asumidos, con apoyo de la cooperación internacional, ha creado su propio marco normativo interno de protección a refugiados. Sin embargo, el incremento de las solicitudes de refugio durante el período 2.000 – 2.007, ha desnudado una serie de falencias y limitaciones del sistema de protección a refugiados en el Ecuador, tanto en lo normativo como en la práctica misma del sistema.

Respecto al marco normativo, en primer lugar, el hecho de que el principal instrumento nacional para la protección a refugiados sea un Decreto Ejecutivo (3301) muestra la debilidad del sistema de protección, pues, así como fue creado, puede ser derogado en cualquier momento por la misma vía o por un instrumento de mayor peso legal. En segundo lugar, es un sistema fragmentado, pues está formado por una serie de leyes y normas de migración, extranjería, entre otras, que, en muchos casos, resultan contradictorias con los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de protección a refugiados. En tercer lugar, es un marco normativo obsoleto, pues los instrumentos normativos que lo forman fueron creados hace varias décadas, por tanto, responden a realidades distintas de las actuales y no consideran las nuevas dinámicas de la migración internacional.

Considerando estas deficiencias del marco normativo de protección, resulta trascendental la elaboración de un nuevo instrumento legal que tenga carácter de Ley Orgánica en el cual se integren todos los aspectos relacionados con el refugio. Un primer intento se dio en 2005 con la presentación del Proyecto de Ley Orgánica de Refugio por parte del Diputado Ricardo Ulcuango, pero este quedó simplemente archivado en el Congreso Nacional.

Sumado a esta debilidad normativa, el Ecuador no ha establecido una política de Estado para tratar el tema de la protección a refugiados. Esta ausencia de una política de Estado ha llevado a que el tema haya sido tratado según la visión, los intereses y los objetivos de los gobiernos de turno, pero tampoco se puede hablar de políticas generales de gobierno. De hecho, el tratamiento de la problemática del refugio ha dependido principalmente de la voluntad de los Ministros de turno de las áreas involucradas (salud, educación, trabajo, etc.). Pero, la gran inestabilidad política por la que atraviesa el país, expresada en constantes cambios de gobierno y de gabinetes ministeriales, han limitado la posibilidad de que se mantenga una política estable y duradera sobre el tema.

A la debilidad normativa y la ausencia de una política de Estado sobre el refugio, se suma el clima de tensión por el que han atravesado las relaciones binacionales ecuatoriano – colombianas en los últimos años. Esta situación binacional ha tenido efectos perjudiciales

para la población colombiana en el Ecuador, pues los diferentes gobiernos nacionales han adoptado una serie de políticas tendientes a restringir el ingreso de ciudadanos colombianos al país en calidad de refugiados las cuales se ejecutan contrariando los principios establecidos nacional e internacionalmente respecto a la protección de refugiados. Ejemplos de estas políticas son: la exigencia del pasado judicial como requisito para el ingreso al Ecuador exclusivamente para ciudadanos colombianos o la prohibición de trabajo a los solicitantes de refugio. Así, el tema del refugio ha sido manejado en el marco de una política migratoria restrictiva, basada en la premisa de “soberanía nacional”.

Respecto a la protección de refugiados en el Ecuador, el tema ha sido asumido en su contenido mínimo y se ha limitado al campo de la protección legal, es decir, a garantizar que las personas interesadas tengan acceso a un procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiados y a un documento de identificación como solicitantes de refugio o refugiados reconocidos.

En cuanto al reconocimiento de la calidad de refugiados existen una serie de factores en cada una de las fases del proceso que limitan su operatividad. Entre los principales se pueden mencionar: la centralización del procedimiento en Quito, lo cual dificulta la presentación de solicitudes y la realización de entrevistas en las ciudades distintas de Quito y, a su vez, demora el trámite de reconocimiento de las solicitudes presentadas en estas zonas, además de la exigencia de documentos adicionales como el Pasado Judicial, Tarjeta Andina, entre otros, para proseguir los trámites. Respecto a la fase de notificación, se critica la falta de motivación, especialmente en los casos de solicitudes negadas, pues esto limita, a su vez, la posibilidad de apelación e impugnación al no establecer claramente las razones por las que la solicitud fue negada.

A estas limitaciones se suman la falta de información sobre los procedimientos e instituciones que trabajan el tema del refugio en el Ecuador. Esto lleva a que las personas interesadas no conozcan ante quién deben acudir para presentar sus solicitudes, qué documentos deben presentar y qué institución es la que finalmente otorga la calidad de

refugiados. En gran medida esto se debe a que, hasta 2.006, el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiados era compartido entre la Oficina de Refugiados, ACNUR, a través de sus Agencias Socias y Oficinas de Campo, y el CPR. Esto causaba confusión en las personas interesadas en solicitar refugio en el Ecuador. Esto cambió en el 2.007, sin embargo, los resultados se pueden medir únicamente en Quito y Cuenca, pues en el resto de ciudades, ante la ausencia de la Oficina de Refugiados, sigue siendo ACNUR quien recibe las solicitudes y coordina las entrevistas.

Respecto al documento de identificación entregado a solicitantes de refugio y refugiados reconocidos, se supone que su función es garantizar que sus titulares tengan garantizada la aplicación de los derechos establecidos en los instrumentos normativos nacionales e internacionales. Pero la realidad es otra. La falta de conocimiento sobre los deberes y derechos de los refugiados, tanto en autoridades públicas, instituciones privadas y en la sociedad civil en general, así como los estigmas que se han creado en la sociedad ecuatoriana respecto a “lo colombiano”, han provocado que la presentación del Carné de Refugiado o solicitante de refugio haya servido para visibilizar a su portador como colombiano y, por tanto, ser objeto de prácticas discriminatorias en función de su nacionalidad, sin importar el status legal del que la persona goza en el país.

La presencia incremental de ciudadanos colombianos en el Ecuador y el aumento constante del número de solicitudes de refugio, además de desnudar estas falencias del marco normativo, ha generado nuevas demandas de integración referidas a acceso al trabajo, a servicios de salud y educación, a seguridad social y a vivienda. En este ámbito, la actuación de las organizaciones de la sociedad civil ha sido fundamental, pues ha permitido asumir y diseñar políticas de integración local, generando demandas internas y apertura de espacios de concertación, diálogo y discusión para obtener respuestas por parte de los gobiernos de turno. Esto se evidencia en la firma de diferentes Acuerdos Ministeriales sobre salud, educación y empleo para refugiados. Pero la firma de estos instrumentos no significa que se hayan elaborado o implementado políticas públicas, pues estos Acuerdos no son conocidos

o aplicados por las instancias pertinentes de los propios Ministerios, ni por las instituciones públicas o privadas involucradas.

Todas estas limitaciones del marco normativo y de las políticas de integración local plantean un reto a los diferentes actores que se preocupan por la protección de refugiados en el Ecuador, el cual se expresa en la necesidad de construir políticas públicas integrales, estables y duraderas que integren los compromisos internacionales asumidos por el Ecuador y la realidad nacional, a través de procesos coordinados y planificados, en los cuales se integren los intereses de todos los actores, incluidos la población colombiana refugiada en el país y la sociedad civil nacional. Sin embargo, existen una serie de limitaciones institucionales que no han permitido llevar adelante este tipo de procesos.

Entre los principales factores institucionales que dificultan la elaboración de políticas públicas podemos considerar:

- La ausencia de una institución estatal rectora de políticas públicas sobre el tema del refugio, pues las diferentes instituciones creadas se limitan al proceso de reconocimiento.
- La contraposición de intereses entre las diferentes instituciones que trabajan el tema del refugio y la falta de datos claros que permitan establecer el número de personas que se encuentran en el Ecuador con necesidad de protección internacional. Esto ha llevado a que no se haya podido establecer una agenda mínima coordinada de trabajo para enfrentar la situación del refugio en el Ecuador y, en consecuencia, de que no existan procesos mínimos de planificación de políticas.
- La carencia de recursos financieros de las instituciones del Estado encargadas del tema han hecho que el tema del refugio en el Ecuador, los proyectos y las políticas sobre el tema hayan dependido de los recursos canalizados por diferentes organizaciones internacionales, especialmente de ACNUR, por concepto de

cooperación internacional. Esta dependencia económica, a su vez, se traduce en dependencia política, pues las entidades estatales no tienen ni la capacidad ni la autonomía suficientes para tratar el tema. Así, el tema del refugio en el Ecuador ha sido manejado por ACNUR, tanto desde el punto de vista financiero como técnico, en cumplimiento de su Mandato de brindar asesoría a los Estados. Sin embargo, esta función del ACNUR, así como su carácter apolítico, queda en duda en el caso ecuatoriano, pues interviene directamente en todo el sistema de protección a refugiados, constituyéndose en el actor principal del sistema. Pese a las críticas que se pueden hacer respecto a la acción de ACNUR en el Ecuador, cabe resaltar que su cooperación ha permitido diseñar el sistema de protección a refugiados que, sin ser óptimo, ha permitido dar una primera respuesta al problema.

- La carencia de recursos alcanza también a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la protección a refugiados. Estas organizaciones también realizan proyectos gracias a los aportes de la cooperación internacional. En la mayoría de casos, se trata de organizaciones que dependen del financiamiento de ACNUR en calidad de Agencias Socias, lo que lleva a que sus proyectos y políticas se enmarquen en los intereses de este organismo.

Estos factores ponen en evidencia la debilidad institucional del Estado para tratar la problemática del refugio. Esta debilidad, expresada en términos de poca capacidad de coordinación y planificación, ha dificultado la elaboración de políticas públicas integrales, estables y duraderas para los refugiados en el país que integren los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de refugio, así como la realidad política, social y económica del país.

V.2. Recomendaciones

A lo largo del trabajo se han planteado implícitamente algunas recomendaciones para mejorar el sistema de protección a los refugiados en el país, tanto en el aspecto legal como en el político e institucional, y la elaboración de políticas públicas para esta población.

Respecto al sistema normativo del refugio en el Ecuador, ante la debilidad de los instrumentos legales en la materia, resulta necesario, por no decir urgente, el avanzar en la elaboración de un nuevo instrumento normativo con carácter de ley de refugio en el que se incorporen todos los instrumentos de migración y extranjería existentes en el país, así como los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de refugio, migración y derechos humanos. Asimismo, en este instrumento se debe incorporar los principales avances que en materia de movilidad humana se han dado a nivel internacional.

Además del fortalecimiento legal, es imperante la consolidación de una política de estado frente a la protección a refugiados. Solo de este modo se va a evitar que los factores políticos influyan sobre las decisiones gubernamentales, como en el caso de los colombianos, y se dé el mismo trato a todos los interesados en el refugio, independientemente de su nacionalidad. Esto permitirá, además, que las decisiones que se tomen no dependan de los gobiernos de turno. Solo de este modo se podrá mantener una política duradera a pesar de la inestabilidad política que vive el país.

Estos procesos no estarían completos si es que no se inician campañas informativas de alcance nacional sobre todo lo que implica el refugio a fin de lograr que tanto la población refugiada como la población receptora de refugiados entren en una relación en la que se dejen de lado las prácticas estigmatizantes y discriminatorias y se dé paso a una cultura de solidaridad. Estos procesos deben alcanzar tanto a las autoridades políticas, fuerzas armadas, policía nacional, instituciones privadas, medios de comunicación y a la sociedad en general.

El contexto político actual del Ecuador, marcado por la Asamblea Constituyente y el proyecto de fortalecimiento institucional del gobierno se presenta como una oportunidad inmejorable para avanzar en lo expresado antes.

En lo que respecta al contexto político binacional, considero importante que se incorpore el tema de los refugiados colombianos en la agenda ecuatoriano-colombiana, pues es un problema que atañe a las dos naciones: Colombia como país de origen y Ecuador como país de destino. En este sentido, Ecuador debe continuar presionando a Colombia para que asuma su responsabilidad frente al tema.

Igualmente, la coyuntura binacional actual, marcada por los constantes diálogos entre los vicescancilleres de Ecuador y Colombia en el marco de la OEA tendientes a restablecer la confianza entre ambas naciones tras los acontecimientos del 1 de marzo de 2008, podría ser aprovechada por el Ecuador para incorporar el tema de la corresponsabilidad en el tratamiento de la problemática del refugio en la nueva agenda binacional.

Independientemente de que Colombia asuma su responsabilidad, Ecuador debe mantener su política de apertura para la recepción de población refugiada, tratando el tema desde una perspectiva humanitaria y de respeto por los derechos humanos por encima de las visiones de soberanía estatal y seguridad nacional.

Finalmente, respecto al factor institucional, es imperante la creación de una institución estatal autónoma, independiente, con recursos económicos, técnicos y humanos propios. Esto no quiere decir, de ninguna manera, que la cooperación internacional no sea importante y no deba mantenerse. Simplemente esta independencia va a dar al Estado mayor flexibilidad en la toma de decisiones.

Este fortalecimiento institucional debe ir acompañado por una mayor presencia de la Oficina de Refugiados en las zonas de frontera. Las experiencias de Quito y Cuenca donde la Oficina de Refugiados ha demostrado una gran eficiencia en el tratamiento de las

solicitudes de refugio. Ante esto, la Oficina de Refugiados está abriendo una nueva oficina en Lago Agrio donde espero que se mantengan los resultados positivos de las ciudades mencionadas.

Es necesaria, además, la creación de una institución que tenga por mandato la coordinación, planificación, elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas para los refugiados a través de procesos donde participen todos los actores institucionales involucrados en el tema, además de representaciones de la población refugiada y de la sociedad civil ecuatoriana. Sólo de esta manera se podrá avanzar en el diseño y elaboración de políticas integrales y duraderas para los refugiados.

Pero la existencia de esta institución no es suficiente. Para que estos procesos coordinados den los resultados esperados es indispensable que todos los involucrados tengan la voluntad de trabajar de igual a igual, dejando, en la medida de lo posible, sus intereses institucionales de lado en pos de los intereses exclusivamente de la población refugiada. Para esto es necesario, además, que las instituciones flexibilicen sus posiciones pues, en caso contrario, no se podrá avanzar en la elaboración de una política común.

Todas estas recomendaciones se refieren a temas que deben ser tratados como interconectados e interdependientes. De no ser así, la política nacional seguirá siendo coyuntural, emergente y reactiva.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ACNUR - Conferencia Episcopal Ecuatoriana, *La protección internacional de los refugiados: El caso Ecuador. Perspectiva histórica 1976 – 2004*

ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, Icaria Editorial, Barcelona, 2000

ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo. Un programa humanitario*, Icaria Editorial, Barcelona, 1997

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “Estudio introductorio”, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2000

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “Las políticas públicas: su aporte”, en ACOSTA SILVA, Adrián (coord.), *Democracia, desarrollo y políticas públicas*, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, División de Economía y Sociedad, Departamento de Políticas Públicas, México, 2005

ÁVILA, Luis F., “Marco jurídico internacional y de Ecuador en migración y refugio”, en SALAZAR, Richard (Coord.), *Migración: mitos, propuestas y desafíos*, OIM – Esquel, Quito, 2007

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, BID, Nueva York, 2006

COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES, *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI), 2005

CONSEJERÍA EN PROYECTOS, *Asilo y refugiados en las fronteras de Colombia*, Consejería en Proyectos, 2003

DELEON, Peter, “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”, en Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1997

DONNELLY, Jack, “The social construction of international human rights”, en DUNNE, Tim; WHEELER, Nicholas (Ed), *Human Rights in global politics*, Cambridge University Press, 1999.

DONOSO, Claudia, *La interdependencia en el área de seguridad en la frontera colombo – ecuatoriana a raíz de la implementación del Plan Colombia: Propuesta de política pública*

de seguridad fronteriza. Tesis presentada para la obtención del título de Maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales, FLACSO – Sede Ecuador, Quito, 2004.

GUERRERO, Fernando, “La migración de colombianos al Ecuador: El caso de Santo Domingo de los Colorados”, en Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Departamento de Movilidad Humana, *Inmigrantes colombianos en el Ecuador y derechos humanos*, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Quito, 1995

HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter y RITTBERGER, Volker, “Las teorías de los regímenes internacionales: Situación actual y propuestas para una síntesis”, en revista *Foro Internacional*, octubre - diciembre; No.- 158, México, 1999.

JEPPERSON, Ronald L., “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo”, en POWELL, Walter W.; Dimaggio, Paul (Comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph, *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1998

KRASNER, Stephen, *Regímenes Internacionales*, Cornell University, Ithaca, 1983

LAHERA, Eugenio, “Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas”, en FRANCO, Rolando; LANZARO, Jorge, *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2006.

LINDBLOM, Charles E., “La ciencia de salir del paso”, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La hechura de las políticas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1992

MARCH, James G. y OLSEN, Johan P., “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, en *Gestión y política pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, vol. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1997

MARCH, James G. y OLSEN, Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1997

MELTSNER, Arnold, “La factibilidad política y el análisis de políticas”, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La hechura de las políticas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1992

MOLINA, César, “Aspectos legales de los indocumentados colombianos en el Ecuador y derechos humanos”, en Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Departamento de Movilidad Humana, *Inmigrantes colombianos en el Ecuador y derechos humanos*, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Quito, 1995.

NORTH, Douglas C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura económica, México 1993

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM), *Glosario sobre migración*, OIM, Ginebra, 2006

PALLARES, Francesc, “Las políticas públicas: el sistema político en acción”, en *Revista de Estudios Políticos*, No. 62, 1988.

PETERS, Guy B., en *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa Editorial, Barcelona, 2003

RAMÍREZ, Socorro, “La ambigua regionalización del conflicto colombiano”, en Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2006

REDJURE, “Informe sobre la situación jurídica y de derechos humanos de las personas en situación de refugio en el Ecuador – 2005”

RIVERA, Fredy, “Las formas de una guerra amorfa: drogas, democracia y derechos humanos en Ecuador”, en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, número 020, FLACSO Sede Ecuador, septiembre, 2004.

RIVERA, Fredy (Coord.), “Migración forzada de colombianos en Ecuador”, en *La migración forzada de colombianos: una investigación comparativa sobre miedo, memoria histórica y representaciones sociales en Colombia, Ecuador y Canadá* (Documento preliminar de trabajo), Quito, 2007

RIVERA, Fredy (Coord.), “Refugio e inmigración colombiana en el Ecuador”, FLACSO, 2003.

RIVERA, Fredy; CUESTA, Salomón, “Perfiles y percepciones del refugio colombiano en el Ecuador”, Documento de Investigación No.1, FLACSO, Quito, 2003

RIVERA, Fredy; LARREÁTEGUI, Paulina, “Políticas públicas sobre refugio en el Ecuador”, en Fredy Rivera (coord.), *Migración forzada de colombianos: Colombia, Ecuador, Canadá*, Corporación Región, Medellín, 2007.

RODRÍGUEZ, Lourdes, “Migración y desplazamiento colombiano hacia la provincia del Carchi”, en Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Departamento de Movilidad Humana, *Inmigrantes colombianos en el Ecuador y derechos humanos*, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Quito, 1995

ROJAS, Diana Marcela. “Estados Unidos y la guerra en Colombia”. En Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2006.

SCOOT, W. Richard y MEYER, John W., “La organización de los sectores sociales: Proposiciones y primeras evidencias”, en POWELL, Walter W; DIMAGGIO, Paul (Comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 200

SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS, *Paradigmas del refugio colombiano en Quito*, SJR, Quito, 2006

SUREL, Yves, “Relaciones entre la política y las políticas públicas”, en FRANCO, Rolando; LANZARO, Jorge, *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2006.

THOENING, Jean Claude, “Política pública y acción pública”, en Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1997

VERGARA, Rodolfo, “El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política”, en MARCH, James G.; OLSEN, Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1997

ZUCKER, Lynne G., “El papel de la institucionalización en la persistencia cultural”, en POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul (Comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001

Fuentes electrónicas:

ACNUR, *Declaración y Plan de Acción de México*, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf>

ACNUR, El mandato del ACNUR, http://www.acnur.org/index.php?id_pag=25

ACNUR, *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones unidas para los Refugiados*, ACNUR, 1950. Texto completo en: <http://www.acnur.org>

ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo: Informe 2006*, ACNUR. Texto completo en:
<http://www.acnur.org>

ACNUR, *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*, ACNUR, 2006, p. 8. Texto completo en:
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4818.pdf>

ACNUR, *¿Qué es el Plan de Acción de México?*, en:
<http://www.acnur.org/pam/> ;

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “Hacia una disciplina de las políticas públicas”, en *Perfiles Latinoamericanos*, diciembre, número 03, FLACSO México, 1993. Texto completo en:
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11500302>

BARITCISKI, Michael, “El conflicto entre el concepto de refugiado y el debate sobre los desplazados internos”, en *Migraciones forzadas No. 3*, diciembre de 1998.
http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF3/RMF3_11.pdf

BENAVIDES, Gina, “Los/as refugiados/as colombianos/as en Ecuador”, Ciclo de Conferencias PLANEX 2006, Quito.
http://www.mmree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/planex/ponencia_benavides_ecu_col.pdf

BRUGUÉ, Quim, “Políticas de cohesión social: nuevos contenidos y nuevas formas”, Universitat Autònoma de Barcelona. Texto completo en:
<http://www.iglom.org/portal/RetosDeLaDemocraciaLocal/ponencias/Magistrales/Joaquim.pdf>

CAPPS, Patrick, “El proyecto kantiano en la teoría legal internacional moderna”, en *Revista Estudios Socio-jurídicos*, enero – junio, vol. 6, número 001, Universidad del Rosario, Bogotá, 2004. Texto completo en:
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11500302>

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EN DERECHOS HUMANOS SEGUNDO MONTES MOZO, “Refugiados colombianos en Ecuador”, CMMS, Quito, 2005, en:
http://www.lainsignia.org/2005/marzo/soc_003.htm

CRUZ, César, “Desarrollo teórico sobre el proceso de las políticas públicas: hacia la construcción de un enfoque de legitimación”, 2005. Texto completo en:
<http://www.estudiospoliticos.org/mex/docs/cruzrubio01.pdf>

EGÜEZ, Salomé “Recorriendo nuevas sendas”, ACNUR, Quito. Texto completo en:
<http://www.disaster-info.net/desplazados/documentos/diamundial/2004.ecuador2004.htm>

GESULFO, Antonella, “La comunidad internacional se hace cargo del problema”. Texto Completo en:
http://www.acnur.org/index.php?id_pag=374

GONZÁLEZ ARANA, Roberto, “El conflicto colombiano ante la comunidad internacional”, en *Investigación y desarrollo*, vol. 09, número 002, diciembre 2001, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. Documento completo en:
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=26890201>

INREDH, “El refugio en Ecuador”, Quito, 2004. Texto completo en:
<http://www.inredh.org/antes/refugio/files/refugio.pdf>

KAUFFER MICHEL, Edith F., “Las políticas públicas: algunos apuntes generales”, en *Las políticas públicas y los compromisos de la investigación*. Texto completo en:
<http://www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspUBLICAS.pdf>

MANCHÓN, Federico, “Crítica a la orientación por valores sobre regímenes internacionales”, en *Revista Política y Cultura*, primavera, número 025, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco, México, 2006, p. 51. Texto completo en:
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=26702504>

MONTECINOS MONTECINOS, Egon Elier, “Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público”, en *Cuadernos de Administración*, vol. 20 número 003, enero – junio, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007. Texto completo en:
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=20503314>

MOREANO IRIGÜEN, Hernán, “Las implicaciones del conflicto interno colombiano en las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000 – 2005”, en *ICONOS, Revista DE ciencias Sociales*, enero, número 024, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de Ecuador, Quito, 2006. Texto completo en:
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=50902413>

NATERAS GONZÁLEZ, Martha Elisa, “Las políticas públicas: ¿discurso o realidad?”, en *Espacios Públicos*, vol. 9, número 017, México, febrero, 2006
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67601715&iCveNum=3597>

OBSERVATORIO INTERNACIONAL POR LA PAZ OIPAZ, “Boletín electrónico # 6: octubre, 2004. Texto completo en:
<http://www.inredh.org>

OBSERVATORIO INTERNACIONAL POR LA PAZ OIPAZ, “Plan Colombia y los efectos en el norte del Ecuador”, 2002. Texto completo en:
<http://www.Globalaware.org>

O’DONNELL, Guillermo, “Ilusiones sobre la consolidación”, en *Revista Nueva Sociedad* 180 – 181, Julio – Agosto / Septiembre – Octubre, Caracas, 2002
http://www.nuso.org/upload/articulos/2516_1.pdf

RODAS, Susana; ARGÜELLO, Santiago, “Aquí no pasa nada. El conflicto colombiano en la frontera con Ecuador”, en *Revista ARCANOS*, No. 10, Publicación de la Corporación Nuevo Arco Iris, Septiembre – diciembre, 2004. Texto completo en:
<http://www.nuevoarcoiris.org.co/arcanos10.htm>

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, Miriam; VALIDO ALOUZ, Ana M., “Migración internacional y seguridad nacional: ¿términos en pugna?”, en *publicación: La migración interregional de América Latina: problemas y desafíos*. Miriam Rodríguez Martínez CEMI, Centro de Estudios de Migraciones Internacionales, La Habana, Cuba. Julio. 2000. Texto completo en:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/cemi/miginter.pdf>

Legislación Internacional:

Convención sobre Concesión de Asilo, La Habana, 1928

Convención sobre Asilo Político, Montevideo, 1953

Convención sobre Asilo Diplomático, Caracas, 1954

Convención Americana de Derechos Humanos, 1969.

Convención contra la discriminación a la mujer.

Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, 1984.

Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo Facultativo.

Convención de Derechos del Niño, 1989.

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Belém do Pará, 1994.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá, 1948

Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 1984

Plan de Acción de México, 2004

Legislación Ecuatoriana:

Código de la Niñez y Adolescencia.

Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.

Decreto 3301, Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de la Convención de 1951 y su Protocolo Facultativo.

Ley de Extranjería de 1971 y su Reglamento.

Ley de Maternidad Gratuita.

Acuerdos Ministeriales sobre atención en salud.

Acuerdos Ministeriales sobre derecho a educación.

Acuerdos Ministeriales sobre Trabajo y Empleo.

Direcciones Electrónicas:

www.acnur.org

www.unhchr.ch

www.ildis.org.ec

www.mmrree.gov.ec

www.inredh.org

www.migracionesforzadas.org