

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS

CONVOCATORIA 2008-2010

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
POLÍTICAS**

EL PROCESO DE REGISTRO AMPLIADO

**AVANCES DE LA POLÍTICA DEL ECUADOR EN MATERIA DE REFUGIO Y
NUEVOS DESAFÍOS**

VERÓNICA VELÁSQUEZ VICTORIA

QUITO, FEBRERO DE 2012

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS

CONVOCATORIA 2008-2010

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
POLÍTICAS**

EL PROCESO DE REGISTRO AMPLIADO

**AVANCES DE LA POLÍTICA DEL ECUADOR EN MATERIA DE REFUGIO Y
NUEVOS DESAFÍOS**

VERÓNICA VELÁSQUEZ VICTORIA

ASESORA DE TESIS: BETTY ESPINOSA

LECTORES: GIOCONDA HERRERA

RALF OETZEL

QUITO, FEBRERO DE 2012

*Este trabajo va dedicado a mi madre,
Al Colectivo Migración y Refugio y
A los cientos de colombianos y colombianas
Que viven lejos de su tierra porque no tuvieron otra opción.*

INDICE

Abreviaturas y acrónimos.....	6
Cuadros, Gráficos y Mapas.....	7
RESUMEN.....	8
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPITULO I: CONTEXTUALIZACIÓN.....	14
Los refugiados en el mundo.....	14
El desplazamiento forzado interno en Colombia y los refugiados colombianos en Ecuador.....	19
Desbordamiento de un conflicto: las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador.....	24
Ecuador: respuesta institucional hacia la población colombiana en situación de refugio.....	28
Política del Ecuador en materia de refugio a partir del 2008.....	32
El Proceso de Registro Ampliado.....	33
CAPITULO II: DISCUSIÓN TEÓRICA.....	36
Debates y perspectivas sobre la migración forzada.....	36
Qué caracteriza a la migración forzada.....	37
Protección internacional e intervención estatal.....	42
El fenómeno migratorio y la perspectiva de seguridad.....	47
Marco de análisis de política pública.....	49
Seguridad, Territorio y Población desde la perspectiva de Foucault.....	50
Dispositivos o tecnologías de poder.....	52
CAPITULO III: LA POLÍTICA DEL ECUADOR EN MATERIA DE REFUGIO Y EL PROCESO DE REGISTRO AMPLIADO.....	56

3.1. Elementos que influyeron en la formulación e implementación del registro ampliado.....	57
Trabajos de las ONG, Organizaciones de refugiados y la academia.....	57
Población Colombiana en Necesidad de Protección Internacional. Encuesta 2007. Informe nacional.....	62
La movilidad humana en la nueva Constitución de la República del Ecuador.....	64
Política del Ecuador en materia de refugio 2008.....	68
3.2. El proceso del Registro Ampliado: origen, resultado, balance y desafíos.....	71
Cómo se llevo a cabo en las cinco provincias.....	79
La (no) respuesta del Gobierno Colombiano.....	88
Papel desempeñado por el ACNUR.....	90
CAPITULO IV: LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA: BALANCE Y RECOMENDACIONES.....	94
La Integración Local.....	96
CONCLUSIONES.....	102
BIBLIOGRAFIA.....	104
ANEXOS.....	113

Abreviaturas y acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ASELER	Asesoría y Servicios Legales para Refugiados en el Ecuador
CEE	Conferencia Episcopal Ecuatoriana
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
DGR	Dirección General de Refugiados
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FAS	Fundación Ambiente y Sociedad
FENARE	Federación Nacional de Organizaciones de Refugiados Colombianos
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
HAIS	Hebrew Immigrant Aid Society
ICRC	Comité Internacional de la Cruz Roja
NPI	Necesidad de Protección Internacional
NRC	Consejo Noruego de Refugiados
OIM	Organización Internacional para la Migración
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PCNPI	Población Colombiana en Necesidad de Protección Internacional
PCS	Consejería en Proyectos
PDI	Población Desplazada Interna
PMH	Pastoral de Movilidad Humana
PRA	Proceso de Registro Ampliado
SENAMI	Secretaría Nacional del Migrantes
SJRM	Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes
UASB	Universidad Andina Simón Bolívar
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
WFP	Programa Mundial de Alimentos

Cuadros

- Cuadro 1 Países con mayor número de población desplazada
- Cuadro 2. Instrumentos Internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Ecuador
- Cuadro 3. Resumen solicitantes y refugiados colombianos
- Cuadro 4. Programas a ejecutar por el Estado ecuatoriano
- Cuadro 5. Solicitudes de refugio desde 1979-2008
- Cuadro 6. Solicitudes de refugio en el periodo 2000-2007
- Cuadro 7. Procedimiento para solicitar el reconocimiento de la condición de refugio en el Ecuador
- Cuadro 8. Resumen solicitantes y refugiados colombianos
- Cuadro 9. Resumen General Proceso de Registro Ampliado
- Cuadro 10. Distribución por rango de edad y sexo de las personas reconocidas dentro del Proceso de Registro Ampliado
- Cuadro 11. Presupuesto operativo del ACNUR en el Ecuador
- Cuadro 12. Dimensiones de la integración local

Gráficos

- Grafico 1. Población total bajo el amparo del ACNUR por categoría y región 2005.
- Gráfico 2. Total población desplazada interna por año. Periodo 1998-2009
- Gráfico 3. Frontera Colombo-ecuatoriana
- Grafica 4. Dinámica entre los diversos actores
- Grafico 5. Solicitantes registrados por nacionalidad
- Gráfico 6. Distribución de la población registrada por provincias
- Grafica 7. Distribución de la población registrada por provincia
- Grafica 8. Operaciones de ACNUR y agencias socias en el Ecuador

Mapas

- Mapa 1. Departamentos de Expulsión en Colombia de la población refugiada reconocida en el Proceso de Registro Ampliado
- Mapa 2. Municipios receptores de población colombiana reconocida en el Proceso de Registro Ampliado

Resumen

Esta tesis identifica la historia, transformaciones, funcionamiento y efectos de la política del Ecuador en materia de refugio a través de la estrategia implementada entre marzo del 2009 hasta marzo del 2010 conocida como Proceso de Registro Ampliado (PRA), ubicando la temática en la coyuntura política Ecuador-Colombia. Indaga sobre las razones para llevar a cabo este registro, que lo permite y justifica, cuál es su funcionamiento, para qué sirve, en que estrategias se integra y que funcionamientos sociales asegura. Para ello se describe el proceso de la política en materia de refugio en Ecuador y las respuestas dadas por el gobierno, se analizan los efectos producidos a partir del PRA, aborda las nuevas interpretaciones acerca de la movilidad humana que incorpora la nueva Constitución del 2008 y la asimetría entre el discurso normativo y las prácticas cotidianas, reconstruye los acontecimientos, actores, visiones, contextos y relaciones de fuerza que influyeron en la discusión e implementación del Proceso del Registro Ampliado entendiendo esta respuesta gubernamental desde la perspectiva de Foucault, como un dispositivo, es decir, esa red que conforman los discursos, instituciones, leyes y prácticas que tiene por función responder a una emergencia en un determinado momento. En ese sentido este trabajo hace parte de los estudios sobre la migración forzada haciendo énfasis en las cuestiones del poder, el rol del Estado y los sistemas de pensamiento que subyacen al diseño de las políticas públicas.

Palabras Claves: Refugio, registro de población, políticas públicas, Ecuador, Colombia.

Introducción

En Colombia, históricamente han persistido complejos procesos de movilidad humana; desde la segunda mitad de los años ochenta estos intensos flujos migratorios están caracterizados predominantemente por desplazamientos forzados internos y el desplazamiento transfronterizo o refugio (Riaño, 2008:8). Es así que Colombia ocupa el segundo lugar en el mundo con las tasas más elevadas de desplazamiento interno junto con Sudán e Irak; a finales de los años noventa se ha posicionado como el primer país de la región donde sus ciudadanos solicitan refugio en otros países (ACNUR, 2006) y en el que existen las peores condiciones para garantizar el retorno como solución duradera (Norwegian Refugee Council, 2008).

Ecuador y Canadá figuran entre los principales países receptores de población colombiana en situación de refugio (Rivera, Ortega, Larreategui y Riaño, 2007; Riaño, Colorado, Díaz y Osorio, 2007) siendo Ecuador, desde el año 2000, el país con el mayor número de colombianos reconocidos en su condición de refugiados, tanto en el continente como a nivel mundial. No obstante, la realidad de la población colombiana en situación de refugio en Ecuador presenta rasgos distintos a los que generalmente se asocian con este fenómeno; primero, no se encuentran en campos de refugio o albergues, sino que están dispersos en pueblos y ciudades desde donde solicitan protección humanitaria; además, un alto porcentaje no buscan la protección del Estado por temor o desconocimiento, constituyéndose en población *invisible*.

A partir del 2008, el gobierno ecuatoriano a través de la política en materia de refugio, ha asumido como prioridad el reconocimiento del estatus de refugiado procurando a las personas que se han visto obligadas a abandonar su país la protección efectiva de la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad. (Política del Ecuador en materia de refugio, Quito, 2008). Como meta de la política pública en materia de refugio se plantea prioritaria la identificación de personas que ameritan estatus de refugiado y el registro ampliado de refugiados y de solicitantes de refugio (Meta 2.10 Política Pública en Materia de Refugio)

El Proceso de Registro Ampliado inició en marzo del 2009 y finalizó en marzo del 2010. Es un procedimiento especial que busca otorgar la condición de refugiado a personas de nacionalidad colombiana que se encuentran en Ecuador, ya sea porque

proviene de lugares con altos índices de violaciones a los derechos humanos, o porque han sufrido de manera directa las consecuencias del conflicto colombiano. Dado que esta política pública es reciente y todavía no existe un balance sobre sus alcances y limitaciones, este trabajo se constituye en un insumo para su seguimiento. En ese sentido, la pregunta que guió esta investigación es ¿cómo surge el proceso de registro ampliado en el Ecuador y cómo influye el contexto histórico para que la emergencia de este dispositivo se haga necesaria?¹

Por tanto, se trata de identificar la historia, transformación, funcionamiento y efectos de la política del gobierno del Ecuador en materia de refugio ubicando la temática en una coyuntura política Ecuador-Colombia. Tomamos la estrategia del Proceso de Registro Ampliado como eje nodal de análisis de la política pública en materia de refugio en Ecuador por dos razones, la primera, porque es su componente prioritario y casi exclusivo de la política del 2008 y segundo, porque el tema del registro tiene que ver además con las posibilidades de acceso a programas gubernamentales; con la cifras que se producen desde el gobierno sobre el fenómeno basadas en las personas incluidas y no en las que declaran su condición, también tiene que ver con las percepciones y autopercepciones de la población refugiada, con sus posibilidades o no de reconocimiento e inclusión social.

Asumimos, que el análisis de la política pública sobre el refugio en Ecuador es relevante porque los marcos jurídicos internos sobre este tema son recientes y requieren una evaluación del desempeño institucional en torno al “problema” de los refugiados colombianos en el país. En ese sentido, se indagó acerca de por qué se plantea esta estrategia, que lo ha permitido y lo justifica, cuál es su funcionamiento, para qué sirve, en qué estrategias se integra y que funcionamientos sociales asegura.

Para este objetivo, el camino de investigación recorrido consistió en describir el proceso de la política en materia de refugio en Ecuador, comprender las respuestas dadas al tema del refugio por el gobierno, analizar los efectos que ha tenido el proceso de registro ampliado para el tema del refugio en el país, indagar a partir de la nueva constitución ecuatoriana cómo han emergido nuevas interpretaciones acerca de la

¹ Se entenderá el concepto de dispositivo desde Foucault como un conjunto heterogéneo de praxis, de saberes, de medidas e instituciones, cuyo objetivo es administrar, gobernar, controlar y orientar, en un sentido que se supone útil, los comportamientos, los gestos y los pensamientos de los hombres. Agamben ¿Qué es un dispositivo? Conferencia en la UNPL, 12 de octubre de 2005.

movilidad humana y cómo a la vez existe una asimetría entre el discurso normativo y las prácticas cotidianas; todo esto relacionado en la coyuntura política Ecuador – Colombia. Por ende, esta investigación hace parte de los estudios sobre la migración forzada desde una perspectiva de las cuestiones del poder, el rol del Estado y los sistemas de pensamiento que subyacen al diseño de las políticas públicas.

El análisis de la política pública fue entendida cómo el conjunto de orientaciones y acciones provenientes de las instituciones estatales o gubernamentales encaminadas a incidir sobre el fenómeno del refugio, no obstante, aunque comprende el estudio de la acción gubernamental, se entiende además que las políticas públicas son el resultado de la interacción entre actores gubernamentales, organismos multilaterales y sectores de la sociedad civil (organizaciones sociales, iglesias, academia, medios de comunicación, entre otros) que comportan maneras diferentes e incluso antagónicas de concebir las problemáticas, las estrategias y los fines que se quieren alcanzar (Villa, 2008:71)

Así, este estudio reconstruye los acontecimientos, actores, visiones, contextos y relaciones de fuerza que influyeron en la discusión e implementación del Proceso del Registro Ampliado, siguiendo la propuesta de Foucault que denomina *una historia de las tecnologías de la seguridad*; desde este abordaje se encuentra en el centro de la discusión el tema de la población y los mecanismos que permiten asegurar su regulación.

Más que asumir el enfoque teórico de Foucault, fue de gran ayuda metodológicamente, ya que su análisis no parte de conceptualizaciones abstractas sino a partir de las relaciones cotidianas². A través del análisis histórico, se permite entender la forma en que el Estado cambia a través del tiempo en el acento y objetivos, producto de nuevos problemas y nuevas técnicas a aplicar, siguiendo como hilo conductor la noción de “gobierno”, en cuanto a los medios y procedimientos puestos en juego para ocuparse en una sociedad dada. De esta forma, se abordó la estrategia del Registro Ampliado implementada por el gobierno ecuatoriano cómo un dispositivo, es decir, esa red que

² El cómo se concibe la historia desde Foucault, plantea una nueva concepción de la sociedad y del devenir del hombre en general; La genealogía como método de construcción de lo histórico y la imagen del “ser situado” y las relaciones de poder que se presentan en el desenvolvimiento social, desde que el poder no es concebido bajo una forma única, sino plural y presente en el comportamiento cotidiano del individuo y la cultura.

conforman los discursos, instituciones, leyes y prácticas que tiene por función responder a una emergencia en un determinado momento.

La metodología para la recolección de la información fue cualitativa y cuantitativa, en la primera se realizó un seguimiento, revisión y análisis de prensa escrita con el fin de identificar posturas, conceptos, políticas, actores y percepciones sobre el tema, además se realizó una revisión de archivo de documentos de resultados de investigación, informes académicos e informes institucionales; legislación sobre el tema a nivel nacional e internacional. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas a servidores públicos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobierno), organismos internacionales (ACNUR), organizaciones de población refugiada y académicos expertos en la materia³. En la información cuantitativa fue analizada la base de datos del sistema de registro de solicitantes de refugio durante el proceso de registro ampliado de la Dirección General de Refugiados-Ministerio de Relaciones Exteriores.

En el primer capítulo, se presenta una breve contextualización del refugio a nivel mundial y la legislación internacional existente sobre el tema; se analiza la relación del conflicto armado en Colombia con el impacto en el desplazamiento forzado interno y transfronterizo; se aborda una descripción histórica de las recientes relaciones y tensiones entre Ecuador y Colombia para por último, centrarse en Ecuador como país receptor y sobre las medidas asumidas por este respecto a los refugiados haciendo énfasis en la estrategia implementada a partir del 2008 conocida como Proceso de Registro Ampliado.

El segundo capítulo, plantea algunas discusiones con respecto al estudio de las migraciones forzadas tratando de exponer diversas perspectivas de análisis, posteriormente, se analiza específicamente el refugio desde el campo de la protección internacional y la intervención estatal, debatiendo dos aspectos relevantes, por un lado, la lógica de seguridad sobre el tema de las migraciones, y por otro, la complejidad de las migraciones forzadas (flujos mixtos), se continúa con una discusión acerca de la

³ se realizaron en total ocho entrevistas a funcionarios de la Dirección General de refugiados, del Ministerio de Gobierno, a representantes del ACNUR, asesores de la política y defensores de derechos humanos en Ecuador, en algunos casos la información entregada por ellos/as no tiene nombre propio porque se garantizó la confidencialidad y el anonimato en sus declaraciones. La elección de los entrevistados se hizo a través de la referencia de otras personas, cumpliendo el requisito de haber participado dentro de alguna de las etapas del proceso. Para conocer si eran suficientes estos entrevistados se realizó bola de nieve hasta que fueron referenciados todas las personas que se entrevistó.

formación, formulación y análisis de las políticas públicas y por último se centra desde la perspectiva de Foucault en los nuevos dispositivos de seguridad, control de población y mecanismos de regulación y la *gubernamentalidad* que están presentes en las diferentes respuestas y actores que interactúan en la cuestión del refugio.

El tercer capítulo expone los hallazgos de investigación describiendo los antecedentes importantes que ayudaron a consolidar el tema del registro ampliado, su desarrollo, alcances y limitaciones. En el último capítulo, se presentan algunas ideas sobre los desafíos que plantea el registro ampliado para la política pública, especialmente para la integración local de esta población. Principalmente, porque en Ecuador las políticas han estado enfocadas al reconocimiento de la calidad de refugiado, poniendo mayor énfasis en el procedimiento, lo que a su vez demanda varios retos frente a la protección e integración de la población refugiada en la sociedad ecuatoriana.

Es importante además, leer esta problemática dentro del contexto binacional Colombia-Ecuador y el manejo que cada país le ha dado al tema, en un ambiente de alta tensión entre los dos países; donde Ecuador ha posicionado la situación del refugio como elemento de negociación y exigencia para el pleno restablecimiento de las relaciones (Rivera, 2007). En ese sentido, lo que evidenciamos a través de este estudio es que el gobierno ecuatoriano por un lado ha venido restringiendo el ingreso de ciudadanos colombianos a través del endurecimiento de las políticas migratorias nacionales basados en la premisa de protección de la soberanía y la seguridad nacional y por otro lado; ha tenido una apertura en el marco de protección de refugiados a través del Proceso de Registro Ampliado lo que ha permitido a un número considerable de personas en situación de refugio establecerse en Ecuador a través del carnet de refugiado.

Bajo este contexto, es importante analizar las respuestas dadas por el Gobierno ecuatoriano al tema del refugio en un ámbito global donde las políticas migratorias han tendido a endurecerse con el giro hacia la seguridad, el control migratorio y la criminalización de los inmigrantes.

Capítulo I

Contextualización

Este capítulo presenta una breve contextualización del refugio a nivel mundial y la legislación internacional existente sobre el tema; aborda el caso específico colombiano en relación al conflicto armado y su impacto en el desplazamiento forzado interno y transfronterizo, realiza una descripción histórica de las recientes relaciones y tensiones entre Ecuador y Colombia, y por último, se centra en Ecuador como país receptor y en las medidas asumidas respecto a los refugiados haciendo énfasis en la estrategia implementada a partir del 2008 conocida como Proceso de Registro Ampliado.

Los refugiados en el mundo

El fenómeno de los desplazados internos y los refugiados en el siglo XX en un inicio fueron ocasionados por guerras y persecuciones, como las guerras balcánicas de 1912, la Revolución Rusa y el fracaso de la contrarrevolución de 1917, lo que dio paso a los primeros organismos humanitarios, como la liga de las sociedades de la Cruz Roja⁴.

Durante la Primera Guerra Mundial, a pesar de la existencia de los refugiados, el problema no fue atendido ni se crearon mecanismos para enfrentar el fenómeno, solo a partir de 1921 organizaciones comunitarias nombraron un Alto Comisionado para brindar asistencia a los refugiados con la ayuda de algunos gobiernos y agencias voluntarias.

Ahora bien, ante la creciente necesidad de otorgar protección a personas que se habían visto obligadas a abandonar su país de origen, en 1950 la Asamblea General de la ONU creó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR- con el mandato de proteger y de buscar soluciones duraderas a sus problemas, en el marco de su Estatuto y de la posterior Convención de 1951.

⁴ GESULFO, Antonella, “La comunidad internacional se hace cargo del problema”. Texto completo en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=374

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”⁵

Uno de los antecedentes importantes en materia de instrumentos para la protección es la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948⁶. Después se suscribieron algunos instrumentos internacionales para la protección de refugiados que desembocaron en la firma del Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951, con ocasión de la Conferencia de Plenipotenciarios convocada por la Asamblea General de Naciones Unidas⁷. Se firmó así, el Convenio relativo a la Condición de Refugiados⁸.

Estos instrumentos internacionales buscaron legitimar el estatus político-jurídico de los desplazados, refugiados y apátridas principalmente en Europa. Posteriormente el Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados de 1967 amplió la aplicación de este estatuto jurídico internacional hacia el futuro, ante la constatación del agravamiento de la situación humanitaria en todo el planeta.

En 1969 un antecedente en materia de instrumentos jurídicos para las Américas es la Convención Americana sobre Derechos Humanos llamado también “Pacto de San José de Costa Rica” esta Convención es una de las bases del Sistema Interamericano por el cual los Estados partes se “comprometen a respetar los derechos y las libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna”⁹.

⁵ GESULFO, Antonella, “La comunidad internacional se hace cargo del problema”. Texto completo en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=374

⁶ Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

⁷ Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 y la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

⁸ Resolución 429 (V) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de 14 de diciembre de 1950.

⁹ El desarrollo del derecho internacional de los refugiados en América Latina inició en 1889 con el Tratado sobre Derecho Penal Internacional y continuado, entre otros instrumentos, a través de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, la Declaración de Cartagena sobre los refugiados de 1984; el documento “Principios y Criterios Para la Protección y Asistencia a los refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina” (CIREFCA-1989), el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos económicos, sociales y culturales de 1988, “Protocolo de San Salvador” y la Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas de

Por su parte, la Declaración de Cartagena de 1984 permitió la ampliación del concepto de refugiado y se convirtió en un hito de importancia para el derecho en el continente latinoamericano en materia de asilo. La Declaración de Cartagena parte del hecho de que existen personas que requieren protección internacional y abarca la protección y tratamiento que ha de brindarse a los refugiados durante todo el ciclo del desplazamiento forzado, así se establecen tanto parámetros de tratamiento para solicitantes de asilo y refugiados como de las soluciones duraderas para su problemática (Murillo, 2004:3)

Según la Declaración de Cartagena de 1984, una persona refugiada es aquella 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 (Declaración de Cartagena, 1984)

Es importante anotar que la definición ampliada de refugiado de Cartagena contempla tanto la situación objetiva prevaleciente en el país de origen como la situación subjetiva del individuo o grupo de personas que buscan protección y asistencia como refugiados, igualmente, es claro que las personas deben haber huido o abandonado sus países de origen a través de una frontera internacional para solicitar protección en otro país.

Además del elemento de haber cruzado una frontera internacional, la solicitud de refugio debe estar atravesada por dos características: 1) la existencia de una amenaza a la vida, seguridad o libertad; y 2) dicha amenaza debe estar enmarcada como el resultado de uno de los cinco siguientes elementos: violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que perturban gravemente el orden público.

1994; así como de la doctrina y jurisprudencia sobre la materia desarrollada, respectivamente, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (Plan de Acción de México, 2004)

La Declaración y Plan de Acción de México del 2004 también pretenden fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. Este propósito se lleva a cabo con el trabajo conjunto del ACNUR bajo el establecimiento de programas relativos a soluciones duraderas y desde la solicitud a esta entidad de una supervisión periódica a los Estados de América Latina sobre la situación de los refugiados en sus respectivos territorios y apoyo en los procesos de integración local de los refugiados. Esta Declaración permitió que diversos sectores gubernamentales, no gubernamentales y de sociedad civil analizaran los principales desafíos que enfrenta hoy la protección de los refugiados y a su vez se identificaran líneas de acción para asistir a los países de asilo en la búsqueda de soluciones adecuadas¹⁰.

En general, el eje fundamental sobre el cual gira la normativa internacional, es la protección de los derechos humanos de los desplazados forzados por la violencia generalizada; persecución por motivos políticos, religiosos, raciales o pertenencia ha determinado grupo político. (Ávila, 2007:115)

En un informe del ACNUR del 2006 sobre la situación de los refugiados en el mundo (ver gráfico N.º 1), se plantea que el sistema de protección a los refugiados se encuentra sometido en este nuevo milenio a crecientes amenazas, entre las que se encuentran el mayor énfasis que ponen los países en los costes económicos de dar asilo, las preocupaciones sobre la seguridad en el marco de la “guerra global contra el terrorismo”, los miedos relativos a los complejos movimientos migratorios mixtos y las políticas de asilo más restrictivas.

¹⁰ Dentro de los programas sugeridos en el Plan de Acción de México se encuentra en el capítulo II acerca de la protección internacional para los refugiados desarrollar un *Programa Latinoamericano de Formación en Protección Internacional de los Refugiados* dirigido a funcionarios de Estado y sociedad civil organizada en redes de protección; un *programa de Fortalecimiento de las Comisiones Nacionales de Refugiados* orientado a garantizar el respeto de las normas del debido proceso, a través del acceso de los solicitantes al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, el establecimiento de recursos efectivos, la adopción de decisiones en un plazo razonable y procedimientos de apelación ante instancias independientes y; simplificar los trámites y facilitar la expedición de documentos; un *Programa de Fortalecimiento de las Redes Nacionales y Regionales de Protección* para atender las necesidades de las organizaciones no gubernamentales, iglesias e instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos. En el capítulo III acerca de Soluciones Duraderas se proponen tres programas; *Programa de autosuficiencia en Integración Local “Ciudades Solidarias”*; *Programa Integral “Fronteras Solidarias”* en el cual se plantea un Plan Estratégico Regional para atender las necesidades de protección, de asistencia básica y de integración de todas las poblaciones necesitadas bajo un enfoque territorial y diferenciado y el *Programa Regional de “Reasentamiento Solidario”* esta iniciativa abre la posibilidad para que cualquier país de América Latina reciba refugiados que se encuentran en otros países de América Latina (Declaración y Plan de Acción de México, 2004)

Además, desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, la preocupación por la seguridad del Estado ha llegado a dominar el debate sobre las migraciones, los gobiernos han establecido procedimientos más restrictivos o han modificado sus políticas, por ejemplo en Ecuador se implementó la solicitud del pasado judicial a los colombianos que ingresen al país en contravía a los pactos establecidos en la Comunidad Andina de Naciones¹¹, por otro lado, en este mismo país a partir del 2009 se ha venido desarrollando el “censo” de población colombiana en la frontera norte para regularizar su situación migratoria, en un momento donde cómo veremos más adelante para el Ecuador la llegada masiva de población colombiana solicitante de refugio se ha desbordado y ameritan una respuesta del gobierno ecuatoriano.

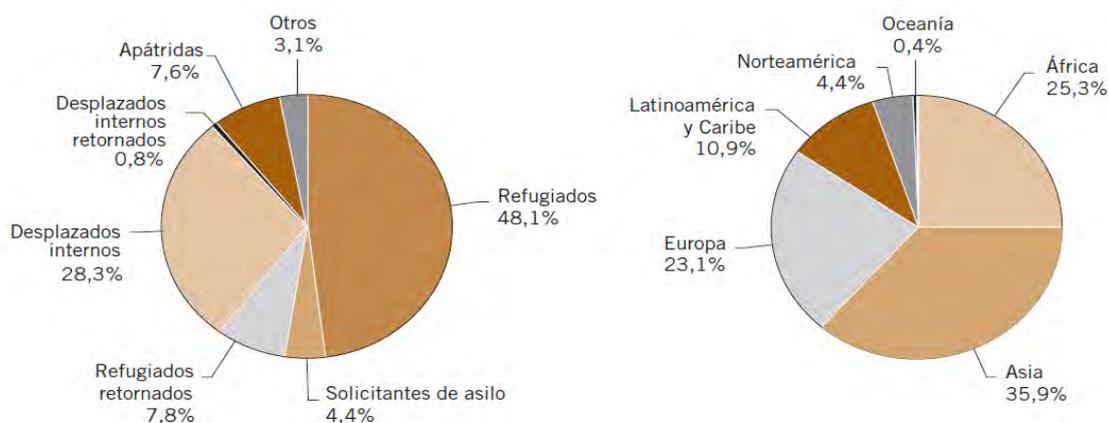
Una vez descritas de manera breve las disposiciones jurídicas internacionales en materia de asilo y refugio, hay que reconocer que la protección internacional de solicitantes de asilo y refugio se da hoy en día bajo un contexto en el que se implementan políticas restrictivas tales como: el énfasis en los controles migratorios (requerimientos de visa); el incremento en el uso de la detención administrativa y la práctica de la interceptación de personas; el interés en bajar los estándares regionales e internacionales de protección¹² y; la confusión terminológica entre “asilo y refugio”. A esto se agrega cómo ya se mencionó anteriormente, la reciente preocupación por la lucha contra el terrorismo y las crecientes preocupaciones de seguridad nacional y estabilidad regional, todo lo cual tiene ciertamente un impacto en la definición y adopción de políticas en materia de protección de refugiados tanto a nivel nacional como regional (Murillo, 2004:2)

¹¹ Comunidad Andina de Naciones Decisión 503.

¹² se presume que los solicitantes de asilo son migrantes económicos mientras no prueben lo contrario, la interpretación restrictiva de la definición de refugiado, el uso interesado de términos ajenos al derecho internacional de refugiados tales como “desplazados” y “desplazados internos en tránsito”, la discusión respecto del uso de normas internacionales y regionales de derechos humanos para complementar la protección de solicitantes de asilo y refugiados.

Gráfico N.º 1.

Población total bajo el amparo del ACNUR por categoría y Región, 1 de enero de 2005.



Fuente: ACNUR.

Fuente: (ACNUR, 2006:4)

El desplazamiento forzado interno en Colombia y los refugiados colombianos en Ecuador

Colombia ocupa el segundo lugar en el mundo con las tasas más elevadas de desplazamiento interno, junto con Sudán e Irak, que concentraban en el 2007 el 50% del total de personas desplazadas en el mundo (Norwegian Refugee Council, 2008) y aún en la actualidad siguen siendo los países con mayor número de PDI (ver cuadro N.º 1)

Cuadro 1. Países con mayor número de población desplazada (PDI)

Países con mayor número de Población Desplazada Interna (PDI), a diciembre de 2009 (en millones de personas)	
País	Total PDI
Sudán	4.9
Colombia	3.3 - 4.9
Irak	2.76
R.D. del Congo	1.9
Somalia	1.5
Pakistán	1.2

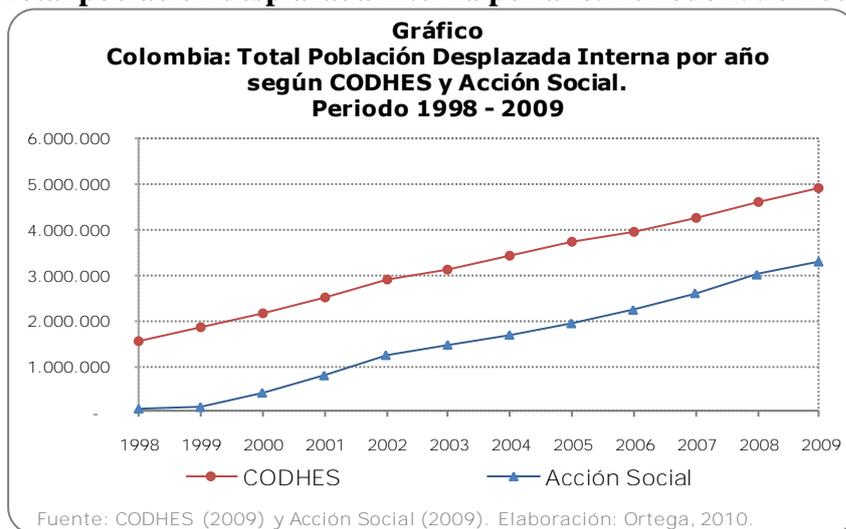
Fuente: IDMC y NRC, 2010: 13.

Fuente: (Ortega, 2010)

De acuerdo al panorama global producido anualmente por el Consejo Noruego de Refugiados (2008), en términos mundiales Colombia es el país en el que existen las peores condiciones para garantizar el retorno de población desplazada como una solución duradera. Por otro lado, Colombia se ha posicionado desde finales de los años noventa como el primer país de la región en el que sus ciudadanos solicitaron refugio en otros países. (ACNUR, 2006).

Desde la segunda mitad de los años ochenta, Colombia ha tenido intensos flujos migratorios en los que figuran, de manera predominante los desplazamientos forzados internos y el refugio transfronterizo (ver gráfico N.º 2.).

Gráfico N.º 2.
Total población desplazada interna por año. Periodo 1998-2009



Fuente: (Ortega, 2010)

Entre las principales causas de los desplazamientos internos y el refugio se encuentran los conflictos armados, la degradación medioambiental por el cambio climático y la creciente competencia por unos recursos cada vez más escasos (Naciones Unidas, 2008) Para el caso de Colombia tiene que ver además con elementos como la estructura agraria y las estrategias para la erradicación de cultivos de uso ilícitos (Jaramillo, 2008:38).

Ana María Jaramillo (2008) realiza un análisis profundo acerca de los contextos explicativos del desplazamiento interno y del refugio de colombianos en Ecuador y Canadá, destacando tres elementos que influyen. En primer lugar hace referencia a los factores estructurales que inciden en el desplazamiento forzado; en segunda instancia, a las dinámicas del conflicto armado y el desplazamiento forzado; y por último a la tendencia de securitización de las fronteras.

Por tanto, para entender la realidad del refugio de colombianos/as es necesario un acercamiento al fenómeno del desplazamiento interno en Colombia. Este fenómeno al interior de Colombia se caracteriza por su “duración prolongada”, por su amplia presencia en el territorio nacional, y por las insuficientes o inexistentes condiciones para que el retorno opere como solución duradera (Riaño y Viña, 2008:8)

Además, esta problemática tiene que ver con graves violaciones a los derechos humanos como la vida digna, la integridad personal, la propiedad, la educación, la igualdad, el trabajo, la salud, la seguridad social, al ejercicio de los derechos civiles y políticos, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a mujeres cabeza de familia y a los niños¹³.

Según los últimos tres informes presentados por CODHES las principales causas del desplazamiento actual en Colombia podrían resumirse en los siguientes (Ortega, 2010:4)

- La permanencia de estructuras paramilitares y las acciones de los grupos subversivos, actores armados que siguen despojando a miles de campesinos e indígenas de sus tierras para ejercer control sobre el territorio y el tráfico de drogas; haciendo uso de la violencia, el terror y el asesinato
- La intensificación del conflicto entre el Estado y los grupos irregulares dejando en medio y expuesta a la población civil. Escenario que se repite en las disputas entre los mismos grupos irregulares por el control del territorio.
- Las acciones oficiales contra los cultivos ilícitos (fumigaciones y erradicación manual)

¹³ Para algunos de los documentos de política internacional sobre la protección de los derechos Humanos de la población desplazada ver: Consejo económico y social de Naciones Unidas (2008) “Derechos Humanos, éxodos en masa y personas desplazadas” y los Principios Rectores de los desplazados internos (1998).

- La violencia y la delincuencia en las ciudades y el desplazamiento intra-urbano.
- El reclutamiento forzado por parte de los grupos irregulares, especialmente de menores de edad
- La agresión contra las mujeres como objeto de guerra
- Las ejecuciones extrajudiciales, más conocidas como “falsos positivos”, realizadas por miembros del ejército
- La acción de grupos armados que sirven a intereses de proyectos económicos mineros, madereros, petroleros, agro-combustibles, etc.

Del número de desplazados internamente, una gran proporción de población ha sido forzada a migrar por efecto de la política de Seguridad Democrática diseñada y ejecutada durante los dos gobiernos del presidente Álvaro Uribe (8 años). El número asciende aproximadamente a dos millones de colombianos(as) (CODHES, 2010). De manera similar, el número de población solicitante de refugio en países fronterizos ha aumentado en los últimos años; según el informe de ACNUR (Global Trends, 2008) en Ecuador, Venezuela y Panamá el número de personas en situación de refugio se ha multiplicado por más de 100. Cómo plantea Ortega (2010:5) estas cifras exhiben cómo la intensificación del conflicto colombiano lleva aparejado el crecimiento del drama humanitario al interior y por fuera de las fronteras, siendo la población civil la más perjudicada en este escenario.

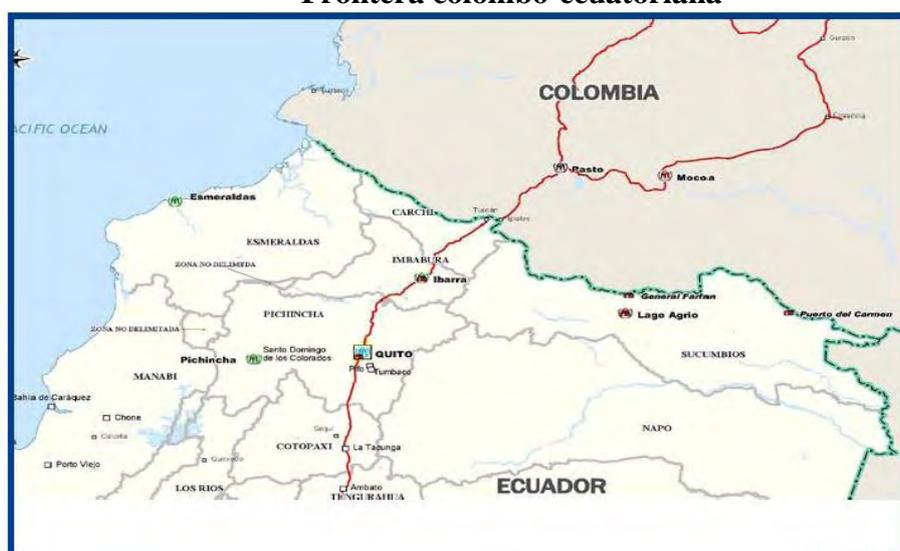
En este contexto, el fenómeno del refugio de colombianos en otros países presenta rasgos distintos con respecto a los que generalmente se asocian con el refugio, así por ejemplo los colombianos no se encuentran en campos de refugio sino que una vez cruzan fronteras nacionales y en algunos casos continentales se dispersan en pueblos y ciudades de los países en los que solicitan asilo o que les otorgan protección humanitaria o a los que huyen pero no buscan (por temor o desconocimiento) la protección en otro Estado.

Ecuador y Canadá figuran entre los principales países que se configuran como sitios de llegada de población colombiana que buscan protección internacional (Rivera, Ortega, Larreátegui y Riaño, 2007; Riaño, Colorado, Díaz y Osorio, 2007).

A partir del 2000, Ecuador es el país con el mayor número de colombianos en búsqueda de refugio, tanto en el continente cómo a nivel mundial. Si bien existen antecedentes del Ecuador en materia de protección internacional humanitaria desde los años cincuenta con personas de origen guatemalteco, y en los años setenta y ochenta con ciudadanos provenientes del Cono Sur que huyeron de las dictaduras militares; es a partir del 2000 que el Ecuador se constituye como el primer receptor de población colombiana en búsqueda de refugio (Riaño y Villa, 2007)

Entre Colombia y Ecuador, históricamente han persistido vínculos de variada naturaleza e importantes procesos. Por su cercanía (ver gráfico 3) los flujos migratorios de las poblaciones colombianas a Ecuador siempre han existido a través de intercambios comerciales, bienes y servicios, culturales y de parentesco¹⁴. Esta presencia de población inmigrante de origen colombiano se ha relacionado de varias maneras con la historia económica del Ecuador, especialmente en las fronteras Sur Colombiana y Norte Ecuatoriana.

Gráfico N.º 3
Frontera colombo-ecuatoriana



No obstante, este patrón histórico de intercambio en las zonas de contacto fronterizo binacional fue alterado por la presencia de flujos no típicos de inmigrantes que llegaron

¹⁴ Pilar Riaño y María Inés Villa abordan a profundidad este tema de las relaciones entre Colombia y Ecuador durante el establecimiento y consolidación de los Estado Nacionales a cada lado de las nacientes fronteras nacionales en el libro “Migración Forzada de Colombianos: Colombia, Ecuador y Canadá)

en forma masiva a Ecuador desde finales de los años noventa. Las causas anteriores de la inmigración estaban relacionadas con motivaciones de tipo laboral, comercial, de parentesco, pero la particularidad de estas nuevas inmigraciones obedecieron a razones violentas que obligaron a individuos y familias a cruzar las fronteras nacionales ecuatorianas, escapando así de los conflictos internos que no han podido tener respuesta de los diferentes gobiernos colombianos desde hace ya más de medio siglo. (Rivera et al, 2007:12)

Según la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, desde el año 2000 hasta diciembre de 2007, el país recibió 55 691 solicitudes de refugio, el 99% correspondientes a personas de nacionalidad colombiana, de las cuales 16 407 fueron aceptadas (Oficina de refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores).

Pese a esto, el problema de los refugiados ya no afecta exclusivamente a los cordones de la frontera norte del Ecuador, pues se ha producido una dispersión de ciudadanos colombianos a todas las regiones del país, incluyendo las dos grandes ciudades, Quito y Guayaquil, además de la importante presencia numérica de ciudadanos colombianos en Cuenca, Santo Domingo de los Tsáchilas, Nueva Loja (Lago Agrio), Esmeraldas, Tulcán e Ibarra.

Junto a la situación de personas colombianas con necesidad de protección internacional, existen otras consecuencias directas del conflicto colombiano en el Ecuador, como la vinculación de ciudadanos ecuatorianos en el narcotráfico; la presencia de actores ilegales en territorio ecuatoriano (guerrilla y paramilitarismo) y los efectos nocivos de las fumigaciones aéreas por los cultivos de coca (Balda, 2008:28).

Desbordamiento de un conflicto: las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador.

Recientemente, el clima de las relaciones binacionales Colombia-Ecuador se han caracterizado por estar en tensión debido al incremento de la violencia interna en Colombia y a la implementación de políticas que afectan de manera directa e indirecta al Ecuador cómo son la IRA (Iniciativa Regional Andina), el Plan Colombia, la política de guerra contra el terrorismo de los Estados Unidos pos 11 de septiembre, el Plan

Patriota y la Política de Seguridad Democrática del Presidente Álvaro Uribe. Diversos estudios ya se han dedicado a ilustrar el impacto del conflicto colombiano para el Ecuador, refiriéndose al desbordamiento y regionalización del conflicto (Ardila et al, 2002; Ahumada et al, 2004; Moreano, 2005; Laverde y Tapia, 2009; López, 2009)

Este contexto de agudización del conflicto se ha manifestado fuertemente en las zonas fronterizas colombianas, donde los actores armados ilegales aumentaron su disputa por el control territorial de áreas fronterizas con el fin de convertirlos en corredores estratégicos (Ramírez, 2001). Esto ha producido diversos efectos sobre los países vecinos: la amenaza a la integridad de poblaciones a través de extorsiones, secuestros y asesinatos; el uso de sus territorios como espacio de operación, refugio, abastecimiento o ataques militares; la contaminación por el procesamiento de los cultivos ilícitos y daños económicos, ambientales y sociales por la fumigación y los problemas humanitarios con el desplazamiento, el refugio y la migración.

La muerte del jefe guerrillero de las FARC-EP Raúl Reyes en el caserío de Angostura, territorio ecuatoriano fronterizo con Colombia, mediante una operación militar que violó la soberanía de Ecuador, es el hecho más relevante del conflicto armado en las zonas limítrofes durante el 2008 (Laverde y Tapia, 2009:11). Este hecho desencadenó una crisis diplomática con Ecuador y Venezuela que hasta la fecha no se ha restablecido totalmente, pero qué, con la entrada de Juan Manuel Santos cómo presidente de Colombia parece ir mejorando¹⁵.

Desde ese momento, las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador han sido tensas, lo que ha producido serias consecuencias para los dos países; si bien en el pasado ya se habían mostrado diferencias políticas y posiciones divergentes frente al conflicto, no se había llegado hasta el retiro del embajador ecuatoriano en Bogotá por parte de Ecuador, ni denuncias ante la OEA por nexos de Ecuador con las FARC-EP, por parte de Colombia.

En el año 2000 con la iniciación del Plan Colombia, Ecuador señaló los problemas que a causa de la fumigación podría sufrir su país por los impactos en la zona fronteriza, llevando sus denuncias ante la OEA, la ONU y recientemente ante la Corte

¹⁵ Por el corte histórico que realiza esta investigación no se plantean a profundidad los nuevos acuerdos y diálogos que en la actualidad (2011) realiza los cancilleres de Ecuador y Colombia para restablecer las relaciones entre ambos países.

Internacional de Justicia de la Haya, a raíz de esto el gobierno colombiano se comprometió en el año 2005 a suspender las fumigaciones a 10 Km de la frontera, compromiso que no fue cumplido a cabalidad ya que en el 2007 se volvieron a presentar bajo el argumento de una suspensión definitiva de las fumigaciones en la zona fronteriza (Laverde y Tapia, 2009:18)

En el tema migratorio (en ello me detendré en el capítulo IV) hay que decir que no es un tema relevante dentro de las agendas diplomáticas de estos dos países, pese al constante flujo migratorio y desplazamientos forzados desde Colombia hacia Ecuador.

A partir de diciembre del 2008 en Ecuador se intensificó el control de ciudadanos colombianos en su territorio con la reanudación de la norma que exige a los colombianos el certificado judicial (antecedentes penales) para el ingreso a Ecuador, que a partir del 2009 además debía estar apostillado¹⁶. Además, Ecuador estableció cinco condiciones necesarias para restablecer las relaciones con Colombia: 1) que desvirtúe y termine con la campaña de vincular al Ecuador y sus autoridades con las FARC; 2) Que comprometa la presencia efectiva de la fuerza pública en la zona fronteriza; 3) que viabilice la entrega de la información solicitada sobre la incursión del 1 de marzo; 4) Que haga efectiva la entrega de información sobre las computadoras encontradas en Angostura y; 5) Que haya una contribución de Colombia al ACNUR, en relación con los refugiados¹⁷.

Otro de los temas que han marcado el distanciamiento entre los dos países es el cierre de la base de Manta por parte del gobierno ecuatoriano, y la apertura por parte del gobierno colombiano del territorio nacional y sus bases aéreas y marítimas para desplegar tropas extranjeras, aliándose con un socio estratégico como Estados Unidos, mientras que Ecuador se reafirma más en una postura de oposición hacia ese país.

Las tensas relaciones con Ecuador hicieron más evidentes las diferencias políticas que Colombia mantiene con sus vecinos en la región y lo distante que se encuentra de la integración “andina” para solucionar, o intentar incluir en la agenda política asuntos de interés común.

¹⁶ARGENPRESS. «Ecuador: anuncian la restricción al ingreso de ciudadanos colombianos». Octubre 28 de 2008. Disponible en: <http://www.argenpress.info/2008/10/ecuador-anuncian-la-restriccin-al.html>.

¹⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. Boletín de Prensa No. 716, «Ecuador reitera su posición pacífica y soberana». Quito. Ecuador. 23 de diciembre de 2008

Por tanto, es necesario la construcción de una agenda humanitaria binacional para tratar las situaciones de desplazamiento forzado transfronterizo y el estado de miles de colombianos solicitantes de refugio en Ecuador, asuntos que aún no han sido incorporados en las agendas de los dos gobiernos centrales, pero que ha mostrado luces en la nueva administración en Colombia, en la que sostuvieron reunión los dos cancilleres el 26 de agosto del 2010¹⁸.

Por otro lado, los niveles de conflicto armado y la situación de desplazamiento forzado en los departamentos fronterizos de Colombia no presentan una disminución en el corto plazo, un ejemplo de ello es el último golpe militar dado a las FARC-EP donde se dio muerte a Jorge Suárez Briceño alias el *Mono Jojoy* en un campamento ubicado en la Macarena del departamento del Meta, lo que demuestra el incremento de las operaciones militares en contra de la guerrilla en los departamentos fronterizos¹⁹ y aún el poco control de ambos países sobre su territorio traducido también en un abandono histórico del Estado hacia las comunidades ahí asentadas, extrema pobreza y escases de recursos y servicios, en la que ha prevalecido una respuesta estatal a través sólo de una presencia militar.

Este contexto político en las relaciones Ecuador-Colombia ha favorecido el desarrollo de un discurso estatal muy particular en cada país, fortalecido por los medios de comunicación, los cuales han fomentado la discriminación y exclusión de la población colombiana (PCS, 2007:4). En Ecuador por ejemplo, han sido muchas ocasiones donde los colombianos en situación de refugio son identificados como los causantes de la violencia y la delincuencia en este país. También, han sido estigmatizados como responsables de la migración de población ecuatoriana al exterior y del desplazamiento de la mano de obra nacional lo que dificulta la inserción económica y social de los refugiados.

¹⁸El 26 de agosto de 2010 el Canciller ecuatoriano Ricardo Patiño y de Colombia María Ángela Holguín se reunieron en Ipiales con el propósito de tratar el tema de la región fronteriza ente Colombia y Ecuador y la situación de los refugiados. El tiempo. 23 de agosto de 2010 “Canciller ecuatoriano hablará con su par de Colombia sobre propuesta de las FARC de ir a UNASUR” <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7876374>. Consultado el 15 de septiembre de 2010.

¹⁹ Revista Semana, 23 septiembre de 2010 “Es el golpe a las FARC más importante en la Historia: Santos”. <http://www.semana.com/noticias-nacion/golpe-farc-importante-historia-santos/144989.aspx>

Ecuador: respuesta institucional hacia la población colombiana en situación de refugio

ACNUR en el 2008 presentó los resultados de un estudio sobre las necesidades de protección internacional de la población de nacionalidad colombiana en la región de la frontera norte del Ecuador (provincias de Sucumbíos, Orellana, Carchi, Esmeraldas e Imbabura). Según este documento residen alrededor de 85 mil colombianos en la frontera norte del Ecuador, de los cuales se calcula que casi el 70 por ciento, o sea 59 mil personas declaran estar en necesidad de protección especial. De este grupo, unas 35 mil personas nunca han solicitado su estatus de refugiados.

Como respuesta a esta situación el Ecuador ha suscrito y ratificado varios de los instrumentos internacionales en materia de asilo y refugio, de este modo ha asumido una serie de compromisos en materia de protección humanitaria. En el cuadro N.º 2 se resumen los principales compromisos asumidos por el Ecuador en materia de asilo y refugio.

Cabe destacar que no existen compromisos convenidos entre los Estados de Colombia y del Ecuador frente a la magnitud de la problemática de la presencia masiva de población colombiana con NPI, que establezca una corresponsabilidad entre ambos países y de la comunidad internacional.

Cuadro N.º 2.
Instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Ecuador

INSTRUMENTO	CARÁCTER	ALCANCE	APORTE
Convención sobre Concesión de Asilo, La Habana, 1928 ²⁰	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	Vinculante		

²⁰ Adhesión del Ecuador mediante Decreto Supremo No. 51, publicado en R.O. 274 del 26 de agosto de 1936.

Político, Montevideo, 1953 ²¹			
Convención sobre Asilo Diplomático, Caracas, 1954 ²²	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 ²³	Vinculante	Universal	Se establecen 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 y cuenta con 35 artículos que contienen los derechos y obligaciones de los refugiados ²⁴ .
Protocolo Facultativo de la Convención de 1951, Nueva York, 1967 ²⁵	Vinculante	Universal	Estatuto complementario a la Convención. Amplia el campo de protección a todas aquellas personas que estaban involucradas en acontecimientos posteriores a la

²¹ Adhesión del Ecuador mediante Decreto Ejecutivo No. 251-A, publicado en R.O. 424 de 19 de enero de 1958.

²² Adhesión del Ecuador mediante Decreto Ejecutivo No. 251, publicado en R.O. 424 de 19 de enero de 1958.

²³ Ratificada por el Ecuador en 1958 mediante Decreto Ejecutivo No. 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”

²⁴ 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 seguro 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.

²⁵ Adhesión del Ecuador el 14 de enero de 1969 mediante Decreto Ejecutivo 31, R.O. 93

			fecha límite del 1 de enero de 1951 prevista por la Convención ²⁶
Convención Americana de Derechos Humanos, San José, 1969. Art. 22 ²⁷	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, 1989, Art. 3 ²⁸	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 ²⁹	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 ³⁰	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 ³¹	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 ³² .	No vinculante	Regional	Se trató de identificar líneas de acción para asistir a los países de

²⁶ 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”.

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

²⁸ Adhesión del Ecuador el 16 de marzo de 1988 publicada en el R.O. 894.

²⁹ Adhesión del Ecuador el 2 de marzo de 1990 publicada en el R.O. 400

³⁰ Adhesión del Ecuador el 15 de junio de 1995 publicada en el R.O. 717.

³¹ 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.

			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.
Comunidad Andina de Naciones, Decisión 503 ³³ .	Vinculante	Subregional	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 ³⁴		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 permita la circulación de ciudadanos en el territorio de los dos países, portando indistintamente cédula de identidad o pasaporte, 1997.

En Balda Sebastián (2008) “El refugio colombiano en el Ecuador en el periodo 2000-2007: debilidad institucional y políticas públicas. Pág. 35-38.

³² 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>

³³ 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.

³⁴ 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.

Política del Ecuador en materia de refugio a partir del 2008

El gobierno ecuatoriano ha asumido como prioridad el reconocimiento del estatus de refugiado procurando a las personas que se han visto obligadas a abandonar su país la protección efectiva de la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad, a través de su política en materia de refugio del 2008.

Esta política establece los principios de no devolución y no sanción penal por violación a la normatividad migratoria vigente cuando sea materia de asilo y refugio, además de garantizar la efectiva inclusión o inserción de estas personas.

También, procura dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, capítulo Política Exterior y a las metas y programas ya asumidos por el Ecuador en materia de refugiados que está a cargo de varios ministerios: Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; Coordinación Interna y Externa; Defensa; Gobierno; Justicia y Derechos Humanos, y la Secretaria Técnica del Plan Ecuador, conjuntamente con la representación del ACNUR en el país.

Basado en el derecho de la libre movilidad humana, la política busca prevenir, reducir y eliminar actitudes y comportamientos xenófobos en algunos casos acentuados por medios de comunicación e incluso por determinadas autoridades nacionales seccionales y/o de control, que efectúan erróneas interpretaciones de las causas de la inseguridad ciudadana y la variación de los índices delictivos atribuyendo la inseguridad y la delincuencia exclusivamente a la presencia de ciudadanos extranjero (Política del Ecuador en Materia de Refugio, 2008:20)

La política de refugio en Ecuador tiene dos vertientes: por un lado, garantizar una plena protección de la población vulnerable³⁵; la otra vertiente es la garantía que debe brindarse para una solución efectiva y duradera de la situación de los refugiados, que puede ser el retorno voluntario a su país de origen o el reasentamiento o reubicación voluntaria en terceros países.

En marzo de 2007 el gobierno del Ecuador presentó el *Plan Ecuador* como política de Estado para la frontera norte. Este plan concibe a la seguridad y solidaridad

³⁵ “Esta expresión política pasa no solamente por el respeto del Derecho Internacional Humanitario por parte del Estado ecuatoriano, sino también por la garantía que deberá otorgarse para el ejercicio efectivo de sus derechos humanos y ciudadanos por parte de los refugiados extranjeros establecidos en el país” Política del Ecuador en Materia de Refugio, 2008:22

humanas como resultado de la construcción de la paz y el desarrollo; de una política de relaciones internacionales equitativa y solidaria; y de una política de defensa basada en la protección de la población, de los recursos y del patrimonio, con un control efectivo del territorio nacional.

El Plan Ecuador incluye explícitamente el eje de “Derechos Humanos y Asistencia Humanitaria y Refugio”, así como también contempla la garantía del ejercicio de los derechos humanos y la protección contra toda forma de discriminación de la población asentada en la zona, así como el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos en relación a la asistencia humanitaria y refugio.

Con la aplicación del Plan Ecuador el Estado ecuatoriano busca afrontar una crisis que se ha profundizado y hoy rebasa su capacidad de atención, solo a partir de la implementación del Plan se ha dado una política de Estado para la atención de la crisis humanitaria que se presentaba desde hace varios años atrás en la frontera norte y no había tenido respuesta alguna.

Este desafío le implica al Estado ecuatoriano otorgar protección y consecuentemente proporcionar legalidad migratoria, con el estatus de refugiado a todas las personas extranjeras que demuestren necesitar esta protección. Este Plan contempla, entre otras acciones: 1) promover la legalización de personas que ameritan la protección internacional del estatuto de refugiado en el Ecuador; 2) Ejecutar una política de garantía de los derechos de los refugiados; 3) fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, en temas de refugio; 4) fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad; 5) Armonizar con el derecho internacional la legislación nacional sobre refugiados y formular una política pública sobre este tema.

El proceso de registro ampliado

En marzo del 2009 y ya con el funcionamiento del Plan Ecuador, se plantea iniciar el Proceso de Registro. Este es un procedimiento especial que busca otorgar la condición de refugiado a personas de nacionalidad colombiana que se encuentran en Ecuador, ya sea porque provienen de lugares con altos índices de violación a los derechos humanos, o porque han sufrido de manera directa las consecuencias del conflicto armado

colombiano. Asimismo, este procedimiento busca beneficiar a las personas colombianas que no han podido ser reconocidas como refugiados por el sistema. Este proceso está a cargo de la Dirección General de Refugiados con el apoyo técnico y económico del ACNUR.

Este 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. Por lo cual se ha planteado como una “modalidad novedosa en América Latina” que recoge experiencias de otros países del mundo y donde el criterio principal de la aceptación como refugiado es la situación del conflicto interno en Colombia.

Este Proceso de Registro Ampliado se realizó en cinco provincias de la frontera norte donde existen mayor concentración de colombianos con necesidad de protección internacional, estas provincias son: Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana, Carchi, e Imbabura.

En el documento de la política se pretendía registrar 50 mil personas en la frontera norte hasta junio del 2009. Según datos de la Dirección General de Refugiados desde el 2008 hasta mediados de febrero de 2010 se han registrado 47 415 personas refugiadas, unos a través del proceso regular (23 833) y 23 582 a través del registro ampliado (ver cuadro N.º 3)

Cuadro N.º 3.

RESUMEN DE SOLICITANTES Y REFUGIADOS COLOMBIANOS				
AÑO	SOLICITANTES	REFUGIADOS PROCESO REGULAR	REFUGIADOS REGISTRO AMPLIADO	TOTAL REFUGIADOS
Hasta el año 2008	65.443	18.780	0	18.780
Año 2009	30.373	4.954	21.267	26.221
Desde el 1 de Enero al 16 de Febrero de 2010	3.569	99	2.315	2.414
TOTAL	99.385	23.833	23.582	47.415

Fuente: Dirección General de Refugiados. Estadísticas hasta el 16 de febrero de 2010.

A partir del amplio panorama planteado en este capítulo, en los siguientes capítulos se intentará identificar la historia, transformación, funcionamiento y efectos de la política del gobierno del Ecuador en materia de refugio ubicado en una coyuntura política Ecuador-Colombia.

Partiendo del análisis de las políticas públicas y del abordaje del refugio dentro de las discusiones teóricas de la migración forzada, se pretende dar respuesta acerca de cómo surge el Proceso de Registro Ampliado en el Ecuador, ubicándonos en esta discusión dentro del campo de la protección internacional y la intervención estatal que serán discutidos en el siguiente capítulo, donde plantearemos una breve discusión acerca de la complejidad de las migraciones forzadas y el interés centrado en las migraciones desde una lógica de la seguridad para terminar enfocándonos desde la perspectiva de Foucault sobre los nuevos dispositivos que se emplean para el control de la población, el territorio y la seguridad, desde esta perspectiva nos plantearemos las siguientes preguntas: ¿por qué se plantea esta estrategia y no otra? ¿Que lo ha permitido y lo justifica? ¿Cuál es su funcionamiento y para qué sirve? Y ¿en qué estrategias se integra y que funcionamientos sociales asegura?.

Capítulo II

Discusión teórica

Este capítulo plantea algunas discusiones con respecto al estudio de las migraciones forzadas, tratando de exponer diversas perspectivas de análisis, posteriormente se analiza específicamente el refugio desde el campo de la protección internacional y la intervención estatal, donde se debatirán dos aspectos relevantes, por un lado la lógica de seguridad sobre el tema de las migraciones y por otro lado, la complejidad de las migraciones forzadas (flujos mixtos), continuamos con una discusión acerca de la formación, formulación y análisis de las políticas públicas y por último nos centraremos desde la perspectiva de Foucault en los nuevos dispositivos de seguridad, control de población y mecanismos de regulación y el asunto de la *gubernamentalidad*.

Debates y perspectivas sobre la migración forzada

En diferentes momentos históricos ha estado presente el miedo hacia la inmigración, cómo nos plantea Stephen Castles existen algunos ejemplos que nos lo comprueban: las campañas contra los inmigrantes judíos en Gran Bretaña en la década de 1880 y el movimiento nativista en Estados Unidos de la década de 1920 o la política de Australia blanca diseñada para evitar la entrada de asiáticos que estuvo apoyada por el movimiento laboral y todos los partidos políticos hasta la década de los sesenta (Castles, 2003:2)

De igual manera, siempre ha existido un interés de las personas para migrar y también una visión determinada en la historia frente al hecho³⁶; siguiendo a Castles, este plantea que el tema se convirtió de nuevo en un tema importante con el fin de la guerra fría: “Los partidos de extrema derecha movilizaron la opinión pública y la violencia racial aumentó a través de Europa Occidental. Los Estados fortalecieron los controles fronterizos e instrumentaron reglas más estrictas para los refugiados” (Castles, 2003:2)

³⁶ Ana María López establece una serie de periodos en la historia reciente de los movimientos migratorios, para esta autora, esta evolución ha estado relacionada entre otras razones, con innovación económica y tecnológica y a condiciones políticas y procesos de modernización, acompañadas a su vez de actuaciones estatales que van configurando un corpus normativo y político (2005:31-99)

Para el año 2000 la OIM situaba en 150 millones a la población migrante global (definida como las personas que vivían fuera de su país de nacimiento). Incluso tomando en cuenta el subregistro –en especial de los migrantes indocumentados- sólo el 2,3% de la población mundial está constituido por migrantes. Además los datos de la ONU muestran que el número de migrantes internacionales sólo ha crecido ligeramente más rápido que la población mundial en general desde 1965 (Zlotnik, 1999 en Castles 2003:3). Estas cifras nos demuestran que el fenómeno no es motivo de alarma, sin embargo, el tema de las migraciones hoy en día vuelve a ser un tema de interés y de debate desde diferentes ámbitos y disciplinas.

Castles (2003:4) plantea cinco elementos por los cuales actualmente ha crecido el interés por las migraciones forzadas: 1) obedecen como resultado de conflictos endémicos y violaciones a los derechos humanos; 2) en el ámbito de las políticas públicas se intentan instrumentar políticas diferenciales para diversas categorías de migrantes; 3) aumenta la comprensión de que la migración (tanto económica como forzada) es parte integral de los procesos de integración económica global y regional; 4) ha quedado claro que los inmigrantes no simplemente se asimilan en las sociedades receptoras, sino que en cambio tienden a formar comunidades y a conservar sus propios idiomas, religiones y culturas; y por último la migración se ha tornado altamente politizada y es ahora un tema nodal de la política tanto nacional como internacional.

Qué caracteriza a la migración forzada

En la práctica existe una dificultad para definir conceptualmente y poner por separado entre el refugio y otros tipos de migración dado que (como intentaremos explicar en este capítulo) es un fenómeno complejo y multidimensional. En los últimos años han surgido distinciones enmarcadas en la categoría más amplia de Migración Forzada; esta categoría es un elemento político importante para la observación empírica y el análisis sociológico (Turton, 2003:1)

En ese sentido, es necesario explicar por qué se hace una distinción de migrantes forzados; la primera explicación existente se ubica en la experiencia única y necesidades diferenciadas que tienen los migrantes forzados; esta fue una de las principales

justificaciones para el establecimiento del ámbito de los estudios sobre refugio (Stein, 1981)

En este sentido, se trata de un tipo de migración que ocurre bajo coerción y/o la presión de parte de un actor externo en la que confluyen tanto acciones específicas que conllevan la pérdida de bienes, tierras, prácticas culturales y que atentan contra la integridad de la vida; como a un contexto de pobreza y exclusión en el que las personas no encuentran ni condiciones de seguridad, ni medios de subsistencia que permitan tener una vida digna (Riaño y Villa, 2008:20)

Lo que caracteriza a este tipo de migración es que no parte de la decisión o voluntad del migrante sino que es producido 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 (OIM, 2006:39). El problema con este enfoque es que, haciendo hincapié en la experiencia y necesidades comunes de los/as migrantes forzados se corre el riesgo de verlos como una masa homogénea de víctimas necesitadas y pasivas (Turton, 2003:7)

No hay una figura paradigmática intrínseca a la de ser a la vez reconocido y registrado, independiente de las contingencias históricas. En su lugar, hay multiplicidad de experiencias de los refugiados y una cifra de los refugiados cuyos miles significados e identidades se negocian en el proceso de desplazamiento en tiempo y lugar³⁷ (Soguk, 1999:4)

El segundo aspecto, obedece a las cifras de migrantes forzados en el mundo, visto este fenómeno como efecto de procesos más amplios de cambios económicos y sociales (Castles, 2003a), se plantea como parte de las brechas existentes entre Norte-Sur con respecto al nivel de vida, la seguridad humana, el acceso a la justicia y la protección de los derechos humanos. Cuando nos referimos a la categoría más general de migración forzada además de incluir la situación del refugio, incluye los casos de tráfico y trata de personas, los desplazamientos forzados internos, los desplazados por el desarrollo y/o ambientales.

Otra forma de explicarse la importancia de distinguir a la migración forzada ya no está tanto en concentrarse en las necesidades de esta población y su número creciente hoy en día, sino además en la relación de los migrantes forzados con cuestiones de la

³⁷ La traducción es propia.

ciudadanía, la pertenencia a una sociedad, el sistema democrático y la respuesta política de los Estados ante la cuestión migratoria³⁸.

Por estas razones, la migración forzada es un fenómeno de creciente importancia en el mundo actual de los flujos transfronterizos (de comercio, inversión, información, así como de personas) y las redes transnacionales, desde este punto de vista, la migración forzada nos lleva a considerar la brecha entre los países ricos y pobres y las estrategias y dispositivos utilizados por los primeros para el control de la población.

Consecuentemente, la migración forzada es un fenómeno con la relevancia para centrarse en él como categoría de análisis sujeta a ser estudiada; el problema está cuando tratamos de separar en una clase a los migrantes forzados de los migrantes en general, porque en la realidad nos encontramos con un problema que es a la vez metodológico y ético (Turton, 2003:8).

El problema metodológico es que resulta imposible aplicar el término migración forzada hacia el mundo real de una manera que nos permita separar tipologías puras de migrantes, algunos autores han tratado de analizar los elementos de coacción y de elección que se encuentran tanto en la migración forzada como en los otros tipos de migración ubicándolos dentro de un continuo (Richmond, 1994; Van Hear, 1998).

Richmond distingue dos tipos de migración entre “reactiva” y “activa” ubicándolas dentro de los dos extremos opuestos de un continuo. En la reactiva ubica por ejemplo a las víctimas de trata cómo los esclavos africanos y en la activa por ejemplo a los jubilados y turistas. Otro ámbito donde se hace complejo distinguir entre diferentes tipos de migraciones es acerca de sus causas, explicando su carácter político, económico, social, porque éstas están entremezcladas.

Van Hear también ha propuesto una matriz de análisis que va del eje de movimientos “voluntarios” (lo que significa más opciones) a los involuntarios (que significa menos opciones). Al final del continuo de los movimientos involuntarios ubica

³⁸ Es evidente que la inmigración y específicamente el refugio plantea retos y dilemas a los Estados modernos, por ejemplo en el ámbito de la construcción del Estado, la soberanía nacional, las concepciones de la identidad y la autopercepción de la comunidad política o los derechos de la ciudadanía. El tema ha sido titular de los diarios, se ha convertido en un tema de opinión pública, ha cobrado protagonismo en las agendas de las organizaciones humanitarias y sociales, entre otros aspectos. Para profundizar en este tema ver López Ana María (2005) “las migraciones internacionales desde el análisis de sus implicaciones políticas”

a los refugiados, las personas desplazadas por desastres naturales y/o proyectos de desarrollo.

Así, a pesar de que las conceptualizaciones iniciales sobre el tema del refugio presentaban una dicotomía entre la migración forzada y otras formas de migración (Hein, 1993) hoy se tiene mucha más claridad al saber que esta dicotomía se trata de un análisis simplista que trata de asociar a los migrantes con la migración económica y a los refugiados con una forma política, lo que al respecto se plantean los académicos hoy, es que en muchas ocasiones de conflicto es difícil distinguir entre la huida debido a la persecución y la partida por la destrucción de la infraestructura económica y social necesaria para la sobrevivencia (Riaño y Villa, 2008).

En ese sentido, aunque se reconoce que existen factores externos que limitan la elección de los individuos, no se debe ignorar que existen otros factores como el sexo, la edad, el capital económico, las redes, el país de destino, que proporciona una gran variedad de experiencias dentro de la migración forzada.

Estas clasificaciones que realizan los autores son intentos por capturar la “realidad” del mundo social y tratar de explicarla, no obstante, aquí es donde surgen los problemas éticos de las conceptualizaciones; Turton plantea que al tratar de separar las categorías de migrantes a lo largo de un continuo de libre elección en un extremo y completamente cerrado por el otro, estos sistemas pueden estar ignorando la agencia que poseen todos los seres humanos: “al clasificar a las personas cómo las que tienen agencia y los que no tienen agencia, los migrantes forzados son aquellos con poca o ninguna agencia” (Turton, 2003:10).

Sin embargo, los seres humanos incluso en circunstancias más limitadas mantienen cierta toma de decisiones y posibilidades de elección “las personas pueden tener opciones, no solo acerca de sí, sino también sobre cuándo, dónde y cómo se mueven, que no pueden ser tratados dentro de estos continuos” (Turton, 2003:10) lo que conduce a un enfoque deshumanizado del discurso de la migración forzada, un lenguaje que sugiere que los migrantes forzados tienen poca o ninguna independencia racional en la toma de decisiones, que son simplemente víctimas pasivas de las circunstancias.

Este efecto deshumanizante del discurso sobre la migración forzada es utilizado en la práctica por los Estados y las organizaciones internacionales en la forma como intervienen en el control y administración de este tipo de migraciones. Esta

combinación de discurso y práctica es lo que llama Foucault cómo *formaciones discursivas*, que generan sentido y producen conocimiento (Foucault, 2002).

Este discurso particular de la migración forzada ayuda a hacer posible que los Estados, gobiernos y el público en los países de acogida, especialmente países ricos del norte, no respondan a los migrantes forzados como seres humanos, personas como nosotros, incrustados en circunstancias sociales e históricas, sino como masas anónimas y deshumanizadas, personas que no cuentan con una ciudadanía, ni pertenecen a la comunidad moral³⁹ (Turton, 2003:10)

Otro autor que ha tratado el tema de la administración de poblaciones y ha abordado la migración desde esta perspectiva es Andrés Guerrero (2010) acuñando el concepto de “ciudadanía del sentido común” para referirse al consenso implícito en el grupo dominante que pautan la vida cotidiana y el cual permite distinguir entre las personas que serán excluidas de esa igualdad universal⁴⁰.

Este fenómeno de las migraciones forzadas y la protección internacional ha puesto en debate las concepciones que se tenían acerca del Estado-nación y la construcción de la ciudadanía. En este sentido, la ciudadanía es un campo social donde se arman y se juegan relaciones de dominación⁴¹.

En esas situaciones los *ciudadanos naturales*, el grupo de aquellos que ejercen el poder y se consideran entre sí *inter pares*, los miembros de la “comunidad legítima” (la que se autodefine como “natural” por estar dentro de sus “fronteras internas”: su historia y su cultura) (...) sean cuales fueren los criterios precisos y concretos (desde luego siempre arbitrarios) que se empleen para definir dicha comunidad en el mundo del sentido común (raciales, lingüísticos, regionales, religiosos) administran a las poblaciones identificadas como *extrapares*, cuyo origen histórico puede ser tanto interno como externo y, por lo general, de ambas procedencias a la vez. Dicha administración puede tener un carácter público (es decir, ser cumplida como una función atribuida al Estado), o asumir un carácter privado, cuando es dejada a las escaramuzas de los micropoderes que despliegan los ciudadanos particulares en la vida cotidiana (Guerrero, 2010:413)

³⁹ La traducción es propia.

⁴⁰ Esta ciudadanía del sentido común distingue entre ciudadanos *inter pares* (iguales a uno mismo) y los *extrapares* (por fuera de esa comunidad), ambas figuraciones cumplen la función de núcleos estructurantes de los esquemas del “otro”. Esta conceptualización nos va a permitir entender cómo los imaginarios sociales acerca del migrante colombiano y refugiado se pueden asociar con nociones de persona peligrosa, narcotraficante, guerrillero o paramilitar, imágenes que son percibidos como amenazas a la estabilidad.

⁴¹ El concepto de ciudadanía que entendemos aquí va más allá de la visión formalista (legalista) de la ciudadanía y trata de abordarla desde los intercambios inmediatos y diarios donde se juegan relaciones de poder efímeras por la identidad social; en el día a día se negocian quiénes serán considerados los ciudadanos naturales (los *inter pares* del sentido común) y quienes son identificados como *extrapares* o *alterpares* (Guerrero, 2010:417)

Estos principios de clasificación que construyen y actualizan los marcadores simbólicos y las figuras imaginarias que colectivamente “leen la realidad” en el día a día esbozan las configuraciones organizativas del *mundo* del sentido común que realiza un sector dominante de la opinión pública; Dicho *mundo* o *mentalidad colectiva* es el lugar desde el cual se plantean las estrategias de identificación que los ciudadanos implementan en el tráfico de la vida ordinaria.

Es decir, los principios rectores del mundo del sentido común guían los juegos de identificación del momento, de la coyuntura precisa y concreta del tráfico social. Esas cartografías mentales son el resultado de conflictos de poder entre grupos sociales en la arena de la igualdad ciudadana. Lo que está en juego son procesos de dominación y exclusión, la definición del *inter pares* y del *extrapares* (Guerrero, 2010:420-421)

Sobre las estrategias de poder que están por detrás del Estado y de la ley y se constituyen más en la esfera de la vida diaria será discutido con mayor profundidad al final de este capítulo cuando abordemos la perspectiva de Foucault acerca de los dispositivos de control y la gubernamentalidad, lo que si podemos decir hasta el momento es que la ciudadanía del sentido común cómo la entiende Guerrero, se mueve en el campo de lo inmediato y urgente, en una lógica de funcionamiento que sobrepasa las leyes y las intervenciones estatales pero que también puede proceder de esta o justificarse en ella.

Protección internacional e intervención estatal⁴²

La migración forzada se ha convertido en un factor de gran peso en la política global y en la relación entre los países del norte y los países subdesarrollados del sur y el este. Esta importancia se refleja en la naturaleza cambiante del régimen internacional de refugiados según ha evolucionado desde 1945. Lo que comenzó como un marco relativamente modesto, diseñado para atender a los refugiados europeos, se ha desarrollado en un sistema mucho más amplio de atención humanitaria. Si bien, la institución más importante es el ACNUR, muchas otras organizaciones toman parte: el

⁴² Este capítulo está basado principalmente en el artículo de Stephen Castles “La política Internacional de la Migración forzada” (2003)

Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC), el Programa Mundial de Alimentos (WFP), el fondo de las Naciones Unidas para los niños UNICEF, entre otros.

El régimen internacional de refugiados consiste en un conjunto de normas legales, basadas en la jurisprudencia de los derechos humanos y humanitarios al igual que en un número de instituciones para proteger y asistir a los refugiados (Hathaway, 2007; Barutcsiski, 1998). Lo esencial del régimen se encuentra en la Convención de las Naciones Unidas en relación con el status de los refugiados de 1951. El régimen define quién es oficialmente un refugiado y qué derechos han de tener tales personas. Van Hear (2000:94) define el Régimen de Migración Forzada como “el cuerpo de instituciones, leyes, políticas y prácticas nacionales e internacionales que existe para tratar con los refugiados o la migración forzada”. Para Barutcsiski (1998) lo que justifica la existencia del sistema de refugio es estar por fuera de las fronteras nacionales, sin la protección del Estado, es decir, su extranjería y no la vulneración de sus derechos.

Este régimen de refugiados tomó forma a partir de dos temas internacionales: el primero, fue la presencia de más de 40 millones de personas desplazadas en Europa al finalizar la Segunda Guerra Mundial; esta experiencia ayudó a establecer el principio del exilio y el reasentamiento permanente como una solución a los temas de refugiados. La segunda influencia formativa de peso fue la Guerra Fría, el régimen de refugiados fue utilizado con la intención de frustrar la consolidación de las revoluciones comunistas y con la esperanza de desestabilizar los gobiernos comunistas emergentes (Castles, 2003:10-11). Durante esta época, el Régimen Internacional era esencialmente un modelo eurocéntrico diseñado para dar protección a refugiados políticos y apoyar los propósitos del Norte; no obstante, en el sur se desarrollaban situaciones muy diferentes para los refugiados; la herencia colonial condujo a Estados débiles, no democráticos, a economías subdesarrolladas y a una extensa pobreza en Asia, África y América Latina (Castles, 2003:11)

Para los ochentas, los crecientes flujos de solicitantes de asilo estaban llegando directamente a Europa desde zonas de conflicto en América Latina, África y Asia. Los políticos y los medios empezaron a asegurar que eran migrantes económicos disfrazados, efectivamente muchos solicitantes de refugio tenían “motivaciones mezcladas”, ya que el empobrecimiento y las violaciones a los derechos humanos iban

de la mano. La cantidad de solicitantes de asilo se incrementó de manera dramática con la caída del bloque soviético. El principio de los noventa fue así un periodo de pánico en cuanto a la migración. Las medidas restrictivas que adoptaron los países son la razón principal por la que el número de refugiados oficialmente reconocidos en el mundo haya decrecido desde 1995 (Castles, 2003:15)

La tendencia hacia la contención llevó a un mayor crecimiento del ACNUR, además de otras agencias que expandieron también sus actividades y las Naciones Unidas hicieron intentos sucesivos por mejorar su capacidad de coordinación y mejorar la cooperación entre las principales agencias humanitarias. No obstante, las formas tradicionales de ayuda humanitaria con frecuencia resultaron incapaces de evitar el desplazamiento masivo. En la década de los noventa, “la comunidad internacional” llevó a cabo una serie de intervenciones militares dirigidas específicamente a evitar o detener los éxodos masivos de zonas de conflicto.

El contexto para tales intentos, en el nivel de las políticas sociales globales y el control policial, es el cambio en las características de la guerra. En el siglo XIX la guerra implicaba un monopolio de los medios de violencia por parte del Estado y un conflicto que se ajustaba a las reglas formales que limitaban la violencia en contra de los civiles. En la Guerra Fría, la doctrina de la “destrucción mutuamente asegurada” estableció la certeza de que la lucha entre las grandes potencias sería reemplazada por una paz militarizada.

Las “nuevas guerras”, por lo general, son conflictos internos en países menos desarrollados, relacionados con luchas identitarias, divisiones étnicas, problemas de formación de Estado y competencia por los recursos económicos. Pero son, simultáneamente, transnacionales en la medida en que incluyen a poblaciones en diásporas, voluntarios y mercenarios extranjeros y fuerzas de intervención internacionales. También atraen periodistas internacionales, organizaciones de ayuda de las Naciones Unidas, ONG y organizaciones regionales como la Organization of African Unity (OAU) o la Organización de Estados Americanos (OEA). Los intereses económicos (cómo el comercio en petróleo, diamantes o armas) también contribuyen al comienzo o prolongación de las guerras locales.

Las nuevas guerras surgen principalmente en el contexto de Estados débiles o en desintegración, que han perdido (o no han tenido) el monopolio de los medios de violencia. Los medios de la guerra también han cambiado, los protagonistas no son grandes ejércitos en pie, sino fuerzas irregulares. El propósito no es el control del territorio, sino el control político de la población. La meta estratégica de estas guerras es la expulsión de la población por distintos medios tales como el asesinato masivo, el reasentamiento forzado, al igual que una gama de técnicas políticas, psicológicas y económicas de intimidación. Esa es la razón de que en todas estas guerras se haya dado un incremento dramático en el número de refugiados y desplazados y de que la mayor parte de la violencia se dirija en contra de los civiles (Kaldor, 2001)

Esto implica que los intentos por contener a los refugiados deben incluir la intervención en los conflictos⁴³. En otros casos, la intervención militar internacional ha precipitado las mismas migraciones que debía detener. También, la comunidad internacional está mucho menos dispuesta a intervenir en situaciones de conflicto que no conducen a flujos masivos hacia el norte; esta selectividad indica que la intervención no está basada en excelsos intereses morales, sino en la seguridad y los intereses políticos de los países ricos⁴⁴. Los Estados ricos y las agencias internacionales (Comunidad Internacional) se mueven cada vez más hacia políticas de contención diseñada para evitar que los migrantes no deseados y los solicitantes de asilo salgan de sus países de origen. Esto es parte de una agenda de seguridad mucho más amplia en la que el sur excluido se percibe como una fuente de conflicto, terrorismo e inestabilidad.

No obstante, las restricciones fronterizas no son suficientes, ya que existe un deseo de movilidad que debe entenderse como parte integral de procesos globales de transformación social (Castles, 2003a). La globalización implica la proliferación de flujos transfronterizos no sólo de capital y mercancías sino también de valores culturales, ideas y personas. Los flujos de personas se administran por medio de la diferenciación de reglas y mecanismos que permitan el movimiento de algunos grupos (en especial, de personal altamente calificado y de trabajadores por contrato) mientras que se evita o se restringe el movimiento de otros (en especial, migrantes forzados,

⁴³ Por ejemplo pese a que el Ecuador ha reiterado su postura de no intervención en el conflicto colombiano es claro que ha asumido decisiones políticas que intervienen directamente cómo el plan Ecuador.

⁴⁴ En el caso colombiano algunos ejemplos de esto son el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina.

trabajadores no calificados y sus dependientes). Sin embargo, la globalización genera factores que favorecen la movilidad, los que pueden ser mucho más poderosos que las medidas de control oficiales.

En este sentido, existen estudios que plantean la necesidad de impulsar una perspectiva de desarrollo local y territorial como solución verdadera para los migrantes forzados (Bauman, 1999; Casafranco, 2001). Crosby (2006); Nolin (2006) y Nyers (2006) examinan las desigualdades de poder y de acceso a recursos que marcan la relación entre individuos, flujos migratorios y capacidad de movilidad migratoria transfronteriza en el contexto de la globalización y frente a la posición desigual y vulnerable de las personas desplazadas, los indocumentados, quienes viven en la pobreza o no tienen acceso a redes transnacionales (En Riaño-Alcalá, 2008:16)

Los trabajos de Bello (2004), Castillo (2004), Machado (2004), Pérez (2004) y Vidal (2007) documentan estos procesos para el caso colombiano, resaltando cómo el panorama del desplazamiento y el destierro en Colombia consolida un modelo histórico de desarrollo excluyente y cómo la distribución de este fenómeno coincide con la entrada de proyectos de macro desarrollo en regiones ricas en recursos naturales (Riaño-Alcalá, 2008:14).

Vidal (2007) adelanta un análisis que muestra cómo la preocupación por las migraciones internas resulta del interés de los Estados, de controlar las fronteras y la entrada de refugiados a sus países y de fomentar que se creen mecanismos restrictivos⁴⁵.

Para Riaño, un aspecto que resalta en el interés por las migraciones internas es el giro que se ha operado en la orientación de las políticas de protección y las de ayuda al desarrollo de los países del Norte y en el régimen internacional humanitario hacia estrategias y políticas de contención de las personas desplazadas dentro de sus propios países, con el fin de controlar y contener la migración de ciertos grupos hacia Europa, Norte América o Australia (2008:15)

El debate sobre las condiciones y circunstancias de los migrantes forzados y sobre la pertinencia de delimitar un campo de estudio específico continua vigente, sobre todo por el desafío que significa la complejidad de factores que provocan la migración

⁴⁵ Este autor plantea que la legislación existente sobre desplazamiento interno y transfronterizo no está motivado exclusivamente por preocupaciones humanistas; por el contrario, es ante todo una herramienta de los Estados para contener las migraciones.

forzada. Una de los intereses de estudio se encuentra por ejemplo en el debate sobre si es pertinente o no la separación entre cómo se ha entendido tradicionalmente a los refugiados (bajo contextos de conflictos armados, persecución individual e ideológica) de los impactos de la violencia y el conflicto generalizado que hacen temer a los individuos por sus vidas y su seguridad personal. (Riaño, 2008:15)

Cómo destaca Pilar Riaño, las diferencias y fronteras difusas que existen entre migración económica y migración forzada están relacionadas con el proceso desigual de poder y estratificación en el que países del Norte (puede ser también cualquier país) estructuran sus políticas de migración para atraer un cierto tipo de inmigrante (calificado, profesional, joven y educado) y sus políticas de protección humanitaria como un mecanismo de selección y atracción de cierto perfil de inmigrante que se considera puede integrarse laboral y socialmente de manera exitosa. (Riaño y Díaz, 2007)

El fenómeno migratorio y la perspectiva de seguridad

Cómo ya mencionamos, durante la última década ha prevalecido una lógica de seguridad sobre el tema de las migraciones. A partir de la teoría de las relaciones internacionales, especialmente la teoría de complejos de Barry Buzan se ha analizado las consecuencias de la hegemonía de una visión de seguridad en el tratamiento del fenómeno migratorio⁴⁶. El marco de análisis de Buzan (1998) permite identificar cómo el fenómeno migratorio se visualiza como una amenaza para un Estado, considerándolo un asunto relevante frente a otros, que debe tomarse como prioridad.

Desde esta perspectiva de análisis se enmarca el estudio de las políticas públicas implementadas por los gobiernos en el énfasis de visualizar las migraciones masivas como una amenaza a la seguridad del Estado. El marco de análisis de Buzan sobre la *seguritización* es entendido como la supervivencia o las medidas de emergencia que se

⁴⁶ En sus inicios, la teoría de los complejos de seguridad se referían a cuestiones eminentemente político-militares, esa visión fue ampliada por la Escuela de Copenhague, que incorpora otros actores diferentes al Estado y se sustituye el interés de seguridad por el de *seguritización* (Orozco, 2006). En 1998, el documento *Security: a new framework for analysis*, de Buzan, Waever y Wilde, amplía el marco de análisis para los estudios de seguridad con otros sectores como el social, ambiental, económico, además las “relaciones internacionales” se ampliaron más allá del sistema creado por los propios Estados.

aplican cuando un tema se visualiza como una amenaza existencial al objeto referente: desde la perspectiva político-militar sería la supervivencia del Estado en su perspectiva territorial o de soberanía.

Esta orientación desde la lógica de la seguridad hacia las migraciones ha influido hacia políticas cada vez más restrictivas como el aseguramiento, detención, devolución/deportación de extranjeros. De igual forma el clima antiterrorista y la visión dominante de seguridad ante el fenómeno migratorio tiene como consecuencia una reducción de los márgenes de acción de los gobiernos y una pérdida de autonomía en sus decisiones soberanas (Herrera, 2008:2)

Cuando un tema es presentado como una amenaza existencial éste es securitizado y cuando el asunto se securitiza se plantean posibles acciones extraordinarias que rebasan las reglas del juego político. Según la teoría de los complejos de seguridad, hay un momento en que el tema sobrepasa el “punto de no retorno y que no puede resolverse sino con acciones extremas: control cambiario, racionamiento, estado de excepción, restricción de la emigración, golpes de Estado y en el caso más extremo la guerra” (Herrera, 2008:14).

Otro aspecto a considerar es la institucionalización de la amenaza, lo cual representa el grado máximo de la securitización. Cuando se institucionaliza un tema como “de seguridad” es casi imposible un retorno al terreno normal de la política. Ello porque al hablar de un asunto institucionalizado, se sobreentiende que es prioritario y que requiere de medidas especiales (Herrera, 2008:14).

Además, la seguridad puede ser objetiva, subjetiva o intersubjetiva: es objetivo si existe una amenaza real; subjetivo, si hay la percepción de amenaza, e intersubjetivo si existe la percepción colectiva de la amenaza. En tanto, el proceso de *securitización* es aquel mediante el cual un actor extiende una percepción de amenaza compartida dentro de una colectividad, por tanto es intersubjetivo (Sisco y Chacón, 2004).

A pesar que en esta investigación no se aborda esta perspectiva *securitizadora* si es importante analizarla ya que se constituye en un discurso dominante dentro de los análisis que se realizan a las migraciones forzadas específicamente el refugio, por el contrario, el análisis que se realiza aquí de la política pública en materia de refugio en Ecuador, comprende a esta como “el conjunto de orientaciones y acciones provenientes de las instituciones estatales o gubernamentales encaminadas a incidir sobre el

fenómeno del refugio. Si bien comprende la acción gubernamental, ellas son el resultado de la interacción entre actores gubernamentales, organismos multilaterales y sectores de la sociedad civil (organizaciones sociales, iglesias, academia, medios de comunicación), entre otros, que comportan maneras diferentes e, incluso, antagónicas de concebir las problemáticas, las estrategias y los fines que se quieren alcanzar” (Villa, 2008:71)

Marco de análisis de política pública

El análisis de las políticas públicas sobre el refugio se hace necesario en la medida que es un interés o cuestionamiento crítico acerca de la capacidad que tiene un Estado para ofrecer soluciones, estudiando los tipos de respuestas y cómo entiende el problema. Teniendo en cuenta que los recursos económicos y políticos con los que cuenta un Estado son limitados y hasta escasos, el análisis de políticas públicas intenta averiguar la manera como ciertos problemas sociales devienen en públicos y como pasan a ser agenda de gobierno; la manera como se definen y explica el problema; la visión(es) que sustenta la respuesta gubernamental; la comunicación-negociación entre actores y los defectos y emergencias a lo largo del proceso de implementación (Aguilar, 1992:22)

En ese sentido, el análisis y diseño de políticas públicas abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad (sector privado, ONG, organismos internacionales, organizaciones sociales de los directamente involucrados en encontrar una solución a su problema).

Al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes (...) En esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones (...) Se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos (Aguilar, 1992:36)

Lo que intenta esta negociación/disputa entre gobierno y sociedad es llegar a formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica, esto implica una relación dialéctica entre diferentes actores y visiones que interactúan, compiten y acuerdan diferentes respuestas de interpretar y resolver una problemática

Un hecho calificado como problema cristaliza toda una historia cultural; es resultado de una cadena causal compleja de factores sociales y también resultado de la evolución de las percepciones y valoraciones de una sociedad. En consecuencia, el problema que una política quiere resolver implica y exige conocer el entorno socio-económico y cultural del que forma parte, por el que existe y está determinado, así como el proceso histórico del que es efecto y momento de su tendencia (Aguilar, 1992:49)

El estudio de las políticas estatales puede constituir una importante vía para el análisis de las relaciones Estado-sociedad en la medida en que tales políticas sean vistas como un conjunto de sucesivas tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas. El análisis de política pública se centra en investigar la decisión(es) gubernamental, como por ejemplo, cuáles son los fines que persigue, sus restricciones, naturaleza, causas y efectos (Aguilar, 1992:70).

Seguridad, territorio y población desde la perspectiva de Foucault

La obra de Michael Foucault sigue adquiriendo una vigencia hasta el día de hoy, aunque no se encontraron estudios que aborden el tema de la migración forzada desde este enfoque con lo cual se plantea como un reto, su aporte contiene elementos importantes sobre todo a partir de los desarrollos que realiza desde la década de los setentas, donde se centra en el análisis de las cuestiones de poder, el rol del Estado y los sistemas de pensamiento que subyacen al diseño de las políticas públicas.

Sus ideas sobre cómo se gobierna las poblaciones y su análisis del poder entendido como un entramado de relaciones permite mostrar o desentrañar (como este estudio pretende sobre el tema de refugio) las relaciones de fuerzas y el funcionamiento del poder (administración del poder)

Me parece que por poder hay que comprender, primero, la multiplicidad de las relaciones de fuerza inmanentes y propias del dominio en que se ejercen, y que son constitutivas de su organización; el juego que por medio de luchas y enfrentamientos incesantes las transforma, las refuerza, las invierte; los apoyos que dichas relaciones de fuerza encuentran las unas en las otras, de modo que formen cadena o sistema, o, al contrario, los corrimientos, las contradicciones que aíslan a unas de otras; las estrategias, por último, que las tornan efectivas, y cuyo dibujo general o cristalización institucional toma forma en los aparatos estatales, en la formulación de la ley, en las hegemonías sociales” (Foucault, 2002a:66).

En ese sentido, el poder no se localiza en una institución o en el Estado, cómo en un análisis de políticas públicas no debemos solo centrarnos en la intervención estatal, sino que es un entramado complejo donde los sujetos están atravesados por relaciones de poder, donde el juego de saberes respaldan la dominación de unos individuos sobre otros al interior de unas estructuras.

Seguridad, Territorio y Población esboza lo que Foucault denomina “una historia de las tecnologías de seguridad” aplicadas a la sociedad occidental, a través del estudio de los mecanismos mediante los cuales en el siglo XVIII la especie humana ingresó en lo que el autor denomina “una estrategia general de poder”.

Su abordaje establece una génesis de un saber político que pone en el centro de sus preocupaciones la noción de población y los mecanismos que permiten asegurar su regulación. A través del análisis histórico se muestra más que una mutación del Estado desde el “Estado Territorial” medieval a un “Estado de población” que surge en el siglo XIX, la forma en que el Estado cambia a través de los desplazamientos en el acento y objetivos, producto de nuevos problemas y nuevas técnicas a aplicar, siguiendo como hilo conductor la noción de “gobierno”, en cuanto a los medios y procedimientos puestos en juego para ocuparse en una sociedad dada: el “gobierno de los hombres”.

Aquí el concepto de gobierno va más allá del sentido tradicional de “autoridad pública” y es concebido más bien como un valor que designa las técnicas específicas de manejo de las poblaciones, que deben ser estudiadas desde su carácter histórico y del presente. En el curso dictado en el Collège de France en 1978 desarrolla el proyecto de la construcción de la historia de la *gubernamentalidad* a través de las formas de experiencia y racionalidad que organizan el poder sobre la vida de las personas en occidente, desplazando su interés inicial sobre el “biopoder” hacia las cuestiones del gobierno y la noción de “gubernamentalidad”.

Este interés de Foucault se puede describir cómo un interés por la racionalidad política y la “genealogía del Estado” y por otro lado en la genealogía del sujeto, estos dos intereses es los que logra combinar en el problema del *government*; la conexión entre lo que él llamó las tecnologías del yo y las tecnologías de la dominación, la constitución del sujeto y la formación del estado (Lemke, 2000:2)

Foucault evidencia una nueva tecnología del poder surgida en el siglo XVIII y sus componentes, cuyo objeto es la población y aspira a lograr un “equilibrio global”, es decir, la “seguridad del conjunto respecto de sus peligros internos” (Silva, 2009:195)

Desde la visión de Foucault se puede conocer a través de la historia de las tecnologías de seguridad si hay una existencia de una “sociedad de seguridad”. De esta forma Foucault pone de relieve progresivamente el concepto de “gobierno” a través del análisis de los dispositivos de seguridad relacionados con la población.

Para este análisis Foucault se centrará en una categoría de análisis fundamental que son los *dispositivos*.

Dispositivos o tecnologías de poder

Aunque Foucault propiamente nunca dé una definición de lo que es un dispositivo en sus libros, se acerca a algo así como una definición en una entrevista de 1977 (Agamben, 2005:1):

Lo que trato de indicar con este nombre es, en primer lugar, un conjunto resueltamente heterogéneo que incluye discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, brevemente, lo dicho y también lo no-dicho, éstos son los elementos del dispositivo. El dispositivo mismo es la red que se establece entre estos elementos. (Agamben, 2005:1)

"...por dispositivo, entiendo una especie -digamos- de formación que tuvo por función mayor responder a una emergencia en un determinado momento. El dispositivo tiene pues una función estratégica dominante.... El dispositivo está siempre inscripto en un juego de poder"

Agamben (2005) resume lo que es un dispositivo en tres definiciones:

- 1) Un conjunto heterogéneo, que incluye virtualmente cualquier cosa, lo lingüístico y lo no-lingüístico: discursos, instituciones, edificios, leyes, medidas de policía, proposiciones filosóficas, etc. El dispositivo en sí mismo es la red que se establece entre estos elementos
- 2) El dispositivo tiene siempre una función estratégica concreta y se inscribe siempre en una relación de poder.
- 3) Es algo general, una "red", porque incluye en sí la *episteme*, que es, para Foucault, aquello que en determinada sociedad permite distinguir lo que es aceptado como un enunciado científico de lo que no es científico.

Es decir, un conjunto de praxis, de saberes, de medidas, de instituciones, cuyo objetivo es administrar, gobernar, controlar y orientar, en un sentido que se supone útil, los comportamientos, los gestos y los pensamientos de los hombres. En el caso de los refugiados, existe una igualación en la norma bajo el amparo de la ciudadanía universal que reconoce la constitución (dentro del Estado), sin embargo existe un terreno que se desarrolla en la esfera de la vida diaria. El tema del refugio, de las percepciones y autopercepciones de la población refugiada se ejerce en el “intercambio social de todos los días”⁴⁷.

Entonces, no es posible analizar la historia, transformación, funcionamiento y efectos de la política pública en materia de refugio si solo observamos la visión formalista (legal/normativa), es mucho más complejo el análisis cuando se sitúa en unas circunstancias concretas y precisas donde los actores disputan, negocian y comportan maneras diferentes y hasta incluso antagónicas de interpretar la situación y sus posibles intervenciones (Ver gráfico N.º 4) como plantea Andrés Guerrero:

⁴⁷ Esta es una expresión tomada de Andrés Guerrero (2010)

Por detrás del Estado y de la ley, pero al amparo de su sombra, se despliega un pulular ilimitado de estrategias de poder que son los movimientos moleculares que constituyen el tráfico social en la esfera de la vida diaria. Es un campo de juegos de fuerza inmediato en el que, entre la premura que imprime el fluir de los acontecimientos y las presiones que exige la elaboración de respuestas inminentes y acertadas para cada situación, las normas jurídicas, quedan como “en un veremos” en suspenso de limbo (...) lo que cuenta en una coyuntura de intercambio cotidiano son las relaciones de poder inmediatas, la respuesta en la urgencia que impone el juego (Guerrero, 2010:421)

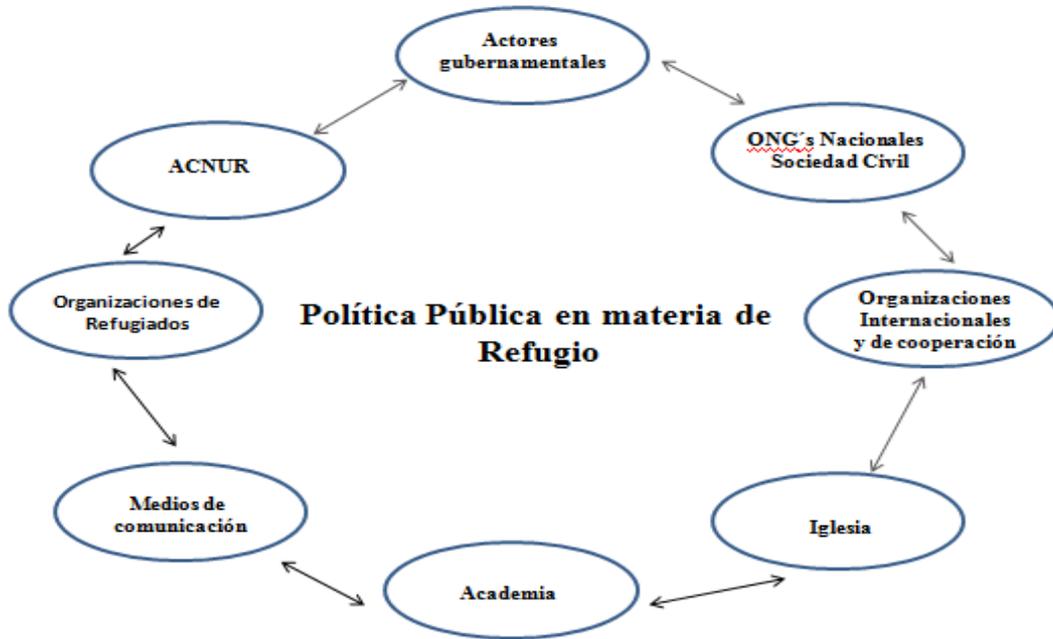
La estrategia del Registro Ampliado es un dispositivo entendido como esa red que conforma discurso, instituciones, leyes y prácticas que tienen por función responder a una emergencia en un determinado momento. El registro permite la identificación de las personas, su ubicación, y con esta información discutir las políticas y medidas para la administración de esta población. Como veremos en el próximo capítulo el Proceso de Registro Ampliado fue producto de luchas sociales que modificaron y continúan modificando las relaciones de poder desde diferentes ámbitos y esferas sociales.

Con el trabajo que presentamos en estas páginas se reconoce que el Estado ha reconocido e identificado a la población refugiada dentro del ámbito de la legalidad, que les otorga derechos y los acerca a la condición de ciudadanos, no obstante, cómo plantea Guerrero (2010:436) mientras la inclusión convierte a ciertas poblaciones en ciudadanos y los sitúa en un plano de reconocimiento legal y de un mínimo común denominador de igualdad; en lo público y en lo privado, el desconocimiento o no reconocimiento sitúa a los sujetos en un área de indeterminación.

En ese sentido, esa área de indeterminación es una zona de arbitrio, una atribución dejada a una administración. Puede ser ejercida en el ámbito público estatal, en el dominio de la decisión de los funcionarios y lo reglamentario del Estado, o en la esfera privada de los ciudadanos, en el dominio del tráfico social regido por las estrategias del mundo del sentido común en la vida cotidiana. La administración de las poblaciones en ambas esferas es un “todavía no” que puede adoptar la dimensión de una condición temporal o cristalizar en un sistema político permanente (Guerrero, 2010:437)

Gráfico N.º 4.

Dinámica entre los diversos actores



Elaboración propia.

Capítulo III

La política pública del Ecuador en materia de Refugio y el Proceso del Registro Ampliado.

Cómo se mencionó en el capítulo anterior, el análisis de la política pública que se realiza en esta investigación comprende al conjunto de orientaciones y acciones provenientes de las instituciones estatales o gubernamentales encaminadas a incidir sobre el fenómeno del refugio, aunque se explora sobre la acción gubernamental, se entiende además que las políticas públicas son el resultado de la interacción entre actores gubernamentales, organismos multilaterales y sectores de la sociedad civil (organizaciones sociales, iglesias, academia, medios de comunicación, entre otros) que comportan maneras diferentes e incluso antagónicas de concebir las problemáticas, las estrategias y los fines que se quieren alcanzar (Villa, 2008:71).

En este sentido, es importante reconstruir los actores, acontecimientos, visiones, contextos y relaciones de fuerzas que influyeron en la discusión e implementación del Proceso del Registro Ampliado; por ello, en la primera de este capítulo nos detendremos en los antecedentes más importantes que ayudaron a consolidar el tema del registro ampliado, y en la segunda, se abordará el proceso en sí, describiendo sus alcances, limitaciones y nuevos desafíos.

Se toma la estrategia del Proceso de Registro Ampliado como eje nodal de análisis de la política pública en materia de refugio en Ecuador por dos razones, la primera como explicaremos más adelante, porque es su componente prioritario y casi exclusivo de la política del 2008 y segundo porque el tema del registro tiene que ver además con las posibilidades de acceso a programas gubernamentales con la cifras que se producen desde el gobierno sobre el fenómeno basadas en las personas incluidas y no en las que declaran su condición, también tiene que ver con las percepciones y autopercepciones de la población refugiada, con sus posibilidades o no de reconocimiento e inclusión social.

3.1. Elementos que influyeron en la formulación e implementación del Registro Ampliado

Se destacaron cuatro antecedentes importantes para el desarrollo del Proceso del Registro Ampliado, estos son: a) la presión y el trabajo de diferentes ONG, organizaciones de refugiados y trabajos de investigación desde la academia, que ayudaron a posicionar el tema del refugio como una problemática socialmente relevante que requería la intervención por parte del Estado; b) una encuesta realizada en el 2007 por parte del ACNUR, el Centro de Estudios Poblacionales y de Desarrollo Social (CEPAR) y el Centro de Investigaciones del Milenio (CISMIL), cuyo objetivo fue conocer, por primera vez, bajo una información cuantitativa, las condiciones de vida y el entorno de las personas de nacionalidad colombiana residentes en Ecuador en NPI c) La Nueva Constituyente en Ecuador donde se incorporan nociones como el derecho a la libre movilidad, el establecimiento de la ciudadanía universal y el progresivo fin de la condición de extranjero; y d) La formulación de la Política Pública en Materia de Refugio del 2008. A continuación nos detendremos en cada uno de ellos:

Trabajo de las ONG, Organizaciones de refugiados y la Academia.

Uno de los elementos que se destacan como favorecedores del Proceso del Registro Ampliado es el trabajo que han venido realizando diferentes organizaciones no gubernamentales algunas de ellas socias de ACNUR⁴⁸. Entre este inventario se destacan el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (JSRM); Consejo Noruego de Refugiados (NRC); Pastoral de Movilidad Humana de la Arquidiócesis de Quito (PMH); Casa del Migrante; Fundación Ambiente y Sociedad (FAS); Hebrew Immigrant Aid Society (HAIS); Asylum Access-ASELER (Ver anexo 1)

El *SJRM* abre sus oficinas en Ecuador en noviembre de 2001 y cuenta con sedes en Quito, Lago Agrio y San Lorenzo, es parte de la organización de la compañía de Jesús a nivel mundial, presente en más de 50 países; su población objetivo son

⁴⁸ cabe destacar que en los últimos años el número de fundaciones e instituciones se ha incrementado y no existe un inventario exacto de cuantas están operando en diferentes zonas del territorio ecuatoriano y qué están haciendo, en este documento se resaltan las principales instituciones que fueron referenciadas por los entrevistados y las cuales cumplieron un papel relevante para visibilizar la problemática del refugio.

población inmigrante, emigrante, desplazada y en situación de refugio, tienen cinco áreas de trabajo: asesoría jurídica, atención educativa y psicosocial, comprensión e investigación, comunicación, fortalecimiento de organizaciones de bases e incidencia política.

Además de las diversas investigaciones, demandas y denuncias realizadas por el SJRM durante su accionar en el Ecuador⁴⁹, esta organización ha acompañado los espacios de discusión que se crearon para la formulación de la política pública en materia de refugio⁵⁰ y durante el proceso de registro ampliado fue la encargada de representar a la sociedad civil como veedora del proceso⁵¹.

El *Consejo Noruego para Refugiados* tiene presencia en Ecuador a partir del 2004, realiza un trabajo a nivel de Latinoamérica en Colombia, Venezuela y Panamá, a nivel nacional trabajan mediante alianzas estratégicas con instituciones diversas y su trabajo directo ha estado centrado en Carchi, Esmeraldas y a nivel de gestión y redes en Quito, esta organización durante el año 2009 y lo que va del 2010 ha acompañado en la conformación de la FENARE (Federación Nacional de Organizaciones de Refugiados Colombianos), gracias a su aporte económico, esta organización que congrega en su interior a otras organizaciones de refugiados de todo el país, pudo consolidarse y contar con el Acuerdo Ministerial 00112 del Ministerio de Inclusión Económica y Social, del 14 de julio del 2010.

⁴⁹ El Servicio Jesuita a Migrantes y Refugiados realizó un estudio sobre el perfil de la población colombiana en situación de refugio en el país. Libro “paradigmas del refugio colombiano en Quito” SJRM. Ecuador, 2006.

⁵⁰ Por ejemplo durante el 2008, en los procesos de “consulta nacional” promovidos por ACNUR y el gobierno del Ecuador, permitió identificar los principales nudos críticos en la problemática del refugio que consistían por un lado en la cantidad de casos de refugios represados en la frontera norte debido a la ausencia de entidades y respuestas estatales en la zona, y por otro, en la ineficacia del actual sistema de determinación del estatuto de refugiados. Durante este proceso previo de análisis y discusión el SJRM participó en la reflexión sobre los criterios de elegibilidad, así como en la implementación de la veeduría de la sociedad civil.

⁵¹ En el primer informe de veeduría presentado por el SJRM igualmente participaron ASELER (Asylum Access Ecuador) y las organizaciones de refugiados colombianos ARCOE y ASEREX; que consistía en un balance sobre el proceso de registro ampliado desarrollado en Muisne, Quinindé y San Lorenzo provincia de Esmeraldas. Adicionalmente, el SJRM participó en la capacitación de los brigadistas que trabajarían en el registro ampliado. Durante el proceso de veeduría en un comienzo se pretendió abarcar a diferentes organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de refugiados y la iglesia, no obstante durante el desarrollo de las brigadas fueron cerrando la participación hasta solo quedar en el liderazgo del SJRM, estas dificultades dentro del proceso serán discutidas más adelante en este capítulo.

La *Pastoral de Movilidad Humana –PMH-* es un ámbito de la Comisión Episcopal de Pastoral Social, que acompaña, promueve y coordina acciones con otros sectores de la sociedad civil y política para brindar una respuesta a las personas que se encuentran en situación de movilidad humana (inmigrantes, emigrantes, refugiados/as, víctimas de tráfico y trata de personas) en áreas de trabajo como acogida y acompañamiento, formación y capacitación, coordinación y articulaciones desde lo local, nacional e internacional en incidencia política, promoción y desarrollo.

Dentro de las investigaciones realizadas por la PMH crearon en el 2007 una línea de base sobre las condiciones en que se encuentran los niños, niñas y jóvenes colombianos en situación de refugio, dentro del sistema escolar fiscal de las ciudades de Ibarra, Tulcán, Quito, Santo Domingo de los Tsáchilas, Esmeralda y San Lorenzo (CEE et al, 2007).

Por su parte, *La Dirección Metropolitana de Desarrollo Humano Sustentable del Municipio de Quito*, ejecuta el proyecto Casa del Migrante, que forma parte del Plan Básico 867 de Solidaridad Intercultural y Migrantes, dirigido a velar por los derechos de las personas y familiares de los migrantes de la ciudad.

Fundación Ambiente y sociedad, es una de las fundaciones socias de ACNUR quien recibe presupuesto para trabajar con la población refugiada para el desarrollo organizativo, educación, salud, generación de ingresos y proyectos de capacitación.

*HAI*S, igualmente socia de ACNUR, trabaja en el Ecuador desde el 2003 en programas de asistencia psicosocial, centros para la información y orientación y programas de asistencia humanitaria.

Asylum Access Ecuador, mediante el proyecto Asesoría y Servicios Legales para Refugiados en el Ecuador (ASELER) se ha especializado en la asesoría legal en el proceso de determinación de refugio, acceso a derechos básicos (salud, educación, servicios sociales) y en el empoderamiento para exigibilidad de derechos para la población refugiada. Asylum Access trabaja principalmente con abogados voluntarios extranjeros y ecuatorianos, quienes brindan los servicios de asesoría legal de manera gratuita.

También en los últimos años han surgido varias organizaciones de refugiados en diferentes lugares del Ecuador como Machala, Santo Domingo, Esmeraldas, Carchi, Imbabura, que han recurrido a organizarse para visibilizar su situación y que le sean

reconocidos sus derechos cómo personas en necesidad de protección internacional (Ver anexo 2)

Estas organizaciones, el 19 de octubre de 2008, concretaron la “Jornada binacional de diálogo sobre refugio: Voces y Miradas del Refugio” en el marco de la semana del migrante y el refugiado, que tuvo como objetivo principal “discutir desde y sobre la situación de las personas refugiadas colombianas en Ecuador con el objetivo de visibilizar las problemáticas y consolidar propuestas orientadas a mejorar las condiciones de vida de dicha población” (Informe borrador, 2009:1).

Este evento fue organizado por ARCOE -Asociación de Refugiados Colombianos en Ecuador (Quito), la fundación Justicia y Paz (Ambato) y el Colectivo Migración y Refugio de la FLACSO y la UASB⁵². Además reunió por primera vez a 16 organizaciones de base, que previamente realizaron un taller para fortalecer el proceso de creación de una red de organizaciones así como establecer una propuesta común para presentar ante las instituciones participantes de la Jornada de Dialogo Binacional sobre Refugio⁵³.

A partir de estas jornadas de trabajo de las organizaciones de refugiados, desarrolladas entre los años 2009 y 2010 se logró concretar una ruta de trabajo alrededor de la conformación de una organización de segundo grado con los objetivos de fomentar las distintas expresiones organizativas con enfoque de derechos; impulsar proyectos y programas orientados al mejoramiento de las condiciones de vida de personas refugiadas; trabajar en los temas psico-sociales y legales; trabajar por la conservación de las raíces y manifestaciones culturales, así como la integración con la sociedad de acogida y coordinar y estrechar vínculos con otras organizaciones (Exposición lanzamiento de la FENARE, Universidad Andina Simón Bolívar, 2010).

⁵² Para su realización se contó con el apoyo de instituciones: la Secretaría Nacional del Migrante – SENAMI-, ACNUR; Organización Internacional de las Migraciones –OIM; Unión Europa –UE; Fundación Esperanza; Organización de los Estados Americanos –OEA; Fundación ESQUEL; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD y el Instituto de Altos Estudios Nacionales -IAEN

⁵³ Una de las propuestas impulsadas por este encuentro fue la conformación de una organización de segundo nivel, que pueda articular con un trabajo en red las diferentes propuestas de las organizaciones de refugiados, que posteriormente se consolida en la FENARE, Federación Nacional de Organizaciones de Refugiados.

La *Organización Nacional de Organizaciones de Refugiados Colombianos* (FENARE) está conformada por 23 organizaciones en 11 provincias de Ecuador: Carchi, Imbabura, Pichincha, Sucumbíos, Orellana, Esmeraldas, Tungurahua, Azuay, El Oro, Manabí y Guayas.

Desde la academia también se ha favorecido el enriquecimiento de las diversas interpretaciones del refugio y de la situación de la población colombiana con necesidad de protección internacional (Ver Anexo 3). Estas investigaciones han estado centradas en visibilizar las condiciones de vida de la PCNPI y sobre todo han consistido en estudios de la población ubicada en zona de frontera norte. En un informe presentado en el 2008 por FLACSO y SENAMI sobre la *generación de una base de información y conocimiento sobre Movilidad Humana en Ecuador*, advierten que en materia de inmigración y refugio el tema ha sido poco visibilizado en términos institucionales, académicos y de políticas públicas y existe una escases de estudios en la materia (2008:16).

Un avance importante consistió en la investigación que comparó la situación de la población colombiana desplazada internamente en Colombia con la situación de los refugiados en Ecuador y Canadá, *poniendo tierra de por medio*. Este fue un trabajo de diferentes investigadores en los tres países, en los que se explora la diversidad de circunstancias, procesos y prácticas que acompañan los procesos de migración forzada, enfatizando en particular la perspectiva de quienes han vivido estos procesos de exilio⁵⁴.

Recientemente, FLACSO con el apoyo financiero de ACNUR desarrolló una investigación sobre las condiciones y estrategias de vida de la población colombiana con necesidad de protección internacional en Quito y Guayaquil, dentro de la estrategia de impulsar el programa de *ciudades solidarias* y porque hasta el momento no se tenía ningún conocimiento sobre el número y las condiciones en las que se encuentra ésta población en su mayoría *invisibles* dentro de las ciudades (FLACSO-ACNUR, 2010 Documento inédito).

⁵⁴ Este estudio examinó similitudes, variedades y diferencias en las experiencias del destierro, integración social y reconstrucción de los proyectos de vida de las personas desplazadas en Colombia y refugiadas en Ecuador y Canadá. Comprobó que el acceso a las rutas de protección humanitaria y la viabilidad de la integración social y reconstrucción de los proyectos de vida varían de acuerdo al contexto expulsor, las características sociales, de clase y el capital social del emigrante, las fronteras geopolíticas y culturales que se cruzan y el trayecto que se sigue, el estatus jurídico y el tipo de reconocimiento institucional, el tamaño de la ciudad/localidad que los recibe, su ubicación e historia migratoria y la actitud de las comunidades locales hacia los colombianos y/o migrantes forzados (Riaño et al, 2008:23)

De la misma manera, son pocos los estudios que se han realizado sobre la respuesta del Estado ecuatoriano frente a la problemática, una tesis realizada por Sebastián Balda estudiante de Relaciones Internacionales de FLACSO aborda la temática de la política pública en materia de refugio analizando el periodo 2000-2007, por tanto, no recoge los elementos recientes que se han dado los últimos tres años a partir de la nueva Constitución y la política pública del 2008⁵⁵.

Los antecedentes que hemos presentado hasta al momento no constituyen los únicos hechos y actores, pero sí reflejan la presión y el trabajo que se ha hecho desde diversos sectores para posicionar el tema del refugio y ayudar a que el Estado lo considerara un problema a ser intervenido. No obstante, antes del 2000 el tema del refugio, no era un problema relevante para el gobierno ecuatoriano, es también por el aumento en las solicitudes de refugio que se empieza a ver la necesidad de darle una respuesta institucional cómo veremos más adelante.

A partir de las entrevistas realizadas a funcionarios estatales se referencia que las primeras instituciones gubernamentales que empiezan a trabajar en el tema son la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración a través de la oficina de refugio que después será la DGR (Dirección General de Refugiados). En ese sentido, como plantea uno de los funcionarios entrevistados⁵⁶ la política en materia de refugio “es producto de esas luchas sociales que concluyen en el registro”.

Población Colombiana en Necesidad de Protección Internacional. Encuesta 2007 Informe Nacional.

Este estudio indagó sobre las condiciones de vida de las personas de nacionalidad colombiana con necesidad de protección internacional (PCNPI), sobre sus posibilidades de acceso a los servicios básicos y su percepción sobre las relaciones con la población ecuatoriana. Considerando que es una encuesta con una muestra de la población y por

⁵⁵ Esta tesis hace una revisión crítica del sistema de protección a refugiados en el Ecuador, resaltando para el periodo estudiado (2000-2007) la debilidad institucional del Estado ecuatoriano, expresada en poca capacidad de coordinación interinstitucional y planificación lo que ha impedido la elaboración de políticas públicas en materia de refugio integrales, proactivas, estables y duraderas (Balda, 2008:5)

⁵⁶ Entrevista a Patricio Benalcázar. Defensoría del Pueblo. Quito

tanto las cifras pueden ser mayores o menores, lo importante fue que permitió tener una visión más realista sobre los enormes desafíos que enfrenta el Estado y la sociedad ecuatoriana para atender a la población colombiana refugiada, por tanto, permite hacer una radiografía de la magnitud de la problemática humanitaria que implica el conflicto colombiano para el Ecuador, y con ello se justifica la intervención por un lado de la cooperación internacional y por otro la necesidad de la respuesta del Estado ecuatoriano.

Este estudio evidenció además las dificultades del sistema ecuatoriano de asilo y refugio; según este informe, hasta el segundo semestre del 2007 el Estado ecuatoriano había reconocido apenas un 10 por ciento de la población colombiana con NPI establecida en el país; así mismo, permitió reconocer que la mayoría de personas que manifiestan la necesidad de protección internacional (NPI), no habían solicitado refugio debido al desconocimiento de sus derechos o al alto costo que implica el traslado hacia los lugares donde brindan estos servicios.

Igualmente, este estudio identificó los lugares donde está ubicada la PCNPI en el país, indicando que el 76% de esta población está claramente concentrada en Pichincha y la zona denominada frontera norte: Esmeralda, Carchi, Imbabura, Sucumbíos-Orellana (ACNUR, 2008:53) sin desconocer que en todas las provincias del Ecuador se encuentran ciudadanos colombianos con NPI. Asimismo, este informe estimó que existirían en Ecuador 135.000 personas que incluye a los reconocidos como refugiados, a los solicitantes registrados y los llamados invisibles⁵⁷, estos últimos de gran interés para el ACNUR ya que su situación de invisibilidad conlleva no disponer de identidad legal en el país, exposición de ser deportados e impide el acceso a los derechos fundamentales, pese a lo estipulado en el derecho internacional como la no devolución. Si bien, la principal causa para no registrarse es el desconocimiento del derecho a

⁵⁷ Entre las razones que adujeron las personas entrevistadas para permanecer invisibles se encontró que existe una percepción negativa del sistema de asilo por motivos como dudas con respecto a la confidencialidad del sistema, el temor a ser registrados por una entidad oficial del Estado; la demora en el procesamiento de las solicitudes y la percepción de que la visa de refugiado no garantiza una protección efectiva.

solicitar asilo, también existen otras causas como el temor o desconfianza generada por el conflicto en Colombia y el miedo a la persecución⁵⁸.

Revelar la situación de la población *invisible* fue quizá uno de los elementos que favoreció la formulación de la propuesta del registro ampliado, dando paso a lo que después será concretado en la Política Pública del Ecuador en materia de refugio que identifica dos prioridades a resolver, por un lado, fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en temas de refugio y segundo, promover la legalización o regularización de las personas que ameritan la protección internacional del estatus de refugiado en el Ecuador.

La movilidad humana en la nueva Constitución de la República del Ecuador

La Constitución de Montecristi se plantea como una alternativa para recoger las demandas acumuladas y llevar a cabo cambios estructurales⁵⁹, resalta la declaración de un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico; con esta definición se abre la posibilidad de un nuevo pacto de convivencia amplia (Acosta, 2009:7), incluye el tema de la movilidad humana resaltando:

Queremos un país en el que la dignidad de todas las personas sea respetada sin importar su lugar de origen o procedencia; un país que por ello exija el mismo respeto a la dignidad de los ecuatorianos y ecuatorianas en otras tierra. (Asamblea Constituyente, Informe de trabajo de la mesa 9 de Soberanía, Relaciones Internacionales e Integración Latinoamericana, Montecristi, 2008)

Parte de los ideales que recoge la Constitución de Montecristi son:

⁵⁸ Entre los datos relevantes de la encuesta se encontró que en Carchi el porcentaje de PNPI que no tiene ningún documento es del 60%; en Esmeraldas del 54%, en Sucumbíos el 44%, en Imbabura 25% y en Pichincha 22%.

⁵⁹ Algunos académicos explican el proceso de transformación social que se da en Ecuador en la primera década del siglo XXI como el resultado de un acumulado histórico, en el cual han confluído diversas perspectivas y luchas de los pueblos y nacionalidades indígenas, afro descendientes, campesinos, sindicatos, gremios, universidades, defensores de derechos humanos, ecologistas, mujeres, jóvenes, niños, niñas y adolescentes, discapacitados, migrantes, refugiados y sus familias (Benalcázar, 2009:188)

Construir una sociedad realmente democrática, fortificada en valores de libertad, igualdad y responsabilidad, practicante de sus obligaciones, incluyente, equitativa, justa y respetuosa de la vida. Una sociedad en la que sea posible que todos y todas tengamos iguales posibilidades y oportunidades, donde lo individual y lo colectivo coexistan, donde la racionalidad económica se reconcilie con la ética y el sentido común, donde los derechos de la naturaleza sean una realidad práctica, donde el Estado plurinacional sea consustancial al Buen Vivir (Acosta, 2009:15)

Por la relevancia en el nuevo discurso que se plantea a partir de Montecristi y la introducción de nuevos valores, uno de los objetivos formulados en esta investigación es conocer qué ha permitido en Ecuador la emergencia de nuevas interpretaciones acerca del refugio posibilitadas a partir de la Constitución del 2008, con ello es necesario empezar preguntándose acerca de la nueva concepción de movilidad humana que empieza a debatirse en el país con ideas como la ciudadanía universal, la libre movilidad y la eliminación progresiva de la categoría de extranjero; es sin duda un avance importante con relación a las perspectivas mundiales frente al tema de la movilidad centradas en el control de los flujos migratorios y la visión de seguridad.

Se puede decir que por primera vez en la historia latinoamericana y mundial, un país incluye en su Constitución los derechos, garantías e instituciones de protección de las personas en movilidad humana y sus familias; es decir reconoce los derechos de los y las migrantes, inmigrantes, asilados, refugiados, desplazados y migrantes internos, así como de las víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes (Benalcázar, 2009:200)

El Art. 41 de la nueva constitución ecuatoriana reconoce los derechos de asilo y refugio; prohíbe la aplicación de sanciones penales por el ingreso o permanencia irregular en el país de la población refugiada y permite el reconocimiento en casos excepcionales del estatuto de refugiado a un colectivo. El Art. 66 literal 14 establece que las personas extranjeras no podrán ser devueltas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren; prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros y establece que los procesos migratorios deben ser singularizados.

El primer antecedente para la introducción del tema de la movilidad es el *Acuerdo Nacional Migratorio* del 2006⁶⁰. Propuesta que expuso la necesidad de una

⁶⁰ Este fue un proceso convocado por varias organizaciones tanto asociaciones de migrantes y sus familias, cuanto organismos no gubernamentales, universidades y redes de comunicadores, como la Red de Migrantes, Refugiados y Desplazados Ecuador – MIREDES, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO, Servicio Jesuita para Migrantes y Refugiados –SJRM, Plan Migración Comunicación y Desarrollo, Coordinadora de Radios Populares del Ecuador - CORAPE

formulación e implementación de una política de Estado integral en materia migratoria⁶¹. Otro elemento fue la presencia de asambleístas representantes de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, además del diálogo que se propició con diversas organizaciones y personas inmigrantes que llegan a Ecuador, incluyendo a los refugiados, especialmente colombianos.

Este abordaje del tema de la movilidad humana permitió reconocer que Ecuador es un país de origen, tránsito, destino y retorno migratorio; y por lo tanto existe la necesidad de prepararse en el reconocimiento de la diversidad cultural y la promoción de la integración desde el ejercicio de los derechos humanos. Del total de artículos de la constitución, 58 artículos tienen relación directa con la movilidad humana⁶².

En los artículos 11, 19, 21, 28, 35 y 38 se desarrolla ampliamente el tema de la movilidad reconociendo el principio de igualdad y no discriminación de todas las personas, incluyendo la condición migratoria como un hecho que no debe ser motivo de exclusión social; prohíbe la transmisión de publicidad que induzca a la violencia, a la discriminación y al racismo; promueve la conservación de la identidad cultural de las personas; garantiza la educación en todos sus niveles, sin discriminación alguna; garantiza los derechos de grupos de atención prioritaria como niños, niñas y adolescentes y adultos mayores en situación de desastres naturales o antropogénicos, sean conflictos armados o todo tipo de emergencias producidas por el ser humano (Benalcázar, 2009: 202)

Por tanto, se puede considerar que la Constitución de Montecristi radicaliza el tema de la movilidad humana tanto de manera teórica cómo en retos institucionales, propugna el principio de la ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los

⁶¹ Los cuatro puntos más importantes de este acuerdo que después fueron incorporados a la constitución ecuatoriana fueron: 1) el reconocimiento de la complejidad y la integralidad del hecho migratorio en el Ecuador, lo cual implica implementar medidas efectivas para superar la visión que identifica a los emigrantes con el envío de remesas y a los inmigrantes y refugiados con problemas sociales; 2) abordar el hecho migratorio desde una perspectiva integral, que articule la acción de los distintos agentes estatales que trabajan en torno a la migración a fin de armonizar y coordinar medidas de mayor y mejor impacto; 3) emprender un proceso de reforma jurídica que armonice y actualice la legislación sobre migración y extranjería en el país, a fin de que las problemáticas de inmigración, emigración, refugio y desplazamiento sean abordados desde los principios de defensa y respeto de los Derechos Humanos y 4) establecer un sistema estadístico que permita saber cuántos emigrantes, inmigrantes, refugiados y desplazados existen en el país, así como las condiciones de vida de estos colectivos para formular políticas integrales y consistentes (Benalcázar, 2009:188-189)

⁶² Se encuentra dentro de 7 títulos Generales de la Constitución relativos a los elementos constitutivos del Estado; Derechos; Participación y organización del poder; Organización Territorial del Estado; Régimen de Desarrollo; Régimen del Buen Vivir y Relaciones Internacionales.

habitantes del planeta, el progresivo fin de la condición de extranjero, pero además reconoce y protege el tema del refugio, situándolo como grupo de atención prioritaria a las personas en movilidad, todos estos vistos como elementos transformadores de las relaciones desiguales entre los países, especialmente en las relaciones Norte-Sur.

Un primer paso después de la Constitución, es la elaboración de la Ley Integral de Movilidad Humana que ha sido impulsada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Secretaria Nacional del Migrante, la Coalición por las Migraciones y el Refugio⁶³ y el Plan Migración Comunicación y Desarrollo⁶⁴; Este proyecto de ley es entendida como un cuerpo legal sistemático, integral, coherente, unitario y ajustado a estándares nacionales e internacionales de derechos humanos, que regulará el tratamiento jurídico e institucional de la movilidad humana en el Ecuador⁶⁵. Propuesta que está en proceso y hasta la fecha de esta investigación no ha sido aprobada.

Obviamente, en la práctica es mucho más complejo encontrar coherencia entre los principios consagrados en la Constitución del Ecuador y las practicas cotidianas, el ámbito normativo/discursivo queda desbordado por la realidad en donde todavía la efectiva garantía de derechos y la integración real de esta población está lejos de ser un hecho.

Hay que decir que la legislación y los instrumentos jurídicos que regulan los derechos de los inmigrantes y extranjeros no están acordes con el mandato de la Constitución, estos instrumentos provienen del periodo de las dictaduras militares de los años setenta, con regulaciones basadas en concepciones de seguridad nacional, selectividad, control y criminalización de los extranjeros y bajo un imaginario social de competencia en el ámbito laboral, temor, miedo, e inseguridad social promovido desde

⁶³ Integrada por: Departamento de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Catholic Relief Services, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Fundación Esperanza, Internacional de Servidores públicos, Tierra de Hombres-Italia y Universidad Andina Simón Bolívar.

⁶⁴ Integrado por: Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica, Caritas Española, Comisión Episcopal de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Coordinadora de Radios Comunitarias, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, Fundación Un Sol Món, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales y Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes.

⁶⁵ Se ha previsto que el proyecto de ley, en términos generales contendrá: a) Principios Generales; b) Derechos y deberes; c) Políticas institucionales y adecuación de la institucionalidad, rectoría de la política, coordinación interinstitucional, construcción de política pública y veeduría ciudadana; d) De los mecanismos administrativos, judiciales y constitucionales de garantía para el cumplimiento de deberes y protección de derechos de emigrantes ecuatorianos y sus familias; de los inmigrantes; de los asilados, refugiados y apátridas; de los desplazados y migrantes internos; de las víctimas de la Trata de personas y tráfico de migrantes; e) Disposiciones transitorias: Reformas a legislación conexas y complementaria (Carrillo, 2009 “Proyecto de Ley Integral de Movilidad Humana”, Revista Migrante No. 7)

el discurso oficial y los medios de comunicación, por ejemplo la ley 3301⁶⁶ se rige bajo los criterios de la convención de 1951, por el proceso del registro ampliado incorpora en el acuerdo de Cartagena de 1984 flexibilizando los criterios con los que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración otorgaba la condición del estatus de refugiado⁶⁷.

Este instrumento jurídico vigente (Decreto 3301) tiene como falencia el hecho de que es un Decreto Ejecutivo y por ende así como fue creado, puede ser derogado en cualquier momento por la misma vía (Balda, 2008:44); además existe una dispersión del ámbito normativo e institucional que se ve reflejado en el número de oficinas, competencias, convenios ratificados y acuerdos ministeriales que operan de manera aislada e igualmente débiles.

Política del Ecuador en materia de refugio 2008

En el primer capítulo se discutieron los elementos de la política pública del Ecuador en materia de refugio, en este apartado sólo explicaremos de manera resumida su contenido como referente para la siguiente parte de este capítulo que consistirá en el análisis de la política y específicamente en el desarrollo del Proceso del Registro Ampliado.

Los desafíos que presenta la política pública en materia de refugio son derivados de lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010⁶⁸, capítulo política exterior, como parte de la política dos: “apoyar la vigencia del derecho internacional, en especial en los temas de los derechos humanos y el ambiente” (Política Pública del Ecuador en materia de refugio, 2008:27)

⁶⁶ Que contiene el Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los Refugiados y en su protocolo de 1967.

⁶⁷ La Declaración de Cartagena reconoce que existen personas que requieren protección y en el cuál se pone énfasis tanto en las causas objetivas imperantes en los países de origen o de residencia habitual de los solicitantes de asilo y refugiados. Brinda protección a personas que podrían no calificar como refugiados bajo los criterios del artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967, pero quienes requieren protección internacional a víctimas de la violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos, conflictos internos, agresión extranjera y otras circunstancias que perturban gravemente el orden público.

⁶⁸ Este plan contempla, entre otras acciones: 1)promover la legalización de personas que ameritan la protección internacional del estatuto de refugiado en el Ecuador; 2) Ejecutar una política de garantía de los derechos de los refugiados; 3)Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, en temas de refugio; 4)fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad; 5)Armonizar con el derecho internacional la legislación nacional sobre refugiados y formular una política pública sobre este tema.

Uno de los problemas que reconoció la política pública es que una gran parte de personas con necesidad de protección internacional no contaban (y muchos aún no cuentan) con el reconocimiento oficial y legal de su situación, hecho que conduce a que esta población se exponga constantemente a situaciones de extrema vulnerabilidad.

Otro de los problemas identificados fue que el sistema actual de reconocimiento del estatus de refugio no podía dar respuesta a la alta demanda de personas que necesitaban la protección internacional, hecho que se agrava con el número de personas que no siendo aceptadas por este sistema permanecen en el país en una condición migratoria irregular. También, expuso el hecho de que la sociedad ecuatoriana en general y en las instituciones públicas en particular, no tiene información acerca de la situación de los refugiados en el país, ni de los compromisos adquiridos para el cumplimiento del Derecho Humanitario Internacional por parte del Estado ecuatoriano.

En consecuencia de estos problemas identificados, la gran mayoría de la población refugiada en Ecuador vive en condición de invisibilidad, lo que dificulta su acceso a servicios (aunque como explicaremos más adelante el reconocimiento tampoco favorece en la realidad obtener las garantías que el estatus de refugiado otorga), lo que sí es importante de resaltar es que antes de esta política, el tema no había constituido una prioridad gubernamental, lo que se traduce en una ausencia de políticas nacionales al respecto.

Cuadro N.º 4
Programas a ejecutar por el Estado ecuatoriano

Meta	Programas
1. Promover la legalización o regularización de las personas que ameritan la protección internacional del estatus de refugiado en el Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación de personas que ameritan estatus de refugiados y divulgación del procedimiento para ser reconocidos como tales. - Diseño de una política de garantía de los derechos y la legalización de los refugiados - Registro ampliado de refugiados y de solicitantes de refugio
2. Ejecutar una política de los derechos de los refugiados.	- Promoción de los derechos de los refugiados
3. Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en temas de refugio.	- Desarrollo institucional para el procesamiento de solicitudes de refugio.

4. Fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad	- Políticas públicas para la inserción social de la población de refugiados
5. Armonizar con el derecho internacional la legislación nacional sobre refugiados y formular una política pública sobre este tema	- Desarrollo de normativa y políticas públicas en beneficio de los refugiados en el Ecuador

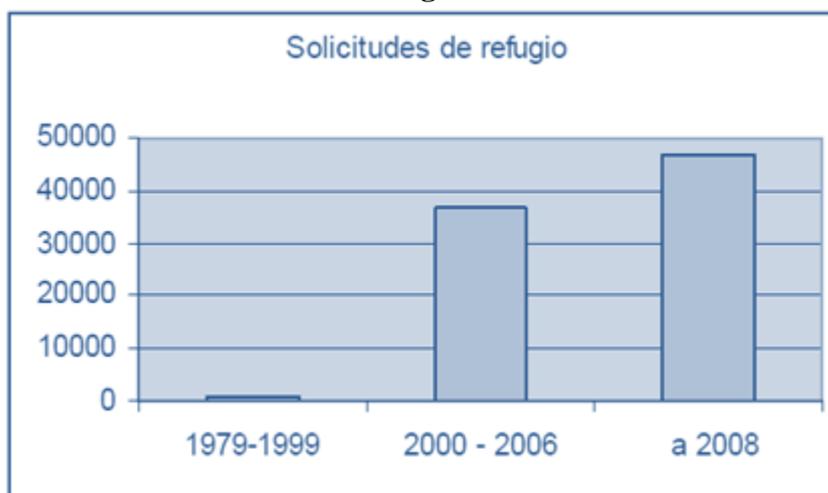
Política del Ecuador en Materia de Refugio. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Quito, 2008 Págs. 34-45

Según las metas que indica el cuadro anterior, el documento del 2008 sólo dicta las directrices para formular una política pública en materia de refugio pero no se consolida en concretar los lineamientos, responsabilidades, actores, presupuesto que requieren una política pública. Es indudable que a partir del Registro Ampliado existe un avance en el tema del reconocimiento y la modernización institucional y de procedimientos que detallaremos con precisión más adelante, pero en la meta cuatro no se reconocen avances y la meta cinco propone justamente la elaboración de una política pública sobre el tema del refugio que logre armonizar el derecho internacional con la legislación nacional. De esta manera, la política pública en materia de refugio del 2008 se constituye como una política coyuntural, en la cual su componente más importante es la regularización de la población que amerita la protección internacional. Como interrogante queda ¿por qué el Estado ecuatoriano hace esta apertura en el reconocimiento y regularización de la PCNPI cuando no tiene la capacidad ni los recursos para mantenerlo?

3.2. El proceso del registro ampliado: origen, resultado, balance y desafíos.

Como se advirtió anteriormente, el flujo migratorio de personas con NPI aumentó notablemente a partir del 2000, de 709 peticiones en 1999 a 47 000 en 2008 (Molina, 2009:2); siendo este último año el que registra mayor número de solicitantes de refugio.

Cuadro N.º 6
Solicitudes de Refugio desde 1979-2008



Fuente: Molina Camilo (2009:2) Cooperación Internacional al Desarrollo y Refugio en la frontera norte en Ecuador. Boletín electrónico Ventana a la Cooperación No. 4

Ante el incremento en las solicitudes de registro, las cifras sugieren la poca capacidad institucional que tenía la Oficina de Refugiados para procesar y dar respuesta a estas solicitudes debido en gran parte a su actividad centralizada en la capital y al poco personal con el que contaban (Ver cuadro N.º 6)

Cuadro No.º 6
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: Balda Sebastián (2008:55) El refugio colombiano en el Ecuador en el período 2000-2007: Debilidad Institucional y políticas públicas.

Hasta el año 2008, existían según datos de la Dirección General de Refugiados 65 438 solicitudes hechas a través del proceso regular, de las cuales se concedió el estatus a 18 669, esto quiere decir que hasta ese año más de la mitad de las solicitudes no eran reconocidas (71,47%). De esa cifra el 88% de solicitudes son de nacionalidad colombiana (Gráfico N.º 5).

Gráfico N.º 5
Solicitantes registrados por nacionalidad



Fuente: DGR

Debido a este alto nivel de centralismo que se traduce en que la DGR únicamente tenía presencia permanente en las ciudades de Quito (sede principal de Cancillería), Cuenca (Subsecretaría Regional del Austro) y Lago Agrio (inaugurada el 20 de junio de 2008) se incluye el Proceso de Registro Ampliado como parte de la reestructuración de las deficiencias institucionales.

Antes del Proceso de Registro Ampliado, el procedimiento regular para la determinación de la condición del estatus de refugiado se da a través del decreto 3301, que recoge las definiciones de refugiados y con el que se trabaja aún en la actualidad.

El Decreto 3301 es el reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y de su protocolo de 1967. En ella se estipula la creación de la Comisión de Elegibilidad conformada por dos funcionarios de la Cancillería y uno del Ministerio de Gobierno, y podrá ser convocado en calidad de observador un representante del ACNUR (Art. 4

capítulo II). En el capítulo X acerca de los refugiados en Ecuador, sostiene que estas personas gozan de los mismos derechos que la Constitución y las leyes de la República reconocen a los extranjeros en general, así como también de los previstos en la Convención de 1951.

Para el proceso ordinario los solicitantes deben presentar algún documento de identificación personal, de lo contrario deberá indicar las razones; en el proceso de registro ampliado no era necesario que las personas contaran con estos documentos para hacer la solicitud. Después de realizar la solicitud en el procedimiento ordinario el Ministerio de Relaciones Exteriores otorga a los solicitantes de asilo un certificado provisional que los identifica como solicitantes de la condición de refugio; este certificado tiene una validez de 90 días hasta que el Ministerio tome una decisión definitiva sobre la solicitud⁶⁹.

Además del registro inicial, los solicitantes deben cumplir con una entrevista efectuada por funcionarios de la DGR⁷⁰; una vez recogida esta información el caso es analizado por la Comisión de Elegibilidad. Si la petición es aceptada el o la solicitante es reconocido en Ecuador y recibe un documento de identidad con la visa 12-IV⁷¹; si su solicitud es negada será notificado por escrito y la persona tendrá derecho de apelar la decisión ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro de un plazo de 30 días hábiles después de haber recibido la notificación de la negativa⁷²(Ver cuadro N.º 6)

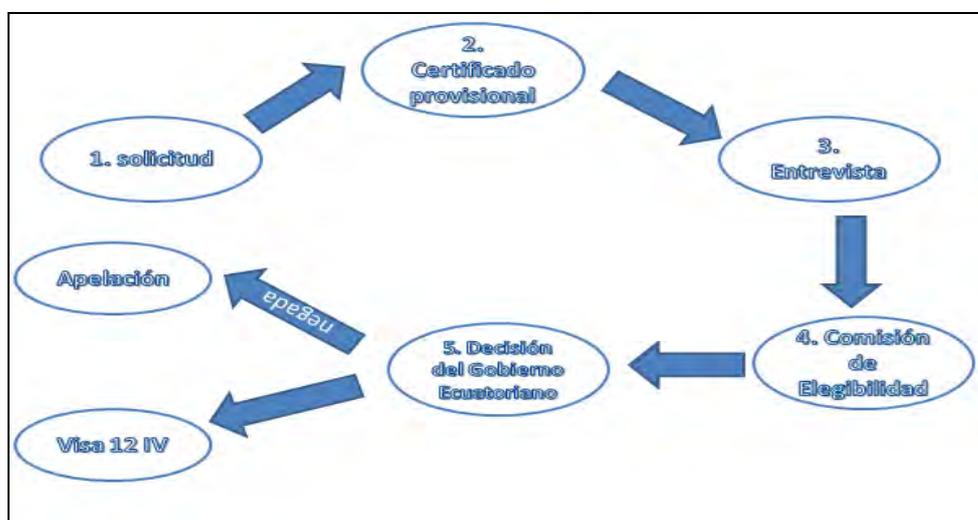
⁶⁹ Las personas que se encuentran en otras ciudades del Ecuador diferentes a Quito, Cuenca y Lago Agrio, donde existen oficinas de la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, pueden hacer sus solicitudes y obtener su certificado provisional a través de las oficinas de ACNUR ubicadas en las ciudades de Ibarra, Tulcán, Esmeraldas y Santo Domingo de los Colorados. Las personas de otras ciudades que no tiene presencia institucional o del ACNUR no cuentan con la posibilidad de realizar este trámite y esto influye en el alto número de PCNPI invisible en el país.

⁷⁰ Según testimonios de personas refugiadas en el país que han pasado por este requisito relatan que entre el momento de la solicitud y la entrevista pueden haber pasado entre dos y seis meses.

⁷¹ Esta visa debe ser renovada cada año.

⁷² Las dificultades que se encuentran las personas que han sido rechazadas es la poca información que les es entregada por el Ministerio de Relaciones Exteriores acerca de las razones para la negativa.

Cuadro N.º 7
Procedimiento para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado en Ecuador.



Elaboración propia basada en el Decreto 3301 de 1992 “Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y en su protocolo de 1967”.

Este procedimiento regular se simplificó con el Proceso de Registro Ampliado, realizando en un día el registro, la entrevista, la decisión de la Comisión de Elegibilidad y la entrega del documento que reconoce el estatus de refugiado. Éste procedimiento extraordinario se enfocó en las particularidades que se desprenden de la problemática colombiana y su conflicto interno y en la ampliación de los criterios de elegibilidad utilizados en el proceso ordinario.

En el plano institucional refiriéndonos a las dificultades para dar respuesta inmediata y eficaz al incremento anual en las solicitudes de refugio, se identificaron las transformaciones al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores con el propósito de actuar frente a la problemática del refugio de la población colombiana. De 65 443 solicitudes y 18 780 refugiados reconocidos hasta el 2008, sólo en el 2009 se registraron 30 373 solicitudes y se reconocieron 26 221 personas refugiadas y hasta el primer semestre del 2010 se encontraban registradas 12 923 solicitudes y 7 129 refugiados. (Ver cuadro N.º 8)

Dentro de estas transformaciones institucionales, la respuesta hacia las personas solicitantes de refugio se realizaba a través de una oficina del Ministerio de Relaciones Exteriores ubicada en Quito con una persona a su cargo; posteriormente, con el apoyo

de ACNUR desde el 2000 se amplía el presupuesto para la incorporación de mayor personal encargado, lo que derivó en la Dirección General de Refugiados; a partir de esa fecha, frente al incremento en las solicitudes y la dificultad que tenían para abarcar en el plazo establecido, se empiezan a realizar brigadas móviles en Esmeraldas, Tulcán, Ibarra, Lago Agrio, siendo todavía insuficientes para el número de población colombiana con necesidad de protección internacional establecida en Ecuador.

con el incremento de las solicitudes se ve la necesidad de replantear el trabajo de la oficina de refugiados que solo contaba con una persona que ejercía las labores de entrevistar, registrar, después empiezan a trabajar con pasantes, después entra el ACNUR que es el primer organismo que apoya el tema de las solicitudes de refugio, entonces se crea una especie de oficina de refugiados pero que en un inicio solo estaba financiada a través del ACNUR, ya se implementa a partir del año 2002, porque antes solo era un funcionario de la dirección de derechos humanos que atendía esta problemática, pero por la gran cantidad de solicitantes se ve la necesidad de abrir primero una oficina pero solo se podía atender la gente que venía a Quito. (Entrevista a funcionario DGR, 2010)

Cuadro N.º 8
Resumen solicitantes y refugiados colombianos

RESUMEN DE SOLICITANTES Y REFUGIADOS COLOMBIANOS				
AÑO	SOLICITANTES	REFUGIADOS PROCESO REGULAR	REFUGIADOS REGISTRO AMPLIADO	TOTAL REFUGIADOS
Hasta el año 2008	65.438	18.668	0	18.668
Año 2009	30.390	4.965	21.267	26.232
De Enero a Junio de 2010	12.923	1.157	5.972	7.129
TOTAL	108.751	24.790	27.239	52.029

Fuente: DGR.

Debido a los antecedentes planteados anteriormente acerca de las debilidades institucionales y de la presión de las organizaciones no gubernamentales, la iglesia, la academia y organizaciones de refugiados; se conformaron mesas de diálogo entre la sociedad civil y el Estado sobre el tema de los refugiados, a través de estos diálogos, las autoridades encargadas reconocieron que existe un número cada vez mayor de solicitudes de refugio y que la principal razón de no contar con el estatus de refugio se debe a que el Estado no tiene una oficina de Cancillería en frontera norte para responder a esta demanda.

Estas *Mesas de trabajo* estuvieron conformadas por organizaciones no gubernamentales como el Servicio Jesuita, Organizaciones de refugiados (ARCOE, ASEREX) e instituciones gubernamentales como el Ministerio de Gobierno; Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; Ministerio de Seguridad Interna y Externa; Policía de Migración; Plan Ecuador entre otros. A partir de las discusiones de estas *Mesas de Trabajo*, el gobierno crea un *Grupo Promotor* dirigido por el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa conformado por Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia, también participaron funcionarios de Plan Ecuador, Ministerio de Defensa y ACNUR. El trabajo de este Grupo Promotor tuvo una duración de un año (2007-2008) y fue el encargado de escribir el documento de la Política Pública en Materia de Refugio y planificar el mecanismo adecuado para ejecutar la regularización de la PCNPI en zona de frontera norte a través del Registro Ampliado. Una vez presentada la política pública este Grupo Promotor se disolvió.

Dentro de las entrevistas realizadas se plantea al ACNUR como el actor principal que posiciona la idea del registro de población colombiana con el fin de regularizar su situación en el país, basados en experiencias llevadas a cabo en otros países pero sin la magnitud que en Ecuador. El PRA se diseñó dirigido sólo hacia la frontera norte, fundados en las cifras previas del informe de ACNUR 2007 que demostraban una mayor concentración de PCNPI en esa zona; una vez obtenido el consenso para ejecutar este procedimiento, se empieza a discutir sobre su implementación. Un debate que implicó definir la interpretación para el reconocimiento como refugiados (los criterios de elegibilidad) y generó diversos argumentos a favor y en contra.

Los criterios para el otorgamiento de la condición de refugiado en el PRA flexibilizó los criterios planteados en la Convención de 1951 ajustándolos a las especificidades del conflicto colombiano; para ello, se construyeron dos tipos de criterios: temático y geográfico. Se afirma que flexibilizó los criterios anteriores porque por ejemplo, para la Convención del 51 debe existir una persecución directa sobre la persona para otorgarle el estatus de refugiado, teniendo en cuenta que en Colombia elementos como violencia generalizada, presencia del conflicto en casi todo el territorio nacional, violación constante de derechos humanos, temor de reclutamiento de menores

en la guerrilla o el paramilitarismo, prácticas del narcotráfico, fumigaciones de cultivos ilícitos, entre otros temas, son causas determinantes para que la gente tenga que huir, estos se identificaron como ejes temáticos para valorar la solicitud⁷³.

Para el eje geográfico contaron con información de cerca de 500 municipios (de 1102 municipios de Colombia) donde hay conocimiento de las zonas de conflicto como Putumayo, Nariño, Cauca, Caquetá, Tolima⁷⁴. Tanto para el eje geográfico como temático la información estuvo basada en informes de las oficinas de ACNUR en Colombia, de la Oficina de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la Republica de Colombia y de CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento) entre otros.

Se pretendía que el Registro Ampliado fuera un procedimiento efectivo, rápido y de fácil acceso a las personas; su discusión, carácter, características y requerimientos para su desarrollo fueron discutidos ampliamente al interior de la Comisión y trajo consigo también la reestructuración de los equipos de trabajo, de las definiciones conceptuales y operativas. Entre esos debates surgieron posturas a favor y en contra del registro, enmarcados dentro de visiones más conservadoras ligadas al tema de la seguridad y otras visiones más progresistas garantista de los derechos humanos.

Reacciones desde sectores como el gabinete de seguridad, las fuerzas armadas, autoridades gubernamentales locales y medios de comunicación plantearon explicaciones en contra aduciendo la inexistencia de filtros de seguridad en el registro, el malestar que producía el hecho de que no existiera una contrastación de la información que presentaban las personas solicitantes de refugio; otro argumento fuertemente afianzado por algunos medios de comunicación fue posicionar el registro como una atención privilegiada hacia la población colombiana contraponiendo las condiciones y necesidades de la población ecuatoriana vulnerable, colocando el tema

⁷³ En las entrevistas hubo un acuerdo generalizado con la idea de que el registro ampliado flexibilizó los criterios de elegibilidad acogiéndose con ello a los protocolos del Acuerdo de Cartagena de 1984 y a lo que plantea la nueva Constitución ecuatoriana que cómo se explicó anteriormente enfatiza en la protección de los Derechos Humanos.

⁷⁴ Como veremos más adelante a partir del análisis de la base de datos de la Dirección General de Refugiados de la información reportada por las personas registradas, solo dos departamentos dentro de Colombia no reportan como zonas de expulsión, lo que demuestra dos elementos del conflicto colombiano: por un lado existe una violencia generalizada y un conflicto presente en todo el territorio nacional y por consecuencia las personas refugiadas provienen tanto de zonas rurales como urbanas. También confirma que las personas que solicitan refugio en Ecuador no solo son provenientes de la zona de frontera Colombo-ecuatoriana.

como una competencia por recursos y servicios (salud, educación, empleo, etc.); Otro de los argumentos en contra del proceso era la idea de registrar a población colombiana vinculada con delitos, además del incremento de la inseguridad en la frontera, también se encontraron posiciones que advertían del “efecto llamado” que podría producirse con el registro masivo en el cual población colombiana utilizaran un estatus de refugio como estrategia migratoria de regularización en el país.

Dentro de los argumentos a favor (actores que defienden esta iniciativa dentro de las instituciones anteriormente mencionadas) está el hecho de reconocer que si bien el registro no es suficiente para garantizar el ejercicio de los derechos humanos, el proceso fue un paso importante para la regularización de la población. Esto es positivo tanto para la PCNPI como para el Estado, esta postura se recoge en la siguiente declaración hecha por una funcionaria del Ministerio de Gobierno:

De donde se partía era que es preferible tener a toda esta población registrada a no saber donde están y que están haciendo, entonces este es el primer punto con el cual toda la gente está totalmente de acuerdo, tenías diferentes posiciones, por ejemplo del Ministerio de Defensa realizaba las seguridades que vamos a tener, por nuestra parte era como iba a ser la aplicación de los ejes temáticos y geográficos, que son temas técnicos, el Ministerio de Justicia de que manera íbamos a hacer el tema de la integración igualmente que Plan Ecuador, y ACNUR actuando como observador y ayudando técnicamente (entrevista funcionaria Ministerio de Gobierno, 2010).

Otra de las posturas a favor es la voluntad del gobierno en la garantía de los derechos de un grupo más amplio de personas; permitió ampliar el debate hacia otros temas relacionados con el refugio como trata y tráfico de personas; violencia de género; reparación a las víctimas; derechos humanos; niños, niñas y adolescentes no acompañados; etc.; visibilizó a nivel internacional el contexto del Ecuador en relación a la población colombiana en situación de refugio a raíz del desbordamiento del conflicto colombiano y así que en el futuro sea posible canalizar apoyos a nivel regional y de cooperación internacional. Por otro lado, a través del registro de esta población ahora se cuenta con cifras más adecuadas a la dimensión del problema que permitirán diseñar políticas públicas mejor orientadas y que responda a las necesidades de esta población.

Una posición intermedia es aquella que plantea qué la visión de seguridad y la visión de derechos humanos no se contraponen:

(...) muchas veces ubicamos en seguridad lo que es más fácil de ubicar y no necesariamente lo que genera el problema, entonces hay un problema de seguridad que aquí no se puede desmentir, el conflicto de Colombia, es un conflicto que se desborda y nos genera conflictos de seguridad en el Ecuador, existen replicas de muchas cosas y más allá de eso existen actividades irregulares que se quieren dar en el Ecuador o que utilizan a personas ecuatorianas para proveer de armas, de comida (...) pero aquí hay que explicar cuál es el problema, el problema es el conflicto, las redes, el tráfico de armas, de gasolina, todo ese mundo y que ese mundo se come a ecuatorianos y a colombianos (...) el conflicto está viniendo porque necesita expandirse y si no hay políticas claras de control de ese conflicto va a expandirse(...) El problema de seguridad no son las personas, el problema de seguridad es que existe un conflicto, y el problema de seguridad tampoco es solo el conflicto, el problema de seguridad es la deficiencia de la justicia por sancionar, la deficiencia, la corrupción que tenemos en muchos espacios para perseguir, el problema no es que haya personas con el carnet de refugiados, sino que un fiscal diga no le detengo a la persona porque tiene carnet de refugiado o un policía diga no le detengo a la persona, entonces el problema ahí es la deficiencia con la que el Estado está actuando y no que la persona esté reconocida, al Estado le sirve incluso en temas de seguridad la visibilización de las personas (...) (Entrevista funcionaria Ministerio de Gobierno, 2010)

Cómo se llevó a cabo en las cinco provincias

El proceso de registro ampliado –PRA- se realizó en cinco provincias de Ecuador ubicadas en la zona de frontera norte: Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana, Carchi e Imbabura, en siete localidades: Muisne, Quinindé, San Lorenzo, Esmeraldas, Puerto Nuevo, Puerto El Carmen, El Palmar, Shushufindi, Lago Agrio, El Coca, Maldonado, San Gabriel, Tulcán e Ibarra.

En un inicio, se estimaba registrar y otorgar alrededor de 50.000 visas de refugio a ciudadanos colombianos. Las brigadas se realizaron desde el 23 de marzo del 2009 al 31 de marzo de 2010, en ellas se atendieron 28 486 solicitudes de las cuales fueron reconocidas 27 353 y derivadas al proceso regular 1 133; cifra que no llegó a cumplir con lo estipulado pero que a pesar de ello, en la opinión pública y actores gubernamentales no deja de ser una experiencia de reconocimiento masivo e histórico en Ecuador.

Cuadro N.º 9
Resumen General Proceso de Registro Ampliado

Provincia	Localidad	No. PERSONAS REGISTRADAS	No. PERSONAS RECONOCIDAS COMO REFUGIADAS	No. PERSONAS DERIVADAS AL PROCESO REGULAR
Esmeraldas	Muisne	516	508	8
	Quinindé	2091	2020	71
	San Lorenzo	2814	2767	47
	Esmeraldas	5177	5055	122
Sucumbíos	Puerto Nuevo	676	664	12
	Puerto El Carmen	965	953	12
	El Palmar	401	391	10
	Shushufindi	1468	1444	24
	Lago Agrio	7052	6850	202
Orellana	El Coca	653	615	38
Carchi	Maldonado	370	329	41
	San Gabriel	2879	2620	259
	Tulcán	910	856	54
Imbabura	Ibarra	2514	2281	233
	TOTAL	28486	27353	1133

Fuente: DGR.

Del total de las personas registradas, la distribución por sexo y rango de edad no muestra una diferencia significativa entre mujeres y hombres. La mayoría de la población se encuentra entre edades de 18 a 59 años y por un pequeño porcentaje es mayor el número de hombres registrados que el de mujeres. (Cuadro N.º 10)

Cuadro N.º 10



Fuente: DGR
Elaboración propia.

El procedimiento se realizó a través de brigadas móviles compuestas por funcionarios de la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración que visitaron las ciudades y poblados de estas cinco provincias, en ella se registraron y entrevistaron a todas las personas colombianas que cumplían con los criterios para ser reconocidos como refugiados.

Los casos que la Comisión de elegibilidad consideraba requería un análisis más profundo por parte del gobierno del Ecuador recibieron un carné de solicitantes de refugio válido por 90 días; a los ciudadanos cuyos casos hayan sido negados por motivos de exclusión se les programó una cita para ser atendidos en las oficinas de la DGR en Quito. Todas las solicitudes fueron receptadas y procesadas el mismo día.

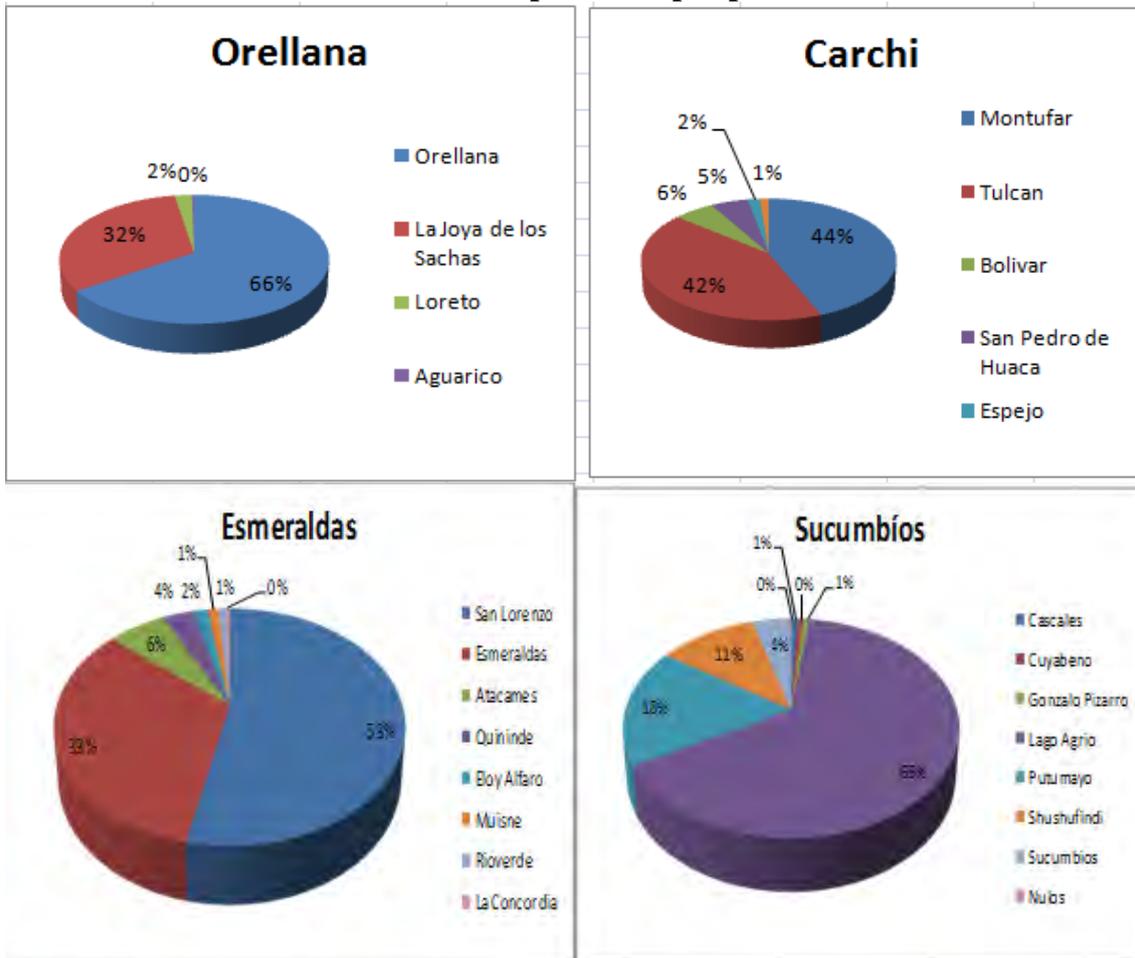
El Registro Ampliado fue planificado para reconocer a la PCNPI residente en la frontera norte, no obstante, los datos registrados por la DGR refleja que personas de diferentes provincias acudieron a las zonas donde se encontraba la brigada para ser reconocidos, a pesar de tener cerca una oficina de la DGR (ver gráfico N.º 6); algunas explicaciones a este hecho fue la percepción de la gente acerca de la flexibilización de los criterios de elegibilidad, algunas personas que antes habían sido negadas o que se encontraban en espera de la determinación de la condición, encontraron en esta respuesta gubernamental un camino más ágil para la regularización, otro era el hecho de que todo el procedimiento se realizara en un solo día lo que reducía los costos que acarrea la solicitud a las personas⁷⁵.

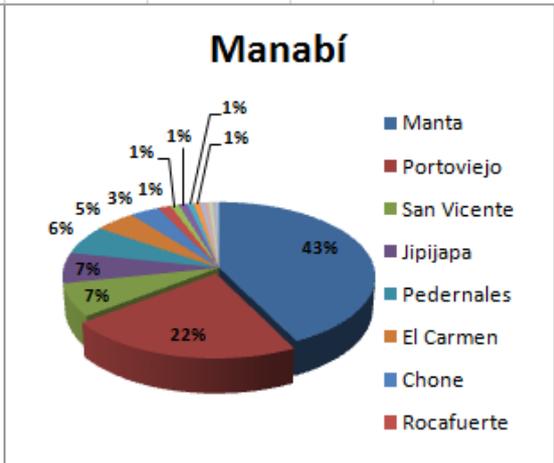
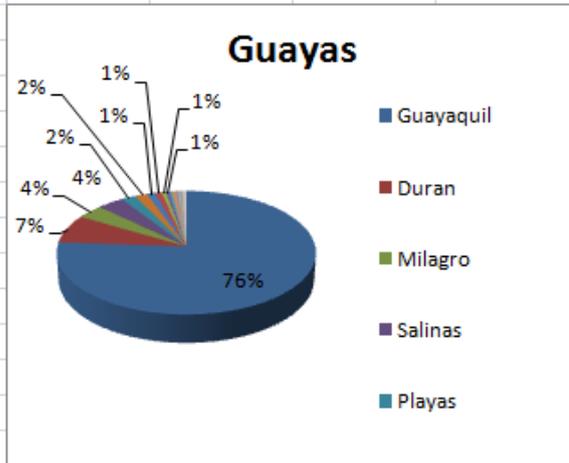
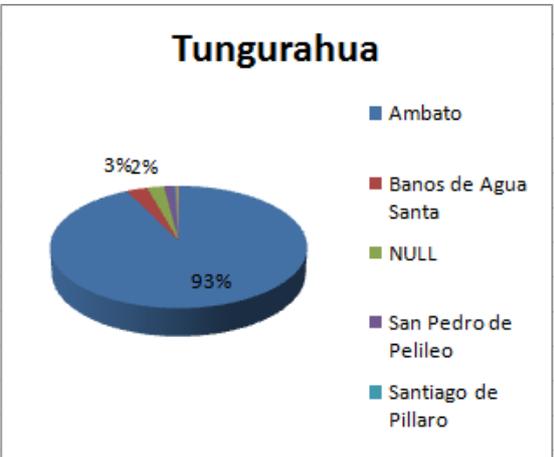
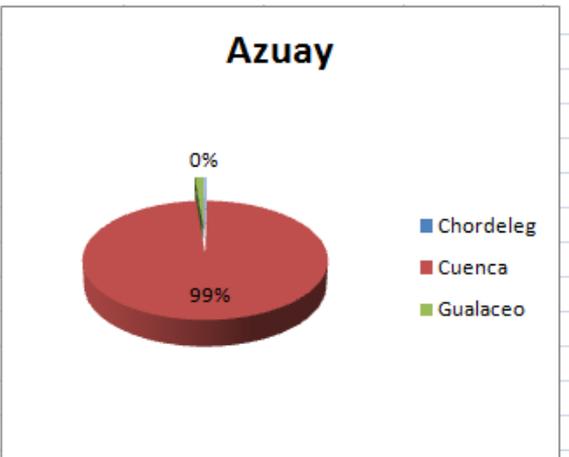
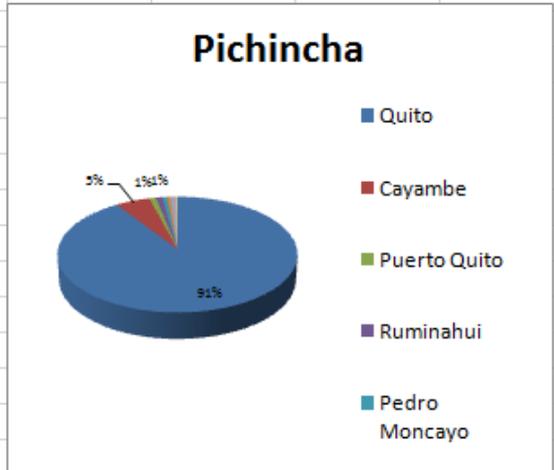
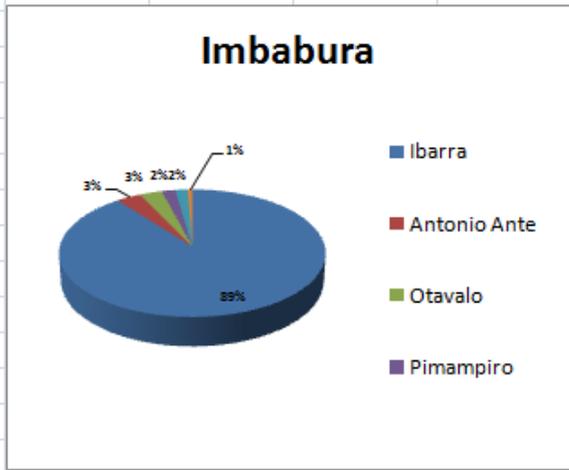
⁷⁵ Aquí nos referimos no a los costos de solicitud, pues este es un procedimiento gratuito, sino a los gastos de transporte en todas las ocasiones que deben ir hacia las oficinas de la DGR, en muchos casos alojamiento y comida, teniendo en cuenta que en muchas ocasiones se trasladan familias completas a hacer la solicitud.

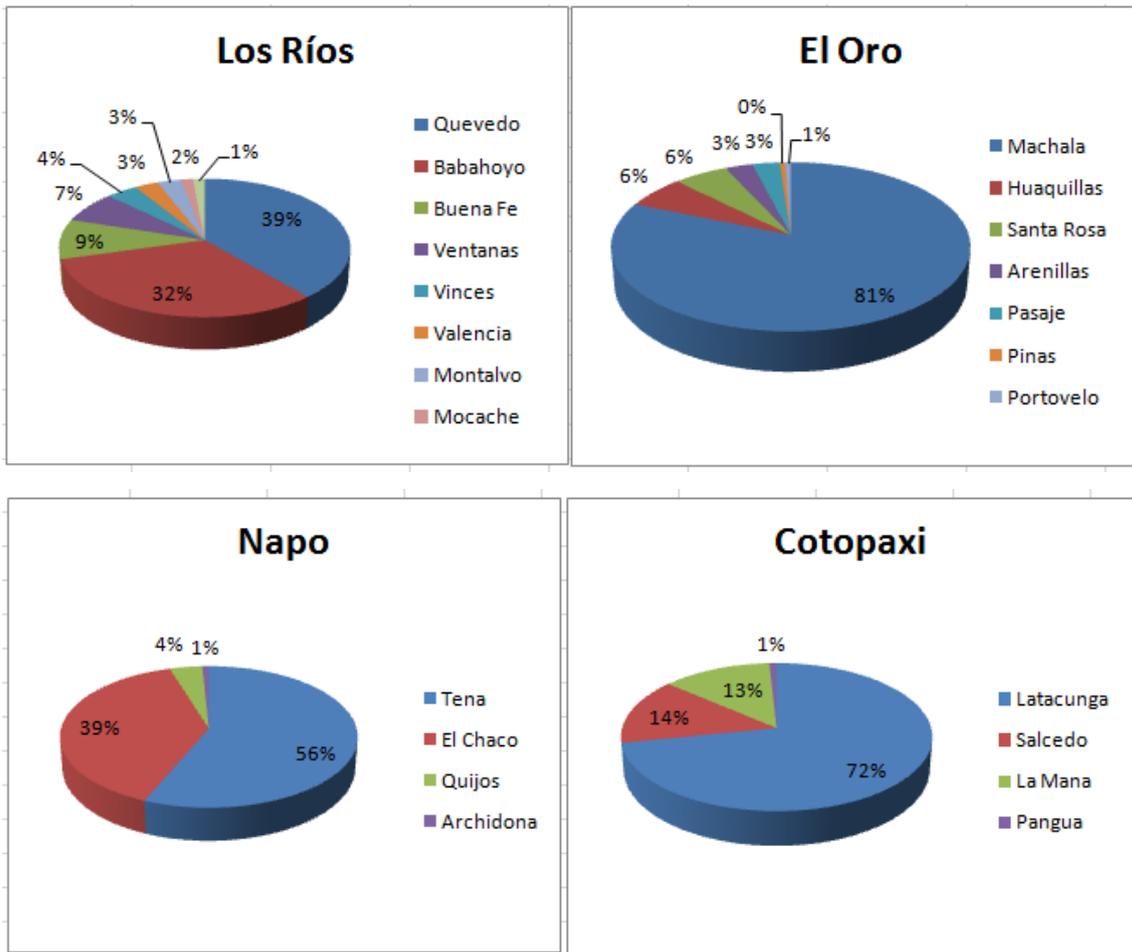
expulsión de la población registrada en el PRA (Nariño, Putumayo y Valle del Cauca son los departamentos donde procede el mayor número de personas). Las provincias (en el caso de Ecuador) según la tonalidad reflejan donde se encuentra concentrada la población colombiana reconocida como refugiada dentro del PRA, las provincias con el mayor número de personas refugiadas son aparte de las cinco provincias de frontera norte, Pichincha y Guayas.

También a continuación, se presentan los gráficos que muestran dentro de algunas provincias como está distribuida la población registrada en el PRA.

Gráfico N.º 7
Distribución de la población por provincia.

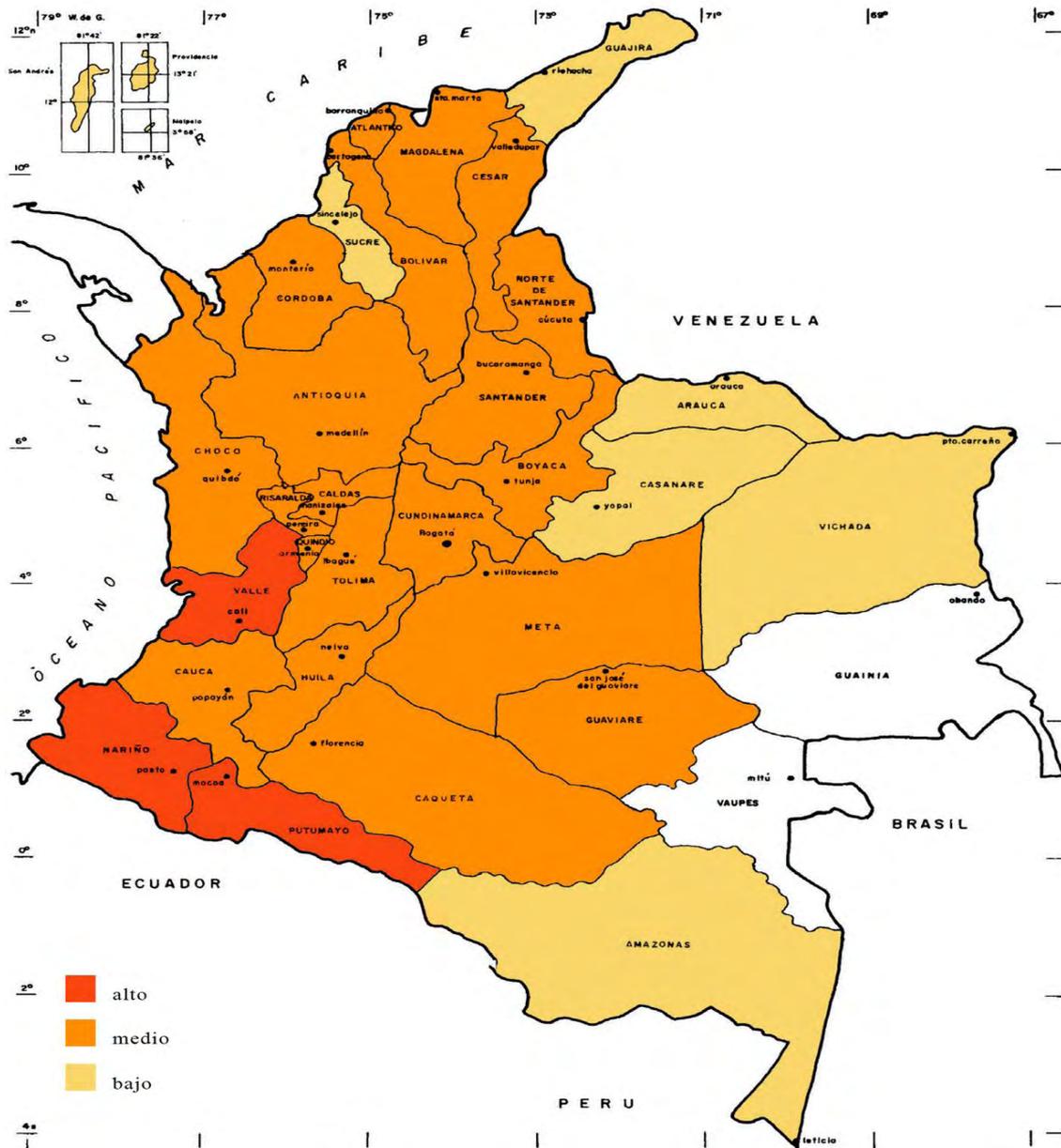




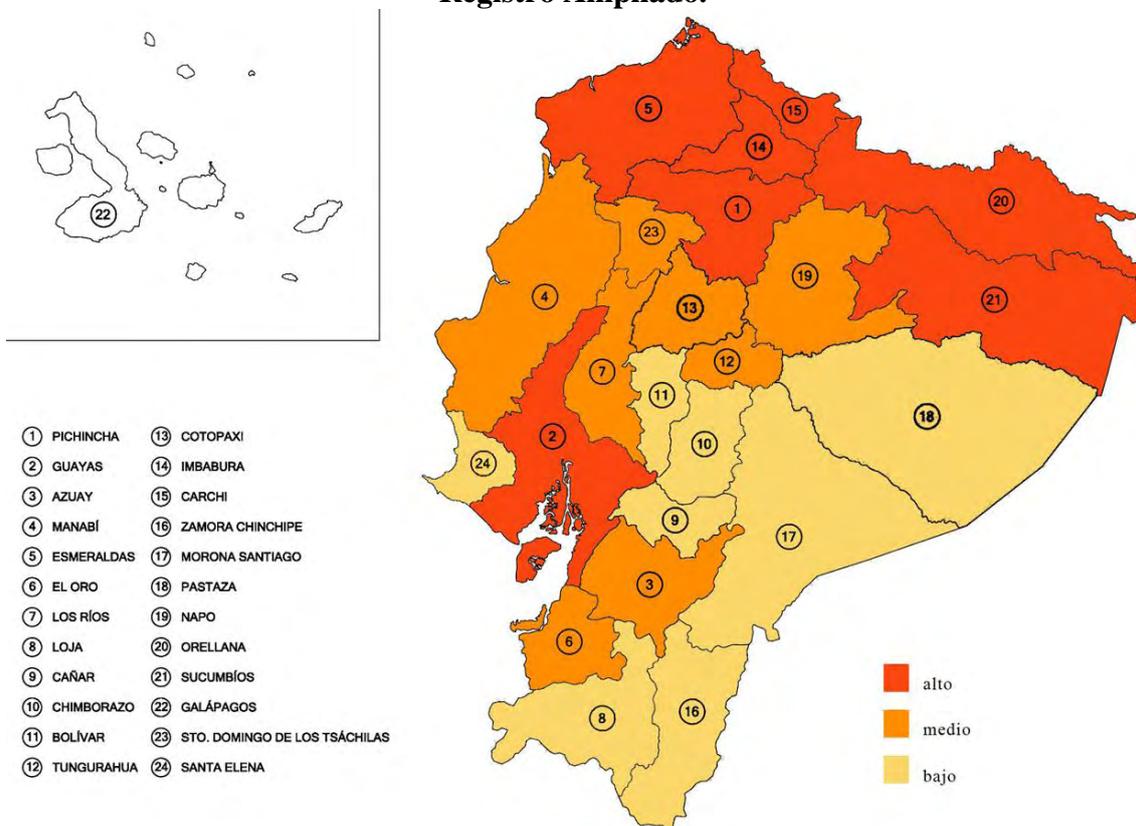


Fuente DGR
Elaboración propia.

Mapa N.º 1
Departamentos de expulsión en Colombia de la población refugiada reconocida en el Proceso de Registro Ampliado.



Mapa N.º 2
Municipios receptores de población colombiana reconocida en el Proceso de Registro Ampliado.



Una de las dificultades para el análisis del PRA fue el acceso a la información recopilada, por ejemplo, no se tienen datos acerca de la fecha de entrada al Ecuador que hubiera sido muy útil para establecer cómo el aumento en las solicitudes en el Ecuador corresponde a la intensidad y recrudecimiento del conflicto colombiano; también faltó clasificar a partir de los relatos de la PCNPI durante las entrevistas, los temas prioritarios o razones por las cuales tuvieron que desplazarse, esto permitiría caracterizar las dinámicas en las cuales está operando la violencia y el destierro en Colombia, que según entrevistas realizadas a población refugiada no solo incluye la amenaza de los actores armados tradicionales (guerrilla-paramilitares) sino temas como el destierro por mega-proyectos en zonas estratégicas de Colombia que poseen una riqueza en términos de recursos naturales, fumigaciones de cultivos ilícitos y violencia urbana con la conformación de mafias o pandillas al servicio del narcotráfico que controlan los territorios y las personas.

Dentro de las dificultades del proceso estuvo presente el reclamo de algunos solicitantes quienes planteaban la discrecionalidad con la que la Comisión de elegibilidad tomaba la resolución del caso, para algunas personas pese a ser un procedimiento flexible en el cual se reconoció un número significativo de solicitantes de refugio también existió la inconformidad expresada en que frente a un posible caso similar, en uno la respuesta era positiva y en otros casos no. La posición institucional es que sí se tuvieron en cuenta los mismos criterios (temáticos y geográficos) para todos los casos pero lo reportado por las personas en la entrevista era fundamental, sin embargo entre un caso y otro de similares características pueden existir diferencias de fondo que determinan la resolución de la Comisión. Lo que sí está claro es que la decisión de otorgar o no la condición de refugiado es una decisión del Estado que en su soberanía otorga el estatus a quien desee (Entrevista Embajador Alfonso Morales, 2010)

La (no) respuesta del gobierno colombiano frente al tema de los/as refugiados/as

EL PRA buscó incidir en el reconocimiento de que el drama humanitario del desplazamiento forzado no es sólo un tema que concierne a Colombia, sino que afecta a toda la región y que por ende implica que se asuman posturas frente a este caso de los países limítrofes con Colombia y a nivel internacional.

Como explicamos en el primer capítulo, la posición que ha asumido Colombia durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe es el no reconocimiento de un conflicto y en esa medida la poca capacidad que tiene para intervenir y dar respuesta a la población desplazada internamente, más aún con la población que ha cruzado fronteras. Por el contrario ha existido una apatía y descalificación demostrada en declaraciones cómo “terroristas de las FARC se *refugian* en ese país” (declaraciones del presidente Álvaro Uribe Vélez⁷⁷)

Según lo indagado a través de las entrevistas con funcionarios gubernamentales del Ecuador se evidenció la ausencia de coordinación con el gobierno colombiano en

⁷⁷ Diario el Tiempo. 25 de Octubre de 2006 “Presidente Álvaro Uribe dice que pruebas de presencia de Raúl Reyes en Ecuador son sólidas”. Varias declaraciones del saliente mandatario han fortalecido la imagen al interior de Colombia de desacreditar el hecho de que miles de personas colombianas tienen que cruzar la frontera debido al conflicto armado que existe en Colombia. Esta etiqueta de “guerrillero” o “terrorista” también afecta en Ecuador frente a la imagen de los/as refugiados/as, influyendo para la discriminación y xenofobia con esta población.

relación con la temática; no existe una participación o acción intergubernamental entre Colombia y Ecuador, más allá de los acuerdos binacionales establecidos (ver capítulo I) que en la práctica tienen poca incidencia y en los últimos años, con el rompimiento de relaciones diplomáticas no se ha dado alguna discusión sobre el tema del refugio entre Colombia y Ecuador.

Las relaciones entre Colombia-Ecuador han estado centradas prioritariamente en la crisis que provoca el conflicto en la frontera de ambos países. Respuestas desde Colombia a través de estrategias como el Plan Colombia o el Plan Patriota se empeñan en responder de manera militar en el marco de la Seguridad Democrática y la lucha contra el terrorismo, lo que ha dejado graves efectos ambientales y humanos a causa de la lucha armada entre paramilitares, guerrilleros y ejército nacional por el dominio territorial, los cultivos ilícitos y las acciones del Estado por erradicarlos. Por su parte Ecuador a través del Plan Ecuador busca contrarrestar los efectos del conflicto colombiano en territorio ecuatoriano, fortaleciendo la presencia estatal en zonas que históricamente han sido abandonadas, basados en la protección de la población, de los recursos naturales, del patrimonio nacional y el control efectivo de su territorio⁷⁸.

Por tanto, en los últimos años, se producen graves daños a la relación diplomática Colombia-Ecuador relacionadas con incursiones militares colombianas a territorio ecuatoriano y la erradicación aérea de cultivos ilícitos. Esta visión de Colombia centrada en la lucha antiterrorista ha impedido una disposición del gobierno colombiano para discutir con sus vecinos sobre el conflicto armado y sus consecuencias regionales. Por consecuencia, esta tensión en las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia afecta la situación de la población refugiada, afianzándose más una doctrina de la seguridad nacional en la visión del problema colombiano (Rivera, 2007:5)

Margarita de la Torre plantea que la ausencia de disposiciones concretas sobre refugio puede deberse a que la responsabilidad del Estado expulsor de refugiados (Colombia) termina una vez estos cruzan la frontera, por lo que es necesario que los dos gobiernos incorporen en su agenda de política interior los asuntos humanitarios (De la Torre, 2009:13) Pero en la realidad, la visión y los intereses de estos dos países no

⁷⁸ No obstante, tan bien se reconoce que en términos de la realidad social, las fuerzas militares ecuatorianas se comportan en la frontera desde la estigmatización, el maltrato, la solicitud de dinero, la permisividad del contrabando, etc., que contradice la posición política del Estado.

coinciden y esto hace más complejo que se llegue a negociar las responsabilidades y las soluciones al fenómeno del desplazamiento forzado transfronterizo.

Papel desempeñado por el ACNUR

Si bien para este estudio es relevante identificar la participación del ACNUR en el proceso de registro ampliado, no sólo se trata del papel que este organismo juega, sino que está enmarcado en la incidencia y el papel que están cumpliendo los organismos internacionales en materia de formulación y ejecución de políticas públicas.

A partir del 2000 ha existido en Ecuador una presencia de organismos internacionales muy significativa que intervienen en este país con recursos financieros y técnicos (organizaciones no gubernamentales internacionales). Esta Cooperación Internacional ha tenido a través de su accionar una injerencia con los programas y propósitos del Estado ecuatoriano, hasta podría decirse que redefine asuntos de política a partir de cómo interpretan la problemática y su visión de las posibles áreas de intervención, esto fue expuesto en las entrevistas a funcionarios públicos y de organizaciones no gubernamentales; aunque la intervención de la cooperación internacional influye en la agenda y las prioridades en materia de política para refugiados en muchos casos su trabajo es disperso, asistencialista y de corta duración.

En ese sentido, hay que resaltar el papel fundamental que cumplen la cooperación internacional dado los recursos financieros y el apoyo técnico que prestan al Ecuador, pero muchas veces se convierten en intervenciones superficiales que están presente un tiempo y después retiran la ayuda. Como plantea Margarita de la Torre, la cooperación existe como mecanismo apaciguador de potenciales conflictos; sin la amenaza del conflicto la posibilidad de cooperar no tendría sentido.

ACNUR es en Ecuador la institución internacional más importante frente a temas de movilidad humana; ha ayudado a visibilizar la problemática en Ecuador y ha orientado el quehacer del Estado frente a esta problemática. ACNUR-Ecuador, ha venido asumiendo responsabilidades estatales por ejemplo en el hecho de asumir la función de registro de solicitantes en aquellas zonas donde la DGR no tiene presencia o a través de los costos financieros de la DGR (ver cuadro N.º 10).

En ese sentido, pese a ser una organización imparcial, su actividad en Ecuador demuestra cómo puede tener una injerencia política, en el tema del proceso de registro ampliado, es ACNUR quien posiciona el tema en Ecuador y en los lugares donde no existen las oficinas de cancillería, es ACNUR quien recepta los casos y realiza las entrevistas previas para ser enviadas a la DGR, es decir que asume una posición o responsabilidad estatal. Con respecto a los proyectos que ejecuta, este es quien decide qué temáticas serán abordadas, que para el caso han estado centradas en el reconocimiento y regularización de la población y en la asistencia inmediata, sin embargo existen debilidades para ejecutar acciones orientadas al restablecimiento y estabilización socioeconómica de esta población.

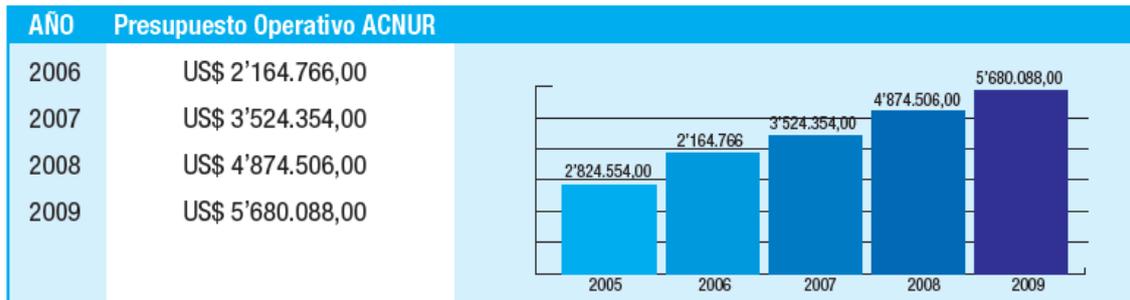
Al indagar acerca de los obstáculos y debilidades en la intervención del ACNUR Ecuador se resaltaron los siguientes⁷⁹:

- Alta variación del personal y la dificultad de construir un dialogo permanente con la población objetivo (refugiados/as, solicitantes de refugio y población invisible)
- No es claro el impacto de la intervención que realizan, ya que muchos proyectos no cuentan con un seguimiento
- Ha prevalecido una mirada asistencialista que en ocasiones produce por parte de la sociedad receptora reacciones en contra de la población refugiada, al sentir que tienen mayores privilegios y beneficios que podrían tenerlo igualmente la población vulnerable ecuatoriana
- ACNUR sostiene un dialogo con organizaciones no gubernamentales y trabaja con instituciones socias a partir de sus directrices⁸⁰, la dificultad es que no sostiene un dialogo permanente con la mayoría de organizaciones no gubernamentales que trabajan en Ecuador (se comprobó a través de las entrevista que existe un distanciamiento con organizaciones de refugiados y en algunos sectores de estos no goza de legitimación de base social)

⁷⁹ Recolectadas a partir de los entrevistados(as) para esta investigación

⁸⁰ En un inicio ACNUR trabajaba con la Conferencia Episcopal con la cual tuvo un distanciamiento por desacuerdos en líneas de trabajo, por tanto fue remplazada por HIAS quien realiza la intervención de emergencia a población refugiada con recursos de este organismo.

Cuadro N.º 11
Presupuesto operativo del ACNUR en Ecuador



Fuente: ACNUR. Primer trimestre 2009 Refugiados en el Ecuador: Datos básicos sobre la operación de ACNUR.

Gráfico N.º 8
Operaciones de ACNUR y agencias socias en el Ecuador



Fuente: ACNUR

Con lo expuesto en este capítulo, podemos concluir que Ecuador con esta iniciativa se convierte en el país con más reconocimiento de refugiados colombianos en América Latina reiterando el interés del Estado de cumplir con sus obligaciones internacionales de cara a un tema humanitario de interés mundial como el refugio. Es un reto, en el camino hacia la toma de decisiones y acciones que vayan acordes con el planteamiento de la nueva Constitución ecuatoriana, no solo bajo el sistema regular, sino bajo la lógica del reconocimiento colectivo de población que requiere protección humanitaria.

Este proceso aportó al camino político acerca de la visión del refugio en el Ecuador. Inicialmente no parte de una iniciativa gubernamental sino que fue el producto de un proceso social de las organizaciones de derechos humanos preocupada en el tema de las migraciones y el refugio en Ecuador y de la población organizada de refugiados y refugiadas en el país, lo que implica como será discutido en el siguiente capítulo que el reconocimiento y regularización de la población en necesidad de protección internacional es sólo el primer paso en el camino de soluciones duraderas para esta población enmarcados en los nuevos desafíos que para el país tiene la integración local, según lo demanda los acuerdos ratificados a nivel internacional y según lo configurado en su nueva Constitución. Con esto no se pretende indicar que ha sido iniciativa unidireccional de las organizaciones de derechos humanos sino más bien, la política es producto de una coyuntura especial, en la cual el Estado abre puertas para activistas de la sociedad civil que asumen funciones relevantes en instituciones claves como es el Ministerio del Interior y que logran una articulación con actores civiles y organismos internacionales como ACNUR.

Capítulo IV

Los nuevos desafíos de la política: balance y recomendaciones

Es un hecho que Ecuador ha mantenido una política abierta en materia de refugio, protección humanitaria y asilo y existe en la actualidad una voluntad estatal en garantizar los derechos de las personas refugiadas, no obstante, existe una dificultad en traducir esa voluntad política en un proceso efectivo que logre el goce de derechos hacia esta población, lo que requiere de la formulación de políticas públicas y el fortalecimiento de instituciones estatales.

El PRA es un avance en el reconocimiento de la condición del refugio ya que permite el acceso a la protección y a la documentación; pero la protección implica mucho más que el reconocimiento. El reconocimiento no garantiza per se el acceso a derechos y, asumiendo que todavía es muy reciente para evaluar el impacto del Proceso de Registro Ampliado, a través de las recientes investigaciones se puede constatar que las condiciones de vida de la población refugiada permanecen todavía en alta vulnerabilidad⁸¹.

Cómo se expone en capítulos anteriores, gran parte de las políticas tienen su énfasis en el ingreso al sistema de protección y en algunos casos, en la atención humanitaria o en el primer periodo de asentamiento, sin embargo, la mayoría de los casos no alcanzan a generar procesos de integración y restablecimiento (Villa, 2008:117). Frente a la condición del refugio existen tres soluciones duraderas posibles: el retorno, el reasentamiento en un tercer país y la integración local (Plan de acción de México). Dada las condiciones del conflicto colombiano que no muestra una pronta

⁸¹ Para ver informes sobre las condiciones de vida de la población colombiana con necesidad de protección internacional consultar el informe de investigación FLACSO-ACNUR (2010) “Condiciones y Estrategias de vida de la población colombiana en Centros Urbanos”; ACNUR (2008) “Global Trends 2007: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons”; ACNUR (2006) “Refugee livelihoods. A review of the evidence”; CEPAR (2006) “the living conditions of refugees, asylumseekers and other colombians in Ecuador”; Georgetown University Law Center (2006) “unintended consequences. Refugee victims of the war on terror”.

resolución, el hecho que las personas manifiestan no desear retornar a Colombia⁸², y que el número de personas que acceden a un tercer país aún es muy bajo y excepcional⁸³, la opción más real es la integración local.

La integración local es un proceso complejo y gradual que comprende tres dimensiones: legal, económica y socio-cultural (Herrerros y Varese, 2010:388)

La integración legal plantea el acceso a derechos en las mismas condiciones que la población local (...) la integración económica busca la autosuficiencia mediante el logro de los medios de vida dignos y fomentando el desarrollo de la comunidad (...) y la integración socio-cultural promueve la convivencia pacífica sin discriminación ni explotación, mediante la libre expresión, el respeto cultural y la participación comunitaria (Herrerros y Varese, 2010:388-389)

La integración local no solo requiere una respuesta eficaz por parte del Estado, se requiere así mismo de la iniciativa y compromiso de todos los actores involucrados (organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, población refugiada organizada, sociedad civil, medios de comunicación e iglesia). Por otra parte, los programas de atención hacia esta población han estado principalmente dirigidos hacia la zona de frontera norte⁸⁴, con todo, a partir de los datos proporcionados con el registro ampliado, hoy en día se sabe que las personas en necesidad de protección internacional se están asentando en los principales centros urbanos del país: Quito, Guayaquil, Ibarra, Lago Agrio, Ambato, Cuenca, Machala, Santo Domingo; lo que implica tener en cuenta en los programas y proyectos, la dinámica y necesidades propias de las ciudades.

Algunos de los riesgos de protección a los que se enfrentan los y las refugiados(as) en las zonas urbanas son la amenaza de ser objeto de arresto y detención, la devolución, el hostigamiento, la explotación, la discriminación, además de la violencia sexual y por motivos de género, al tráfico y trata de personas, entre otros.

Durante el 2009 el ACNUR lanzó su *Política sobre la protección y las soluciones de los refugiados en zonas urbanas*. Esta política promueve los “espacios de

⁸² Solo para el año 2010 se realizaron a través del ACNUR dos repatriaciones, no obstante, esta cifra no da cuenta de las personas que por decisión propia y sin las condiciones necesarias para el retorno deciden regresar a Colombia (Entrevista Luis Varese delegado adjunto del ACNUR en Ecuador, 2010).

⁸³En promedio 700 personas al año consiguen el reasentamiento en un tercer país, los países de destino son Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Finlandia, y a través de la política de reasentamiento voluntario impulsada por el Plan de Acción de México, los países de la región que reciben población refugiada son Brasil, Chile, Argentina, Uruguay y Paraguay (Entrevista Luis Varese delegado adjunto del ACNUR en Ecuador, 2010).

⁸⁴ Por ejemplo hasta el 2010 el 70% de los recursos encargados por la comunidad internacional para la atención de los refugiados están destinados a la zona de frontera norte. (ACNUR:2010)

protección⁸⁵ como la búsqueda de entornos urbanos que garanticen las necesidades de protección de los refugiados, esto requiere de: garantía del principio de no devolución ni detención arbitraria; goce efectivo de libertad de movimiento, asociación, expresión y protección de la unidad familiar; acceso a medios de vida y al mercado laboral sin explotación ni discriminación; disfrute de vivienda y albergue dignos; acceso a servicios públicos y privados en igualdad de condiciones y logro de soluciones duraderas.

La Integración Local

Durante el trabajo de campo se indagó acerca de las acciones y propuestas necesarias para la integración de la PCNPI; fundamentalmente los(as) entrevistados(as) coincidieron en el tema de la inclusión e integración; el acceso de derechos, combatir la discriminación y la xenofobia; Además resaltaron la necesidad de reformar la normativa que regula el tema del refugio en el país y de las instituciones del Estado responsables en la atención de esta población. El cuadro N.º 12 presenta algunos retos y acciones que se requieren enmarcados dentro de las dimensiones de la integración local, considerando que existen avances en algunas estrategias y otras que posiblemente todavía sean aspiracionales:

Cuadro N.º 12
Dimensiones de la Integración local

Dimensiones	Definición	Retos para el Ecuador
LEGAL	De acuerdo a las recomendaciones del Comité Ejecutivo del ACNUR, la dimensión legal de la integración se refiere a la existencia de un marco legal que asegure un estatuto jurídico definido y un progresivo marco de derechos igual al de sus ciudadanos, incluyendo la posibilidad de naturalización.	Reforma Decreto Ejecutivo 3301/1992 - garantiza el respeto a los derechos fundamentales de los solicitantes de la condición de refugio y de los y las refugiados reconocidos - Coadyuva a su integración local como principal solución duradera - inserta a las personas refugiadas en los programas gubernamentales de inclusión económica y social en igualdad de oportunidades que la población ecuatoriana

⁸⁵ ACNUR define los “espacios de protección” como el entorno propicio que pueda existir en un lugar determinado para respetar los derechos reconocidos a nivel internacional de los refugiados y para satisfacer sus necesidades. Estos espacios de protección no son estáticos, sino que se expande y contraen en forma periódica de acuerdo con los cambios que ocurran en el ámbito político, económico, social y de la seguridad. (ACNUR, 2009:6)

	<p>La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, así como los instrumentos relevantes en derechos humanos, constituyen el marco legal para guiar el proceso de integración legal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Viabiliza el acceso a derechos y la atención en servicios públicos - reconoce el derecho al trabajo tanto a solicitantes de la condición de refugiado como a refugiados reconocidos - Protege y fomenta la participación de personas refugiadas mediante asociaciones - Extiende la validez del documento de refugiado de uno a tres años - Incluye un enfoque transversal de género, edad y diversidad <p>Ley de Movilidad Humana</p> <p>Apertura de oficinas de la DGR: desde el 2010 se abrieron oficinas de la Dirección General de Refugiados en Guayaquil, Esmeraldas, Ibarra además de las oficinas que ya existían en Quito, Cuenca y Lago Agrio.</p> <p>Brigadas en lugares apartados donde no existe oficina de Cancillería: se continúa llevando el proceso hacia zonas donde las personas no logran acceder a una oficina de cancillería.</p>
<p>ECONÓMICA</p>	<p>El Comité Ejecutivo del ACNUR define la dimensión económica de la integración, como el contexto que permite a refugiados (como individuos, hogares familiares o comunidad) convertirse en autosuficientes⁸⁶, de contribuir de esta forma al desarrollo económico local. Para esto, debe entenderse el derecho al acceso a la generación de ingresos y la libertad de movimientos, como parte esencial de la protección.</p>	<p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - generar fuentes de empleo - establecer programas de micro-crédito - Establecer mecanismos para la entrega de documentos y el reconocimiento y validación de certificados y diplomas - contemplar mecanismos de participación de la sociedad civil en todas las fases de planificación, ejecución y evaluación de los programas de integración <p>Actividades de generación de ingresos que impulsa el ACNUR con sus agencias socias</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proyectos productivos individuales que incluyen asistencia técnica,

⁸⁶ Para el ACNUR la autosuficiencia es la capacidad de las personas, hogares o comunidades de obtener por su cuenta y con dignidad los medios necesarios para cubrir sus necesidades básicas. En el caso de personas refugiadas es el logro de los medios de vida necesarios, al tiempo que se reduce su vulnerabilidad y la dependencia de asistencia

	<p>El Plan de Acción de México establece como uno de los mecanismos para el logro de soluciones duraderas el Programa de Autosuficiencia e Integración Local Ciudades Solidarias</p>	<p>capacitación y capital inicial.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proyectos productivos asociativos o comunitarios - Bolsas de empleo - Capacitación, para mejorar las competencias laborales - Micro-créditos
<p>SOCIO-CULTURAL</p>	<p>El Comité Ejecutivo del ACNUR define la dimensión sociocultural de la integración como el proceso de la persona refugiada para adaptarse al contexto local, respetar y comprender la nueva cultura, y también el proceso de la comunidad local para aceptar a los refugiados y refugiadas en su contexto sociocultural. Ambos procesos, se deben basar en los valores de la diversidad, no discriminación y tolerancia.</p>	<p>Acceso a educación: en el 2006, el Ministerio de Educación expidió el Acuerdo Ministerial 455 que estableció un reglamento para el acceso al sistema educativo de las personas refugiadas y solicitantes de refugio que no contaban con certificados de los estudios realizados en su país de origen.</p> <p>En el 2008, surge el Acuerdo Ministerial 337 que clarifica los mecanismos para ubicar a los estudiantes en los diferentes niveles, establece las sanciones a quienes lo incumplan así como la responsabilidad de las autoridades competentes de informar, capacitar y monitorear el nuevo reglamento que se expida.</p> <p>Acceso a Salud: La Constitución de la República del Ecuador reconoce en su art. 32 a la salud como un derecho garantizado por el Estado y en el art. 362 dice: “Los servicios públicos estatales de salud serán universales y gratuitos en todos los niveles de atención y comprenderán los procedimientos de diagnóstico, tratamiento, medicamentos y rehabilitación”.</p> <p>El acceso de la población colombiana refugiada a los servicios de salud es igual al acceso que tiene la población ecuatoriana, teniendo ambos grupos las mismas barreras de accesibilidad que en algunos casos se incrementan para el primer grupo por situaciones como los estereotipos negativos de la población colombiana que conducen a acciones discriminatorias.</p> <p>Acceso a vivienda: la Convención de 1951, señala el compromiso de los</p>

		<p>Estados a brindar a los refugiados el trato más favorable que el concedido a los extranjeros. Las personas refugiadas tienen derecho a firmar contratos de arrendamiento y se las proteja de cualquier tipo de abuso, extorsión y discriminación.</p> <p>Así mismo, existe el derecho a beneficiarse de los programas públicos de vivienda en las mismas condiciones que las personas nacionales (con la corresponsabilidad internacional para el fortalecimiento de estos programas), y a adquirir bienes inmuebles con el debido cumplimiento de las leyes nacionales.</p> <p>Contar con albergues dignos para recién llegados, casas de acogida a víctimas de violencia basada en género, casas de seguridad que garanticen la protección física, redes de protección a víctimas de tortura, trata y tráfico, son parte fundamental de la obligación de protección que el Estado tiene para con los y las refugiados y refugiadas.</p>
--	--	--

Elaboración propia basado en el artículo “Avances y retos en los derechos de las personas con necesidad de protección internacional en el Ecuador” (Herrerros y Varese, 2010)

Algunas de las sugerencias y recomendaciones que se establecen para la integración local de la población refugiada son más difícil de que pasen de lo declarativo a la práctica, sobre todo porque la realidad está determinada por distintos factores que hacen que una solución integral y duradera hacia esta población sea compleja; la invisibilidad de las necesidades y problemas que enfrentan esta población y la discrecionalidad con que se aplican las normas en muchos casos determinadas por falta de información y discriminación se convierten en obstáculos y limitaciones que deben ser reconocidas.

Por otra parte, cómo explicamos en la discusión teórica la población en situación de refugio no es una población homogénea, tienen diferentes intereses, necesidades, capacidades y vulnerabilidades que a la vez están atravesadas por categorías como el género, la edad, el grupo (mujeres, niños, niñas y adolescentes, adulto mayores, etc.) y la etnia que deben ser considerados a la hora de formular políticas públicas, programas o proyectos.

Otra de las limitaciones que se encuentran a la hora de operacionalizar los desafíos que impone el tema de los refugiados en materia de política pública, es el alto costo que implica la asistencia a los refugiados (no solo de políticas focalizadas hacia esta población sino también considerando que esta población también se beneficia de programas estatales como salud y educación); sin duda alguna, el incremento de población colombiana en necesidad de protección internacional que residen en las diferentes zonas del Ecuador ejercen una presión significativa sobre los recursos y los servicios que ya de por sí son difíciles de satisfacer para las necesidades de sus nacionales en condición de pobreza o vulnerabilidad.

Ante esto, se hace necesario que exista una corresponsabilidad por parte de Colombia reconociendo que debido al conflicto interno se ha producido un drama humanitario que ha llegado a afectar al Ecuador cómo país receptor de esta población; también, es necesario un reconocimiento regional (mayor incidencia) que ayudarían en el tema del restablecimiento de esta población y en el aumento del número de casos reasentamientos en un tercer país de la región, y obviamente se requiere de la cooperación internacional y del trabajo de todas las agencias de Naciones Unidas en el país (FAO, UNICEF, UNIFEM, PNUD, BID, entre otros)

Respecto a la intervención estatal, pese a la voluntad, apertura y reconocimiento del Ecuador en el tema del refugio, es necesario trascender la mirada más allá de la ratificación de acuerdos y convenios internacionales del régimen de protección internacional, en la realidad esto no garantiza que el Estado reconozca y apoye a la población refugiada, implica un compromiso real que supere la visión sobre el control de los flujos migratorios y la seguridad nacional.

La política pública en materia de refugio, requiere de una formulación que especifique programas y proyectos, estableciendo su incidencia y los recursos invertidos, además, es importante evaluar la sostenibilidad de esas intervenciones o proyectos, y estos deben ser proyectos que beneficien tanto a la población en situación de refugio como a la sociedad receptora. Por otra parte, la Dirección General de Refugiados receipta al mes aproximadamente 1 500 solicitudes de refugio, lo que conlleva a que en la actualidad exista un represamiento en el proceso de la determinación de la condición para la Comisión de Elegibilidad, considerando también el abuso del sistema de asilo que existe por parte de algunas personas que ven en este

procedimiento un camino más ágil para su regularización en el país, esto en parte porque aún existe una brecha importante entre la legislación en materia migratoria ecuatoriana y las directrices que demandan la nueva Constitución y las nuevas dinámicas del cambio de siglo (que hemos mencionada en capítulos anteriores).

Si consideramos qué el conflicto en Colombia continua y por consiguiente seguirán los flujos de refugiados y refugiadas hacia Ecuador, es preciso que el Estado desarrolle una institucionalidad eficaz, capaz de procesar las crecientes solicitudes de refugio en el futuro, ya existen avances a partir de la reforma al decreto 3301 que fue un proceso de diálogo entre sociedad civil, gobierno y ACNUR, esta propuesta sugiere por ejemplo la necesidad de integrar a la comisión de elegibilidad al Ministerio de Justicia y Defensa, además también se sugirió que se conforme una comisión encargada de la integración que esté conformada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES con participación de la sociedad civil. Es necesario también que existan canales de comunicación y acciones coordinadas entre las instituciones que trabajan en el tema con el fin de no duplicar esfuerzos y del dialogo con las organizaciones de refugiados que existen en el país.

Conclusiones

Debido al desbordamiento del conflicto colombiano, Ecuador, a partir del 2000 es el país con el mayor número de colombianos en búsqueda de refugio, tanto en el continente como a nivel mundial. Este fenómeno del desplazamiento forzado interno y transfronterizo está caracterizado por un conflicto de larga duración, por su presencia en todo el territorio colombiano y por insuficientes condiciones para que el retorno opere como solución duradera (Riaño y Viña, 2008:8)

A partir del 2008, el gobierno Ecuatoriano promulga la política pública en materia de refugio con el fin de garantizar la protección de la población refugiada y buscar una solución efectiva y duradera a su situación. Este 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. Por lo cual se ha planteado como una “modalidad novedosa en América Latina” que recoge experiencias de otros países del mundo y donde el criterio principal de la aceptación como refugiado es la situación del conflicto interno en Colombia.

La estrategia del Proceso de Registro Ampliado se constituye en el eje nodal de la política encaminada hacia la legalización o regularización de las personas que ameritan la protección internacional del estatus de refugiado en el Ecuador y al fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en temas de refugio.

Los criterios que se tomaron en cuenta para el otorgamiento de la condición de refugio en el PRA flexibilizaron los criterios planteados en la Convención de 1951 y se ajustaron a las especificidades del conflicto colombiano. Las cifras del registro y los lugares donde residen en Ecuador advierten que las personas en NPI entran por la frontera norte pero la tendencia es moverse hacia los centros urbanos especialmente Quito y Guayaquil. Otro punto importante para el análisis de la migración forzada es la dificultad que existe en la práctica es diferenciar entre el refugio y otros tipos de migración; en muchas ocasiones de conflicto es difícil distinguir entre la huida debido a la persecución y la partida por la destrucción de la infraestructura económica y social necesaria para la sobrevivencia. En ese sentido, aunque se reconoce que existen factores externos que limitan la elección de los individuos, no se debe ignorar que existen otros

factores cómo el sexo, la edad, el capital económico, las redes, el país de destino, que proporciona una gran variedad de experiencias dentro de la migración forzada.

El proceso de registro ampliado es producto de una coyuntura especial en la cual el Estado logra articularse con actores sociales no gubernamentales y organismos internacionales para dar respuesta a una emergencia en un determinado momento, es decir, a la situación de la población colombiana refugiada. A través de este dispositivo de regularización el Estado, producto de nuevos problemas, cambia en las técnicas y procedimientos para ocuparse de la sociedad. En general, pese a los argumentos en contra que se presentaron durante el proceso, es vista por los actores involucrados como una iniciativa positiva tanto para la población refugiada como para el Estado ecuatoriano.

Todavía existen grandes retos dentro de la Política Pública en Materia de Refugio, ya que la normativa interna que rige no se ajusta a lo establecido en la Constitución. Por otra parte, sin duda alguna las relaciones Colombia-Ecuador influyeron sobre la visión acerca de las personas refugiadas, donde las tensiones a nivel de los Estados comprenden hasta el nivel de las relaciones de la vida cotidiana. Este contexto político en las relaciones Ecuador-Colombia ha favorecido el desarrollo de un discurso estatal de ambos lados, fortalecido por los medios de comunicación de los dos países, que ha fomentado la discriminación y exclusión de la población colombiana. En muchas ocasiones los colombianos en situación de refugio son identificados como los causantes de la violencia y la delincuencia en el Ecuador. También, han sido estigmatizados como responsables de la migración de población ecuatoriana al exterior y del desplazamiento de la mano de obra nacional lo que dificulta la inserción económica y social de esta población.

Bibliografía

Acosta, Alberto (2009) “La Constitución de Montecristi, medio y fin para cambios estructurales”. En Aguilar Juan Pablo (et al) *Nuevas instituciones del derecho constitucional ecuatoriano*. INREDH. Serie de investigaciones #14.

ACNUR. (2004). *Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*. Ciudad de México, 16 de Noviembre.

_____ (2006) *La Situación de los Refugiados en el Mundo: Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*. Icaria editorial.

_____ (2006). *Refugee livelihoods. A review of the evidence*. Evaluation and Policy Analysis Unit. Geneva.

_____ (2008). *Población Colombiana en Necesidad de Protección Internacional en el Ecuador*. Encuesta 2007 Informe Nacional, Quito.

_____ (2008). *2007 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. Junio.

_____ (2009). *Política del ACNUR sobre la Protección y las soluciones de los refugiados en zonas urbanas*. En <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7276.pdf>

Aguilar, Villanueva Luis F (1992). “Estudio Introductorio”. En *la implementación de las políticas*. Aguilar Villanueva (ed.) México, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

Ahumada, Consuelo, Álvaro Moreno D, Javier Sánchez S (2004). *El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. Centro Editorial Javeriano, Bogotá.

Ardila Martha, Diego Cardona y Arlene B. Tickner (2002). *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.

Asamblea Constituyente (2008). *Informe de trabajo de la mesa 9 de Soberanía, Relaciones Internacionales e Integración Latinoamericana*. Montecristi.

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

Balda Sebastián (2008). *El refugio colombiano en el Ecuador en el periodo 2000-2007: debilidad institucional y políticas públicas*. Tesis de maestría. FLACSO-Ecuador.

Barutciski, Michael (1998). *Tensions between the refugee concept and the IDP debate*. Forced Migration review No. 3.

Bauman, Zygmunt (1999). *La Globalización, Consecuencias Humanas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bello, Martha Nubia (2004). “El desplazamiento forzado en Colombia: Acumulación de capital y exclusión social”. En Bello (2004) *Desplazamiento Forzado: Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. Bogotá: ACNUR y Universidad Nacional de Colombia.

Benalcázar Patricio (2009). “El ABC de la Movilidad Humana en la Nueva Constitución de la República del Ecuador”. En Aguilar J. (et al) *Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional ecuatoriano*. INREDH. Serie de Investigación #14.

Buzan Barry; Ole Waever y Jaap de Wilde (1998). *Security: a new framework for analysis*.

Carrillo, Gleydis (2009). *Proyecto de Ley Integral de Movilidad Humana de Ecuador*. Revista Migrante No. 7: 19-20

Castillo, Alfonso. (2004). “El desplazamiento como fenómeno socioeconómico ligado a la concentración del poder sobre la tierra”. En Bello (2004) *Desplazamiento Forzado: Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. Bogotá: ACNUR y Universidad Nacional de Colombia.

Castles, Stephen (2003a). *Towards a sociology of forced migration and social transformation*, *Sociology*, 37 (1): 13-34.

_____ (2003). *La Política Internacional de la Migración Forzada*. Migración y Desarrollo, Octubre, No 001. Red Internacional de Migración y Desarrollo, Zacatecas, Latinoamericanistas.

CEPAR (2006). *the living conditions of refugees, asylumseekers and other colombians in Ecuador*. Millennium Development Indicators and coping behavior.

CODHES (2010). *¿salto estratégico o salto al vacío?* Boletín Informativo, No 76, enero de 2010.

Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Comité Pro-Refugiados y Pastoral Migratoria del Vicariato de Esmeraldas (2007). *Línea de base con indicadores en torno a las condiciones de acceso, ubicación, permanencia y tipo de matrícula en el sistema educativo del país de los niños, niñas y jóvenes en situación de refugio que se encuentra en la zona urbana de los cantones Esmeraldas y San Lorenzo*. Resumen Ejecutivo.

Consejo Económico de las Naciones Unidas (1998). *Derechos Humanos, Éxodos en masa y personas desplazadas*. Informe del Representante del Secretario General Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos.

Crosby Alison (2006). *The boundaries of Belonging: Reflections on Migration Policies into the 21st Century*. Inter pares Occasional Papers Series No. 7

Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984). Adoptado por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios” Celebrado en Cartagena, Colombia del 19 al 22 de noviembre.

Decreto 3301 de 1992 *Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados y en su protocolo de 1967.*

De la Torre, Margarita (2009). *Obstáculos a la protección de refugiados. Estudio de Caso: refugiados colombianos en Ecuador (1997-2007).* Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Relaciones Internacionales, Bogotá D.C.

FLACSO-Ecuador y ACNUR (2010). *Proceso de Refugio Urbano de colombianos/as en Ecuador. Ciudades Quito y Guayaquil.* Documento inédito.

FLACSO-SENAMI (2008). *Generación de una base de información y conocimiento sobre movilidad humana en el Ecuador.* FLACSO Ecuador.

Foucault, Michel (2002) *La arqueología del saber.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

_____ (2002a) *Historia de la sexualidad I. La voluntad del saber,* Avellaneda, Siglo XXI.

_____ (2006) *Seguridad, territorio, población: curso en el Collège de France: 1977 -1978.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. Georgetown University Law Center (2006) *unintended consequences. Refugee victims of the war on terror.* Human Rights Institute. Refugee Fact-Finding Investigation.

Guerrero Andrés (2010). “Inmigrantes africanos e indios ecuatorianos: dos casos en reverberación de la administración privada de poblaciones (España, siglo XXI y Ecuador, siglo XIX)” En Guerrero. *Administración de poblaciones, ventriloquía y transescritura. análisis históricos: estudios teóricos.* Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP); FLACSO Ecuador.

Hathaway James (2007). *Forced Migration Studies: Could we agree just to “Date”?* Journal of Refugee Studies, 20 (3).

Hein, Jeremy (1993). *Refugees, Immigrants and the States*. Annual Review of Sociology No. 19

Herrera, Marizza (2008). *Seguridad regional en Centro América: el caso de Guatemala y el fenómeno migratorio*. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa. Conferencia Subregional “Respuestas de las instituciones regionales, Nacionales y privadas a los desafíos a la seguridad y la defensa” Panamá.

Herreros, Josep y Varese, Luis (2010). “Avances y retos en los derechos de las personas con necesidad de protección internacional en el Ecuador”. En *¿Estado constitucional de derechos? Informe sobre Derechos Humanos. Ecuador 2009*. Universidad Andina Simón Bolívar. Ediciones Abya – yala.

IOM, World Migration Report (2000). *Ginebra: International Organization for Migration*.

Jaramillo, Ana María. (2008). “Contextos explicativos del desplazamiento interno y del refugio de colombianos en Ecuador y Canadá” En *Poniendo Tierra de por medio: Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*, Riaño Pilar y Villa Marta. Corporación Región Medellín; The University of British Columbia.

Jornada Binacional de Dialogo sobre refugio (2008). Quito, 18 y 19 de septiembre. Documento Borrador.

Kaldor Mary (2001). *Las Nuevas Guerras. Violencia Organizada en la Era Global*. Barcelona: Tusquets.

Laverde Zully y Edwin Tapia (2009). *Tensión en las Fronteras: Un análisis sobre el conflicto armado, el desplazamiento forzado y el refugio en las fronteras de Colombia con Ecuador, Venezuela y Panamá*. Documentos CODHES No. 13, Bogotá D.C, Agosto.

Lemke, Thomas (2000). *Foucault, Governmentality, and critique*. University of Amherst. Document pdf. En <http://www.andosciasociology.net/>

López, Adrian. (2009). *La Soberanía y sus fronteras: Frontera Norte y Estado Ecuatoriano*. Tesis de Maestría, FLACSO-Ecuador.

López, Ana María (2005). “De la sociedad de origen a la sociedad de acogida”. En *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Anthropos Editorial. Barcelona.

Machado, Absalón (2004). “Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto”. En Bello (2004) *Desplazamiento Forzado: Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. Bogotá: ACNUR y Universidad Nacional de Colombia.

Molina, Camilo (2009). *Cooperación Internacional al desarrollo y Refugio en la frontera norte en Ecuador*. Revista Ventana a la Cooperación No. 4: 2-19

Moreano, Hernán (2005). “Efectos en las fronteras: Caso Ecuador” en *Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador.

Murillo, Juan Carlos. (2004). *La importancia de la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984 al conmemorarse su veinte aniversario*. Ponencia presentada ante el Seminario Regional de la Asociación Internacional de Jueces de Derecho Internacional de Refugiados, San José, Costa Rica.

Nolin Catherin (2006). *Transnational Ruptures: Gender and forced migration*. Aldershot: Ashgate.

Norwegian Refugee Council (2008). *Internal Displacement. Global Overview of Trends and Development in 2007*. Geneva: Internal Displacement Monitoring Centre.

Nyers, Peter (2006). *Rethinking refugees. Beyond State of emergency*. New York, Routledge.

Organización Internacional para las Migraciones -OIM (2006). *Glosario sobre migración*. Derecho Internacional sobre Migración No. 7. Ginebra

Orozco R, Gabriel (2006). *El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad*, Revista Fuerzas Armadas y Sociedad 20 (1): 141-161

Ortega, Carlos Ernesto (2010). *Tendencias actuales del Refugio en la Región*. Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas –FLACSO sede Ecuador. No. 8 Agosto.

PCS. Consejería en Proyectos (2007). *Ecuador, regionalización del conflicto colombiano, fronteras, migración y refugio*. Lima, Junio.

Política del Ecuador en materia de refugio (2008). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Dirección General de Refugiados, Quito.

Pérez, Luis Eduardo (2004) “Factores asociados al desplazamiento forzado en Colombia”. En Bello (2004) *Desplazamiento Forzado: Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. Bogotá: ACNUR y Universidad Nacional de Colombia.

Principios Rectores de los desplazados internos (2008).

Ramírez, Socorro (2001). *El Conflicto Colombiano en las fronteras: efectos en la Vecindad y en la Integración*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI. Universidad Nacional de Colombia.

Riaño, Pilar. Colorado, M.; Díaz, P. & Osorio, M. (2007). *Migración forzada de colombianos. Canadá*. Medellín: Corporación Región, University of British Columbia y FLACSO-Ecuador.

Riaño, Pilar y Villa Marta. (2008). *Poniendo Tierra de por medio: Migración Forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. Corporación Región Medellín; The University of British Columbia.

Richmond, A. (1994). *Global Apartheid*, Oxford University Press, Oxford.

Rivera, Vélez, Freddy (2007). "Políticas públicas sobre refugio en Ecuador". En: Rivera, Vélez, Freddy (et al) *Migración forzada de colombianos: Colombia, Ecuador, Canadá*, Medellín: Corporación Región, FLACSO Ecuador, 37-60.

Rivera, Freddy, Ortega, H., Larreátegui, Paulina, & Pilar, Riaño (2007). *Migración forzada de colombianos. Ecuador*. Medellín: Corporación Región. University of British Columbia y FLACSO-Ecuador.

Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (2006). *Paradigmas del refugio colombiano en Quito: acompañar, servir, defender*. Quito SJRM

Silva Arriola, Lisandro (2009). *Seguridad, territorio y población* (reseña). Revista INVI No. 66, Vol. 24:193-196

Sisco, Claudia y Chacón Oláguer (2004). *Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad*. En revista venezolana de Ciencia Política, No. 25, enero-junio 2004. Venezuela: Centro de investigaciones de política comparada.

Soguk, Nevzat (1999). *States and Strangers: Refugees and Displacements of Statecraft*. University of Minnesota Press.

Stein, Barry (1981). *The Refugee Experience: Defining the Parameters of a Field of Study*, International Migration Review, 15 (1): 320-30.

Turton, David (2003). *Conceptualizing Forced Migration*. RSC Working Paper No. 12 Refugee Studies Centre. University of Oxford.

Van Hear, Nicholas (1998). *New Diasporas*, UCL Press, London.

Van Hear Nicholas (2000). *Locating internally displaced people in the field or forced migration*. Norwegian Journal of Geography, 54.

Vidal, Roberto Carlos (2007). *Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el derecho contemporáneo*. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas

Zlotnik, Hania (1999). *Trends of International Migration since 1965: What existing Data Reveal*. En International Migration No. 37 (1)

Fuentes electrónicas

Agamben Giorgio (2005) *Que es un dispositivo*. <http://www.trelew.gov.ar/web/files/LEF/SEM03-Agamben-QueesunDispositivo.pdf>. Consultado el 22 de abril de 2010.

ARGENPRESS. «Ecuador: anuncian la restricción al ingreso de ciudadanos colombianos». Octubre 28 de 2008. Disponible en: <http://www.argenpress.info/2008/10/ecuador-anuncian-la-restriccin-al.html>.

El tiempo. 25 de octubre de 2006 “Presidente Álvaro Uribe dice que pruebas de presencia de “Raúl Reyes” en Ecuador son sólidas. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3298927>

El tiempo. 23 de agosto de 2010 “Canciller ecuatoriano hablará con su par de Colombia sobre propuesta de las FARC de ir a UNASUR” <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7876374>. Consultado el 15 de septiembre de 2010.

GESULFO, Antonelli, “La comunidad internacional se hace cargo del problema. Texto Completo en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=374 (Consultado el 8 de enero del 2010)

Naciones Unidas (2008). Las cifras de refugiados y desplazados internos suben por segundo año consecutivo. En: <http://www.nacionesunidas.org.co/>

Plan Ecuador. <http://www.planecuador.gov.ec/pages>. Consultado el 10 de febrero de 2010.

Anexos

Anexo. 1

Ficha de instituciones y Organizaciones no gubernamentales

Nombre Completo de la institución u organización	siglas	Dirección y teléfono	Rango de acción: zona, distrito, provincia, Estado (en Ecuador)	Ejes de trabajo
Casa Metropolitana de la Movilidad Humana	CMMH	Juan León Mera N24-307 y AV. Colón (593) 2238-145, (593) 2504-544, Fax: (593) 2504-544	Distrito Metropolitano de Quito	Remisión de casos a organismos especializados. Participación en espacios de discusión sobre movilidad humana
Fundación Ambiente y Sociedad	FAS	El tiempo N39 – 138 y el Universo 3520183	Pichincha y Santo Domingo	Desarrollo organizativo, educación, salud, generación de ingresos
HEBREW IMMIGRANT AID SOCIETY	HIAS	La Colina N26-106 y Av. Orellana. Sector la Paz 2903101 / 2548738	San Lorenzo, Esmeraldas, Tulcán, Ibarra, Sto. Domingo, Lago Agrio y Quito	1. Asistencia Social: materiales de emergencia, kit de alimentación y ayudas materiales, salud. 2. Asistencia Psicosocial, individual y grupal. 3. CINOR: Centro de Información y Orientación, jurídica, laboral (bolsa de empleo).
Consejo Latinoamericano de Iglesias	CLAI	Inglaterra N32-113 y Mariana de Jesus, Quito 250 4377	Latinoamérica	Red Ecuánica Latinoamericana para Refugiados, Migrantes y Desplazados
Pastoral de Movilidad Humana. Arquidiócesis de Quito	PMH	Av. América 18-30 y Mercadillo. 2503700/2566561/ 2223137	Tabacundo, Chilibulo, Mena	Servicios gratuitos para personas en situación de movilidad: Departamento social; Departamento Jurídico y Departamento de Psicología
Catholic Relief Service	CRS	Av. América y La Gasca. Of. Conferencia Episcopal del Ecuador 93683056	Ecuador	Atención legal, apoyo a proyectos Conferencia Episcopal Ecuatoriana
Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica	ALER	Valladolid 511 y Madrid 2559012	Latinoamérica	

Coordinadora de Radios Populares Educativa del Ecuador	CORAPE	Valladolid 24-59 y Madrid 2901355/ 2523006	Ecuador	
Asamblea Permanente de Derechos Humanos	APDH	Avenida Colón E6-68 y Reina Victoria. 2º Piso, Of. 14 2569823	frontera norte	Campañas de sensibilización
Fundación Asylum Access Ecuador /ASELER	AAE	Av. 10 de Agosto N21-182 Edificio Santa Rosa. 2526110	Ecuador	1. Asesoría y servicios legales individualizados 2. Educación comunitaria 3. Incidencia Política 4. Litigación Estratégica
Consejo Noruego para Refugiados	NRC	Avenida de la República E4-87 e Inglaterra. Sector de la Carolina.593 2 226 2697	A nivel regional en América Latina (Colombia, Venezuela, Panamá) trabajo directo en Carchi y Esmeraldas y a nivel de gestión y redes en Quito	1. Educación desde la perspectiva de protección.2. ICLA. Information Counseling and Legal Assistance. Para fortalecimiento de la población y apoyo específico.3. Protección e Incidencia. Levantamiento de información.Todas las líneas se trabajan bajo un enfoque de Derechos.
Fundación Esperanza	Fundación Esperanza	Mariana de Jesús E7-218 y La Pradera 256 2326 / 223 0990	Ecuador	Incidencia política
Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos	INREDH	Av. República 192 y Diego de Almagro 2 526-365	Ecuador	Legislación y aportes de la sociedad civil. Derechos Humanos
Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes Ecuador	SJRM	Eustorgio Salgado N19-83 y Av. Universitaria 02 2559876 / 02 2543985	Ecuador	Atención – asesoría jurídica, atención psicosocial, inserción educativa, fortalecimiento de organizaciones de base

Anexo 2.
Organizaciones de Refugiados en Ecuador

No.	Organización	Sigla	procedencia	contacto
1	Asociación de mujeres emprendedoras de Imbabura	ASMEI	Ibarra	Ecuamery58@hotmail.com
2	Nuevo Amanecer		Ibarra	zoryaf@hotmail.com
3	Asociación Colombo-Ecuatoriana de Refugiados	HACER	Lago Agrio	Asorefug2006@hotmail.com
4	Colonia Colombiana		Lago Agrio	Elvacan57@yahoo.com
5	Organización de Mujeres Colombianas Amazónicas	OMCEA	Sucumbíos	marlanzules@yahoo.es
6	FUNDALMAZ		Los Sachas. Orellana	williamherey@yahoo.es
7	Asociación de Colombianos Residentes en Orellana	ACRO	El Coca	benyacor@yahoo.com
8	Manos Amigas		San Lorenzo	
9	Caminos de Vida		San Lorenzo	yensibustos@hotmail.com
10	Exiliados		Guayas	exilioredez@hotmail.com
11	Coordinación Nacional de Desplazados de Colombia	CND	Colombia	
12	Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado	MOVICE	Colombia	
13	Asociación de Colombianos Emprendedores Residentes en el Exterior	ACEREX	Quito	Acerex2007@hotmail.com
14	Asociación Comunitaria de Migrantes Refugiados Colombianos en Ecuador	ASOCOMIRCE	Quito	ruthalvarezcol@hotmail.com
15	Asociación de Refugiados Colombianos en Ecuador	ARCOE	Quito	www.arcoe2007@hotmail.com
16	Fundación Justicia y Paz		Ambato	colombiaesbuenanota@yahoo.es

17	Asociación de Refugiados Colombianos	ASOREC	Quito	asorec@hotmail.com
18	Asociación de inmigrantes colombianos	AINCO	Machala	
19	Asociación de refugiados colombianos en Santo Domingo	ARCOESDE	Santo Domingo	
20	Asociación de Colombianos residentes en Manta	ASOCOREM	Manta	
21		ASONEIMELA	Lago Agrio	
22	Expresión Organizativa		Cuenca	
23	Asociación Casa de Integración fronteriza de la mujer carmelita		El Carmelo	
24	Fronteras Unidas		Lago Agrio	
25	Fundación Caminantes del Mundo		San Antonio. Mitad del Mundo	
26	Fundación Fe y Esperanza			
27	Fundación San Buenaventura		Esmeraldas	
28	Fundación 8 de marzo		San Gabriel	
29	Fundamicolombia		Guayas	
30	Nueva Tierra. Nueva Vida		Ibarra	
31	Los Manantiales		Lago Agrio	
32	OMCEA		Sucumbíos	
33	Refugiados Asociados por la Vida	REASOVIDA	Esmeraldas	
34	Somos Colombia-Ecuador sin fronteras		Guayas	
35	Asociación colombo-ecuatoriana rural		Gral. Farfán	
36	Fundación los hijos de David		Lago Agrio	
37	Asociación de Refugiados del Valle de Tumbaco		Tumbaco	

Anexo 3.
Investigaciones e informes académicos sobre Desplazamiento Forzado y Refugio.

No.	Título	Autor
1	¿Qué es el registro ampliado?	documento word. ACNUR
2	11 de septiembre ¿ha cambiado algo?	Revista de migraciones forzadas No. 13
3	2007 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons	ACNUR
4	Apátridas	Revista de migraciones forzadas No. 32
5	Cajas comunales de crédito	ACNUR
6	Cambio climático y desplazamiento	Revista de migraciones forzadas No. 31
7	Colombia: el desbordamiento del conflicto, colombianos buscan refugio en Ecuador y Venezuela.	Refugees International. Boletín
8	Colombia: más allá de la migración: el refugio humanitario, cartillas sobre migración, Plan Migración, comunicación y desarrollo.	Conferencia Episcopal colombiana
9	Contenidos básicos sobre movilidad humana: Aportes para una normativa en Ecuador	Coalición por las migraciones y el refugio
10	cooperación internacional al desarrollo y refugio en la frontera norte en Ecuador	Juan Camilo Molina
11	Declaración de Cartagena sobre refugiados	
12	Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina. 2004	ACNUR
13	Derechos y obligaciones de los refugiados en el Ecuador	ACNUR
14	Desplazamiento palestino ¿un caso aparte?	Revista de migraciones forzadas No. 26
15	Desplazamiento prolongado	Revista de migraciones forzadas No. 33
16	Diez años de los principios rectores del desplazamiento interno	Revista de migraciones No. 33
17	Ecuador: regionalización del conflicto, fronteras, migración y refugio	PCS. Consejería en proyectos

18	Ecuador's Humanitarian Emergency	international Policy Report
19	El conflicto colombiano en las fronteras: efectos en la vecindad y en la integración	Instituto de estudios políticos y relaciones internacionales (IEPRI)
20	El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del plan Colombia	Consuelo Ahumada
21	El refuerzo de las capacidades de los países del sur: retórica y realidad.	Revista de migraciones forzadas No. 28
22	El refugio colombiano en Ecuador en el periodo 2000-2007: debilidad institucional y políticas públicas	Sebastián Balda Larrea (tesis FLACSO)
23	El refugio de colombianos en Ecuador	Freddy Rivera
24	El refugio desde la experiencia de la población	Pilar Riaño, Hernando Ortega
25	El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador	Boletín de Coyuntura. Camilo Molina. SIMA-FLACSO
26	Entre la sospecha y la ciudadanía: refugiados colombianos en Quito	Stuart Schussler (tesis FLACSO)
27	Experiencia del proyecto de refugiados en Ecuador	OPS (organización panamericana de la salud)
28	Folleto Refugios (listado bibliográfico)	Servicio Jesuita a refugiados y migrantes
29	Guía informativa. Procedimiento para solicitar la condición de refugiado	ACNUR
30	informe del servicio jesuita a refugiados y migrantes del Ecuador sobre el proceso de registro ampliado en Muisne, Quinindé y San Lorenzo	SJRM
31	informe final convenio FLACSO-SENAMI "generación de una base de información y conocimiento sobre movilidad humana en el Ecuador"	FLACSO-Ecuador
32	Investigaciones realizadas y en ejecución sobre migración	Servicio Jesuita a refugiados y migrantes
33	Investigaciones refugio	Servicio Jesuita a refugiados y migrantes
34	La importancia de la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984 al conmemorarse su veinte aniversario	Ponencia ante el Seminario Regional de la Asociación Internacional de jueces de Derecho Internacional de refugiados

35	La política internacional de la migración forzada	Stephen Castles
36	La situación de los refugiados en el mundo: Desplazamientos humanos en el nuevo milenio	ACNUR
37	La soberanía y sus fronteras: frontera norte y Estado Ecuatoriano	Adrian López
38	Línea de base con indicadores en torno a las condiciones de acceso, ubicación, permanencia y tipo de matrícula en el sistema educativo del país de los niños, niñas y jóvenes en situación de refugio que se encuentra en la zona urbana de los cantones Esmeraldas y San Lorenzo	Conferencia Episcopal Ecuatoriana. Comitê pro refugiados. Pastoral Migratoria del Vicariato de Esmeraldas
39	Lo que va del desplazamiento al refugio, una mirada a las políticas de refugio y desplazamiento en Colombia, Ecuador y Canadá.	Marta Inés Villa
40	Los derechos en la movilidad humana: del control a la protección	Ministerio de Justicia y derechos humanos
41	Los Desplazados de Birmania	Revista de migraciones forzadas No. 30
42	Los/as refugiados/as colombianos/as en Ecuador	Ministerio de relaciones exteriores. Gina Benavides
43	Marco de protección de los derechos humanos: Balance en la región andina	Patricio Benalcázar
44	Memoria abreviada del evento jornada de dialogo binacional sobre refugio	Quito 18 y 19 de septiembre 2008
45	Migración forzada de colombianos al ecuador	CIDES UMSA (Bolivia)
46	Migración forzada de colombianos Colombia, Ecuador, Canadá (Libro)	Riaño, Colorado, Díaz y Osorio
47	Migraciones, conflictos y cultura de paz (libro)	
48	Movilidad Humana: de lo constituyente a lo postconstituyente	Patricio Benalcázar
49	Mujeres al borde: refugiadas colombianas en el Ecuador	UNIFEM Gloria Camacho Zambrano
50	Número de personas desplazadas por Municipio de llegada en frontera por trimestre desde 1999 a 2005	CODHES
51	Política del Ecuador en materia de refugio	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración
52	políticas públicas y movilidad humana en el escenario constitucional ecuatoriano	Patricio Benalcázar
53	Procedimiento para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado en el Ecuador	ACNUR

54	Prospectiva sobre la frontera Ecuador-Colombia a raíz de la agudización del conflicto armado colombiano	Jorge Forero (informe confidencial)
55	Protegiendo a los refugiados en el Ecuador: preguntas y respuestas	ACNUR 2009
56	Proyecto de Ley Integral de Movilidad Humana	Revista Migración No. 7 2009
57	Publicaciones sobre migración	Servicio Jesuita a refugiados y migrantes
58	Publicaciones sobre refugio y desplazamiento Servicio Jesuita a refugiados y migrantes	Servicio Jesuita a refugiados y migrantes
59	Reforma Humanitaria ¿promesas cumplidas?	Revista de migraciones forzadas No. 29
60	Refugee livelihoods. A review of the evidence	ACNUR 2006
61	Refugiados colombianos en lago agrio	Servicio Jesuita a refugiados y migrantes
62	Refugiados en Ecuador	Raúl Egas
63	Refugiados en el Ecuador cartilla ACNUR 2009	ACNUR
64	Refugio colombiano y frontera norte	Freddy Rivera (Powerpoint)
65	Registro ampliado de Refugiados.	ACNUR-DGR
66	Tensión en las fronteras: un análisis sobre el conflicto armado, el desplazamiento forzado y el refugio en las fronteras de Colombia con Ecuador, Panamá y Venezuela	CODHES
67	Tensions between the refugees concept and the IDP debate	Michel Barutciski
68	the living conditions of refugees, asylumseekers and other colombians in Ecuador	CEPAR
69	trata de humanos: defendiendo derechos y comprendiendo vulnerabilidades	Revista de migraciones forzadas No. 25
70	unintended consequences. Refugee victims of the war on terror	Georgetown University Law Center
71	Violencia Sexual: arma de guerra, obstáculo para la paz	Revista de migraciones forzadas No. 27
72	Y ahora ¿Quién podrá defendernos? La nacionalidad de las personas de refugio en el sistema humanitario ecuatoriano.	Paulina Alexandra Larreategui (tesis FLACSO)

Anexo 4.
Departamentos de expulsión en Colombia de la población refugiada reconocida en el
Proceso de Registro Ampliado.

Departamentos	No. Personas	porcentaje	Intensidad
Nariño	9221	32,37	Alta
Putumayo	6675	23,43	Alta
Valle del Cauca	4109	14,42	Alta
Caqueta	1060	3,72	media
Cauca	1014	3,56	media
Cundinamarca	963	3,38	media
Antioquia	951	3,34	media
Quindio	772	2,71	media
Risaralda	684	2,40	media
Caldas	640	2,25	media
Huila	545	1,91	media
Tolima	520	1,83	media
Meta	227	0,80	media
Santander	192	0,67	media
Choco	114	0,40	media
Atlantico	87	0,31	media
No reporta	85	0,30	media
Bolivar	79	0,28	media
Cordoba	71	0,25	media
Boyaca	67	0,24	media
Norte de Santander	66	0,23	media
Magdalena	59	0,21	media
Cesar	58	0,20	media
Guaviare	58	0,20	media
Sucre	45	0,16	baja
Casanare	41	0,14	baja
Guajira	29	0,10	baja
Arauca	24	0,08	baja
Amazonas	22	0,08	baja
Vichada	7	0,02	baja
San Andres y Providencia	1	0,00	baja
TOTAL	28486	100,00	

Municipios receptores de Población Colombiana reconocida en el proceso de registro ampliado

Provincia	No. de personas	Porcentaje	Intensidad
Sucumbios	7817	27,44	Alta
Esmeraldas	4931	17,31	Alta
Pichincha	4407	15,47	Alta
Carchi	4219	14,81	Alta
Imbabura	1762	6,19	Alta
Guayas	1582	5,55	Alta
Orellana	1343	4,71	Alta
Manabi	407	1,43	media
Azuay	398	1,40	media
Tunguragua	342	1,20	media
Santo Domingo	326	1,14	media
Los Rios	204	0,72	media
El Oro	177	0,62	media
Napo	126	0,44	media
Cotopaxi	117	0,41	Media
Santa Elena	61	0,21	baja
Pastasa	60	0,21	baja
Zamora Chinchipe	45	0,16	baja
Chimborazo	38	0,13	baja
Loja	36	0,13	baja
Morona Santiago	34	0,12	baja
Bolivar	27	0,09	baja
Cañar	22	0,08	baja
Sin dato	5	0,02	baja
TOTAL	28486	100,00	