

"La protección internacional de refugiados en las Américas"

Créditos:

Compilación de ensayos:
Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Refugiados (ACNUR)

Con el apoyo de:
Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Refugiados (ACNUR).

Oficina del Alto Comisionado de las
Naciones Unidas para los Derechos
Humanos (OACDH).

Edición de textos:
María M. Pessina I.

Coordinación:
Andrea Durango

Fotografías:
ACNUR
C. Bennett
X. Creach

Diseño y diagramación:
Mantis Comunicación
mantis@mantis.com.ec

Impresión
Mantis Comunicación
1000 ejemplares
Diciembre 2011

Quito - Ecuador

Contenido

Presentación, Guillermo Fernández-Maldonado C.	6
Prólogo, Luis Varese	9
Política del Ecuador en materia de refugio	15
El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano, Juan Carlos Murillo González	51
El Registro Ampliado de Refugiados en la Frontera Norte del Ecuador: Un proyecto pionero en la protección internacional de refugiados en la región, Johanna Roldán León	75
La Contribución del Proceso de Cartagena al Desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados en América Latina, Leonardo Franco y Jorge Santistevan de Noriega	89
El asilo en América Latina: Uso de los sistemas regionales para fortalecer el sistema de protección de refugiados de las Naciones Unidas, Francisco Galindo Vélez	173
Aproximaciones y convergencias revisitadas: diez años de interacción entre el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados, y el derecho internacional humanitario (De Cartagena/1984 a San José/1994 y México/2004), Antônio Augusto Cançado Trindade	229

Sistema de protección de los derechos humanos de la ONU: Recomendaciones sobre la situación de las personas refugiadas en el Ecuador, Guillermo Fernández-Maldonado	311
---	-----

El instituto del refugio en Brasil después de la creación del Comité Nacional para los Refugiados – CONARE, Luiz Paulo Teles Ferrerira Barreto y Renato Zerbini Ribeiro Leao	327
--	-----

Anexos	341
--------	-----

• Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano, 2010	343
• Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 1984	347
• Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, 2004	360
• Definición Ampliada de Refugiado en América Latina. Incorporación de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en la legislación de los países de la región	372

Política del Ecuador en materia de refugio



C. Bennett / UNHCR.
Niños refugiados en la provincia de Sucumbíos, Ecuador

I. RESUMEN EJECUTIVO

Desde el año 2000, miles de ciudadanos colombianos y de otros países han ingresado a territorio ecuatoriano en calidad de personas con necesidad de protección internacional. Hasta finales de 2007, se han presentado más de 55 mil solicitudes de refugio, pero la realidad sobrepasa considerablemente esta cifra.

En todo momento es necesario recordar que las y los emigrantes son seres humanos, y que las y los refugiados son el sector más vulnerable de esta población. La República del Ecuador, que históricamente ha mantenido como política de Estado un irrestricto respeto a los derechos humanos, tiene un fuerte compromiso de protección a favor de este importante grupo de ciudadanos extranjeros. Así también ha asumido la responsabilidad de buscar una solución duradera y digna a su situación.

El Estado ecuatoriano ha mantenido un permanente compromiso para garantizar el reconocimiento del estatus de refugio individual y por afluencia masiva. También respetará y garantizará los principios de no devolución y no sanción penal por violación a la normatividad migratoria vigente cuando sea materia de asilo y refugio; igualmente, tomará las decisiones y ejecutará las acciones necesarias para lograr la efectiva inclusión o inserción de estas personas. En ese sentido, el Ecuador se compromete a cumplir con los compromisos adquiridos en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, su Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena de 1984 y la Declaración y Plan de Acción de México de 2004, en la medida de sus realidades y posibilidades y con un enfoque de solidaridad y corresponsabilidad, tanto con el Estado colombiano como con la comunidad internacional.

Este documento, que contiene la política del Gobierno Nacional del Ecuador en materia de refugio, procura dar efectivo 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.

Cabe destacar cinco elementos incluidos en el presente documento:

- Se implementará un “*modelo mixto*” en la protección de las personas que la necesiten. Este modelo da respuesta a posibles flujos masivos

de refugiados y a las solicitudes individuales, y legaliza a las miles de personas que se llaman "invisibles" porque no se han atrevido a acercarse a nuestras instituciones públicas o porque desconocen que tienen derechos en el Ecuador.

- Para dar protección a las "personas invisibles", en un cortísimo plazo, se aplicará un registro ampliado como una modalidad novedosa en América Latina, pero que recoge experiencias de otros países del mundo; el criterio principal de la aceptación como refugiado es la situación del conflicto interno en Colombia. Se pretende registrar a unas 50 mil personas en la Frontera Norte hasta junio de 2009 y darles un mínimo de garantía y protección. En una segunda fase, se aplicará este mecanismo para el resto del país.
- La enorme tarea de inclusión de la población con necesidad de protección internacional, como parte de una política migratoria integral, debe enfocarse hacia su inserción activa dentro de una estrategia de desarrollo de largo plazo. Tal estrategia tiene como objetivo fundamental la incorporación activa de toda la sociedad, incluyendo a los hermanos de otros países que buscan y encuentran refugio en el Ecuador.
- En este contexto, el Estado ecuatoriano impulsa la implementación del Programa de Fronteras Solidarias, tal como está previsto en el Plan de Acción de México; la Secretaría Técnica del Plan Ecuador será la responsable de su ejecución. Al mismo tiempo, se impulsará el Programa de Ciudades Solidarias, para el cual se buscarán alianzas con algunos gobiernos municipales (Quito, Cuenca, Santo Domingo, Ibarra, entre otros).
- El Gobierno del Ecuador da el mandato al grupo de trabajo interministerial de convertirse en un Grupo Promotor, para ser el responsable de la implementación de la presente política y de informar de manera pública sobre los avances (por lo menos cada año). Este Grupo Promotor será ampliado por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) y la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI).

La política del Estado en materia de refugio necesita ser afianzada y complementada a través de una institucionalización adecuada y de la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros por parte del Estado ecuatoriano. Queda explícitamente manifestado el compromiso del Ecuador de contribuir con recursos propios a cada uno de los programas señalados en este documento.

Con el sustento esencial del Derecho Internacional Humanitario, el Gobierno de la Revolución Ciudadana impulsará en la Frontera Norte del país, además de un sistema de protección, el Programa de Fronteras Solidarias, como propuesta concreta de integración y de desarrollo.

Con el Gobierno de Colombia, se contempla una relación, espacio o forma de corresponsabilidad y cooperación recíproca en la búsqueda de soluciones concretas, duraderas, dignas y sustentables para todos los ciudadanos colombianos solicitantes de refugio que se encuentran en el Ecuador, garantizando la protección y el respeto de los derechos humanos de todos los ciudadanos que necesitan protección internacional. La misma relación de corresponsabilidad bilateral se profundizará también a través de la cooperación internacional.

II. PREFACIO

El documento *Política del Ecuador en Materia de Refugio* es producto de un trabajo colectivo entre varios ministerios: Ministerio de Relaciones Exteriores; Comercio e Integración; Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa; Ministerio de Defensa; Ministerio de Gobierno; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; y la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, conjuntamente con la representación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) en el país.

Este grupo de trabajo ha recibido el mandato por parte del Gobierno de la República de presentar una propuesta para resolver la situación de desprotección de miles de refugiados colombianos en el país.

A raíz de este mandato, representantes de las entidades mencionadas se reunieron en seis talleres para definir, en un proceso participativo, el contenido de este documento. Después de cada taller, se enviaron los resultados parciales a las instituciones, con el fin de acordar cada paso con las autoridades correspondientes. De esta forma, se construyó una participación realmente institucional en este proceso. La metodología, la conducción y la sistematización de los resultados han sido responsabilidad de la Dirección General de Refugiados (DGR), de Cancillería. Los contenidos son producto de un consenso interministerial.

III. INTRODUCCIÓN

La República del Ecuador ha mantenido, como principio esencial de su política de Estado, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos, y la promoción y defensa de los derechos fundamentales de todas las personas, sin excepciones. Aquellos principios se encuentran consagrados en los textos de la Constitución Política del Estado y de todos los instrumentos jurídicos internacionales vigentes para el Ecuador, destinados a la defensa, protección y promoción de los derechos humanos. En este ámbito, el proceso de la Revolución Ciudadana que vive el Ecuador implica asegurar en calidad de garantía constitucional el derecho a la libre movilidad humana, como demostración efectiva de la vigencia de los derechos humanos de todas las personas, tanto compatriotas establecidos fuera del territorio nacional como ciudadanos extranjeros radicados en nuestra Patria, independientemente de su condición migratoria. En este importante grupo de personas, se incluyen los refugiados o solicitantes de refugio en el Ecuador.

Esta realidad obliga al Estado ecuatoriano a responder adecuadamente, a través de la planificación y ejecución de políticas públicas destinadas al cumplimiento cabal de los principios del Derecho Internacional Humanitario y, en este ámbito, atender, con la generosidad y solidaridad que caracterizan al pueblo del Ecuador, a los problemas y las necesidades de cientos de miles de personas, tanto de emigrantes ecuatorianos radicados actualmente fuera del país, como de los inmigrantes extranjeros establecidos en territorio del Ecuador, con una óptica de integración cabal de los fenómenos migratorios.

La Revolución Ciudadana procura garantizar la protección y el apoyo a los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior y, al mismo tiempo, erradicar que se permitan, toleren y alienten actitudes xenófobas y retardatarias contra los habitantes de los países vecinos que llegan al Ecuador, sobre todo de Colombia y Perú, sea en condición de refugiados políticos o de migrantes económicos, hecho que debilita cualquier política migratoria seria, coherente y sustentable.

En el momento actual, es necesario ampliar los criterios para enfrentar los fenómenos de migración y refugio en sus distintas modalidades. De manera fundamental, es urgente fortalecer el marco de protección de los derechos humanos de las personas que están movilizándose hacia nuestro

país, especialmente quienes buscan protección internacional, mediante la generación de planes y programas de atención y prevención. Es imperiosa la necesidad de impulsar políticas y programas que, en los distintos campos -económicos, políticos, sociales, culturales, jurídicos e institucionales-, tanto a nivel nacional como internacional, apunten a dar respuesta a las personas que, por haber afrontado procesos de movilidad humana de objetiva magnitud –traslado de un país a otro, generalmente por razones forzadas-, viven en situaciones de precariedad y vulnerabilidad.

El Estado ecuatoriano garantiza el reconocimiento del estatus de refugio individual y por afluencia masiva de ciudadanos extranjeros; respeta y garantiza los principios de no devolución y no sanción penal por violación a la normatividad migratoria vigente cuando sea materia de asilo y refugio, y ejecutará las acciones necesarias para la efectiva inclusión de aquellas personas en la sociedad ecuatoriana.

A la migración económica, refugio y desplazamiento forzado, se han integrado otras problemáticas que, generalmente, son abordadas desde la perspectiva de trata de personas y tráfico de inmigrantes. En todos estos procesos, las distinciones entre el “carácter forzoso” y la “libre decisión” son sumamente difíciles de definir y determinar, y pueden conducir a múltiples y recurrentes violaciones de los derechos fundamentales de las personas migrantes, refugiadas y desplazadas. Pretender que estas problemáticas sean englobadas bajo una misma denominación impide comprender las diferencias entre cada uno de aquellos grupos humanos y no darles su debido tratamiento, hecho que conlleva el riesgo de invisibilizarlos y, por consiguiente, hacen a los refugiados, desplazados y migrantes más vulnerables de lo que estructuralmente son.

La movilidad es un derecho humano que incluye libertad de tránsito, de residencia y de solicitar, recibir y disfrutar asilo y/o refugio. El Estado es responsable de proteger este derecho, estableciendo principios constitucionales sólidos que orienten el diseño de políticas públicas nacionales efectivas.

El punto de partida de una política migratoria integral debe ser su inserción activa dentro de una estrategia de desarrollo de largo plazo. Tal estrategia deberá tener como objetivo fundamental la incorporación activa de toda la sociedad -y no sólo una fracción de ella- en la vida nacional; ello incluye, por supuesto, a las comunidades de emigrantes en los países de tránsito y destino. En otras palabras, debe apuntarse hacia una sociedad que garantice el acceso de todos sus miembros, sin excep-

ción, a un nivel de vida digno, a un nivel de bienestar que responda a la satisfacción de sus necesidades básicas, así como la garantía, por parte del Estado, al ejercicio efectivo de sus derechos ciudadanos, a partir del aprovechamiento adecuado y sostenible de sus capacidades y de las diversas potencialidades humanas y naturales del país.

Si se precisa respaldar desde Ecuador a su importante comunidad de emigrantes, también hay que hacer los esfuerzos necesarios para sensibilizar a la sociedad ecuatoriana en relación a la inmigración. Esta política debería considerar el despliegue de campañas de sensibilización, a nivel nacional, destinadas a toda la población, a fin de prevenir, reducir y eliminar actitudes y comportamientos xenófobos (en algunos casos alentados 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 extranjeros). La inmigración tiene que ser vista como una oportunidad y no como una amenaza.

El conflicto colombiano sigue siendo el principal foco generador de desplazamiento interno y expulsor de refugiados en la región latinoamericana. Con la aplicación del Plan Colombia, el hermano país vecino tiene el número más alto de desplazados internos en el mundo, pues se calcula que existen más de tres millones de personas en esta condición. La población desplazada vive en condiciones de extrema pobreza y objetivamente no cuenta con una garantía efectiva de la vigencia y protección de sus derechos humanos fundamentales. De igual modo, existen alrededor de 600 mil personas de nacionalidad colombiana refugiadas en los países vecinos como Ecuador, Panamá, Venezuela, Brasil y Perú. En la frontera sur de Colombia, las fumigaciones indiscriminadas, utilizando agentes químicos nocivos para la salud humana, animal y vegetal —glifosato, cosmoflux y otros— siguen expulsando campesinos colombianos hacia territorio ecuatoriano.

El número de solicitantes de refugio en el Ecuador ha aumentado considerablemente durante los últimos años. Existe, además del alto número de peticionarios de refugio, una cifra indeterminada de ciudadanos colombianos que huyen de su país por motivos de violencia y que, al llegar a Ecuador, no solicitan refugio por falta de información, por sentir peligro de su seguridad, por limitaciones económicas y, en algunos casos, porque no desean solicitar refugio, posiblemente por el temor de sufrir las consecuencias de la discriminación.

En este contexto, es importante anotar también que los mecanismos de información sobre el proceso de refugio en Ecuador son aún insuficientes. Al cruzar la frontera, los ciudadanos colombianos muchas veces lo hacen simplemente para salvaguardar sus vidas y su integridad personal, así como la vida y la integridad de sus familiares, ingresando al territorio del país más cercano, el Ecuador, sin saber que desde el momento mismo de la salida de su patria y su ingreso a otro Estado, son refugiados de hecho en el nuevo país. Esta realidad determina también que miles de personas no soliciten refugio y pasen a vivir como inmigrantes irregulares o indocumentados, susceptibles de ser deportados.

Además, el fenómeno migratorio presenta matices de refugio y de inmigración económica. La ausencia de políticas claras deja en una zona gris a miles de colombianos que, por temor, desconocimiento o limitaciones económicas, deciden no solicitar la condición de refugiado.

La falta de documentación es la principal causa que impide la inserción en el mercado laboral formal de los ciudadanos extranjeros en el Ecuador —en su gran mayoría colombianos—, quienes quedan expuestos a los abusos de los empleadores cuando ingresan al mercado informal de trabajo. Esta situación también afecta a los niños(as) y adolescentes, porque quedan fuera del sistema educativo oficial. El acceso a la salud pública es igualmente restringido o muy limitado, por la carencia de documentación oficial o por la irregularidad migratoria en que se encuentran aquellos ciudadanos. Por ello, la política del país incluye acuerdos específicos de inclusión de refugiados con los ministerios de Salud, Educación y Trabajo, para que esta población pueda acceder a estos servicios, en igualdad de condiciones con los connacionales.

Se podría decir que, de los grupos inmigratorios colombianos, la población en situación de refugio es en la actualidad una de las más vulnerables, al provenir de un ambiente de violencia generalizada en su país de origen, sin protección de su Gobierno, y llegar a un nuevo país, en el que, debido a determinadas actitudes xenofóbicas y discriminatorias, el ciudadano extranjero —en su gran mayoría de nacionalidad colombiana— no siempre encuentra un contexto favorable que le brinde seguridad física y emocional.

La política de refugio en el Ecuador tiene dos vertientes:

- A. Por un lado, garantizar una plena protección de la población vulnerable, en un sentido amplio de la palabra. Esta expresión polí-

tica 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 nuestro país.

- B. La segunda vertiente de la política ecuatoriana de refugio es la garantía que debe brindarse para una solución efectiva y duradera de la situación de los refugiados. La solución ideal sería el retorno voluntario y digno de los refugiados a su país de origen, la República de Colombia; lamentablemente, esta opción es poco probable, por la negativa dinámica del conflicto armado en Colombia.

Otra posibilidad o perspectiva de solución para la vulnerable situación de los refugiados es su reasentamiento o reubicación voluntaria en terceros países; en este contexto, el Ecuador agradece profundamente la solidaridad de países hermanos como Brasil, Argentina y Chile, entre otros, que han extendido su generosidad y sus manos de apoyo a favor de los refugiados colombianos.

Para la gran mayoría de los refugiados colombianos en el Ecuador, una solución duradera a su vulnerabilidad sería sinónimo de su inclusión total y efectiva en la sociedad ecuatoriana, en igualdad de derechos y obligaciones con los ciudadanos ecuatorianos, dentro de un enfoque de desarrollo que anhelamos construir en el Ecuador de la Revolución Ciudadana.

Asimismo, la política del Ecuador en materia de refugio tienen una base legal que se fundamenta en el Derecho Internacional Humanitario. Nuestra política pública toma en cuenta la indispensable interacción entre los anhelos, metas y programas cuya ejecución deseamos, así como también la consolidación de la institucionalidad necesaria y el financiamiento para las acciones que nos proponemos realizar.

La interacción entre estos elementos centrales constituye el compromiso del Estado y del Gobierno de la República del Ecuador.

IV. REFUGIO Y PLAN ECUADOR

En marzo de 2007, el Gobierno del Ecuador lanzó públicamente el Plan Ecuador como política de Estado para la Frontera Norte de nuestro país. El Plan concibe a la seguridad y solidaridad 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, frente a los impactos del conflicto interno colombiano en la sociedad ecuatoriana, orienta sus esfuerzos a base de un enfoque preventivo, multidimensional y multisectorial, que apunta a solucionar los graves problemas económicos y sociales derivados de la pobreza, la exclusión y la violencia.

Los principios fundamentales del Plan Ecuador son:

- a) la paz y cooperación como sistema de convivencia entre los Estados;
- b) el repudio a la agresión externa, la no intervención en los asuntos internos de otros países y la igualdad soberana en las relaciones entre los Estados, en particular con los Estados vecinos; y,
- c) la cooperación y corresponsabilidad (responsabilidad compartida), en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo, entre las diferentes instituciones del Estado ecuatoriano y las organizaciones de la sociedad.

Ecuador es el país latinoamericano que ha recibido en su territorio la mayor cantidad de refugiados, sobre todo de nacionalidad colombiana. Este considerable flujo de personas extranjeras es una consecuencia directa del grave conflicto interno de Colombia, que ha sido catalogado como la peor crisis humanitaria del hemisferio occidental en los últimos tiempos, y que no presenta visos de solución en el corto o mediano plazo.

Desde el año 2000, miles de ciudadanas y ciudadanos colombianos, en calidad de personas con necesidad de protección internacional, han pasado la frontera con el Ecuador. Hasta el momento, no existe una investigación que permita definir la cantidad exacta, la calidad de vida de las personas que merecen ser reconocidas como refugiados, y el impacto objetivo en la vida nacional por la presencia de un importante grupo de población desarraigada por el conflicto colombiano en el Ecuador.

El problema de los refugiados ya no afecta exclusivamente a 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. Así también, cabe destacar la importante presencia numérica de ciudadanos colombianos en Cuenca, Santo Domingo de los Tsáchilas, Nueva Loja (Lago Agrio), Esmeraldas, Tulcán e Ibarra, para citar solamente las capitales de las provincias ecuatorianas que probablemente acogen a las mayores cantidades de ciudadanos colombianos en el Ecuador. Es necesario subrayar la presencia de un importante número de ciudadanos colombianos en determinadas zonas rurales, con mayor incidencia en las provincias que conforman la Zona de Integración Fronteriza con Colombia: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana. Especial atención merece la provincia amazónica de Sucumbíos, en la cual probablemente se localiza la mayor concentración de población colombiana solicitante de protección internacional.

Los desplazamientos discretos de los ciudadanos colombianos que salen de su país e ingresan al territorio ecuatoriano (en su gran mayoría por vía terrestre, generalmente efectuados a pie), y la propia permeabilidad de la frontera, especialmente por la realidad geográfica que comparten ambos países (amplias zonas selváticas) hace que el fenómeno se vuelva objetivamente difícil de identificar. Por eso, es complicado caracterizar con detalle a la población con necesidad de Protección Internacional.

La representación en el Ecuador del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, presentó en febrero de 2008 los datos preliminares 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. Este estudio constituye apenas el primer paso para conocer la verdad acerca de la situación de esta población, pues la segunda fase consiste en conocer esta realidad a nivel nacional.

Desde el año 2000 hasta finales de 2007, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (Dirección General de Refugiados) ha registrado 55.691 solicitudes de condición de refugio. Solamente en 2007 se presentaron 11.306 personas requiriendo aquella condición, lo

que significa, en promedio, 942 solicitudes por mes. El número de solicitudes ha aumentado considerablemente a partir de 2002, año de colapso del proceso de paz en Colombia. Las principales causas del refugio están directamente relacionadas con el desarrollo del conflicto interno en Colombia.

De la suma total de solicitudes, desde principios del 2000 hasta finales de 2007, un 29.5% (16.407) han sido aceptadas y un 35.75% (19.908) negadas, por no cumplir con las condiciones de elegibilidad previstas en la Convención de Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, su Protocolo de 1967 y el Decreto Ejecutivo 3301, de mayo de 1992, procedimientos para los cuales ha existido permanente coordinación entre la Cancillería ecuatoriana y el ACNUR. Otros solicitantes han sido repatriados, reasentados en otros países o los mismos interesados no han seguido el trámite. De la suma total, un 13.24% (7.373) de solicitudes se encuentran pendientes de resolución.

El Estado ecuatoriano ha asumido los compromisos en materia de asilo y/o refugio que se desprenden del Derecho Humanitario Internacional. El Decreto Presidencial 3301/92 regula la aplicación de las normas, tanto de la Convención de Ginebra sobre Refugiados (1951) como de la Declaración de Cartagena de 1984. Este Decreto, que contiene la normativa jurídica ecuatoriana en la materia, ha servido como modelo para otros países de la región.

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 de las personas desplazadas de su lugar de origen.

Especial atención merece la población refugiada, con acciones de protección y de inclusión del Estado y de la sociedad civil ecuatoriana, que cuenta con el oportuno apoyo de ACNUR y de otros cooperantes internacionales, sobre la base de la estructura organizativa a nivel de provincias, municipios y comunidades. Como principio, se buscará la inclusión de la población local, nacional, refugiada e inmigrante, para promover la tolerancia y la solidaridad, evitar confrontaciones entre distintos grupos de la población vulnerable y asegurar que los inmigrantes y refugiados conozcan mejor sus derechos y sus obligaciones.

El Plan Ecuador considera las siguientes estrategias para alcanzar las metas arriba mencionadas:

- Promover el conocimiento de los derechos fundamentales de las personas, así como la difusión de los diferentes mecanismos de protección y defensa de los derechos humanos desde los actores gubernamentales, los gobiernos seccionales y las organizaciones de la sociedad civil.
- Fortalecer los programas de capacitación en derechos humanos para los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y sociedad civil, entre otros.
- Promover la transparencia y equidad en el análisis de los casos específicos relacionados con la violación de los derechos humanos.
- Fortalecer los planes de contingencia para enfrentar mayores flujos de desplazados en la zona.
- Coordinar tareas y experiencias, y compartir información con organismos internacionales y ONG's, para desarrollar un trabajo conjunto en el tema de desplazados.

V. DESAFÍOS Y PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Ecuador se encuentra frente a la necesidad de diseñar y poner en práctica nuevas políticas creativas que faciliten la búsqueda de soluciones adecuadas a un sistema de asilo oportuno y efectivo de las personas con necesidad de protección internacional.

Este desafío ha implicado la obligación del Estado ecuatoriano de otorgar protección y consecuentemente proporcionar legalidad migratoria, con el estatus de refugiado, a todas las personas extranjeras que demuestren necesitar esta protección.

Al mismo tiempo, es compromiso del Ecuador brindar a los refugiados una protección integral, en base a los derechos civiles, económicos, sociales y culturales, lo que implica la implementación de una política nacional de inclusión.

La inclusión de las personas con necesidad de protección requiere un enfoque territorial, es decir que se dirige obligatoriamente hacia las comunidades receptoras de solicitantes de protección internacional en su conjunto, incluyendo a refugiados y población residente en iguales condiciones, procurando contribuir al desarrollo de la comunidad en general.

Estos desafíos se derivan de lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010), capítulo Política Exterior, como parte de la política 2 ("Apoyar la vigencia del derecho internacional, en especial en los temas de los derechos humanos y el ambiente").

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.

VI. PROBLEMAS IDENTIFICADOS EN EL SISTEMA ACTUAL DE ASILO EN EL ECUADOR

Hoy en día, la mayor parte de los refugiados en el Ecuador no cuentan con el reconocimiento oficial y legal de su situación, no solamente en la región de la Frontera Norte, sino en todo el territorio nacional, hecho que conduce a la población refugiada a una situación de extrema vulnerabilidad.

El sistema actual de reconocimiento del estatus de refugiado en el Ecuador, que se sustenta en las entrevistas individuales de cada caso en particular y una decisión de elegibilidad como refugiado igualmente individual, no puede dar respuesta a la cantidad tan grande de personas que necesitan protección internacional.

Esta situación se agrava por el hecho de que las miles de personas no aceptadas¹ como refugiadas siguen viviendo en el país, presumiblemente en condición migratoria irregular.

En la sociedad ecuatoriana en general, y en las instituciones públicas en particular, no existe mucha información acerca de la situación de los refugiados en el país, así como acerca de los compromisos adquiridos para el cumplimiento del Derecho Humanitario Internacional por parte del Estado ecuatoriano.

Los medios de comunicación no siempre ayudan para que la población en general tenga una actitud solidaria con los hermanos refugiados; al contrario, no se diferencia mucho entre colombianos en general y refugiados en particular. Esta confusión fomenta expresiones de xenofobia que se registran en algunas autoridades de la Frontera Norte.

Estos hechos no contribuyen para superar el miedo de muchos refugiados a exponerse a instancias oficiales de cualquier país. Esta desconfianza se agrava por el desconocimiento generalizado entre la población refugiada y residente en las comunidades ecuatorianas receptoras acerca de sus derechos como personas con necesidad de protección internacional y de los trámites que deben seguir para legalizar su situación.

En consecuencia, la gran mayoría de la población refugiada en el Ecuador vive en condición de invisibilidad, lo que dificulta su acceso a servicios básicos como educación y salud, y dificulta enormemente conseguir trabajo. Esta situación produce que algunos refugiados hayan sido sujetos de detención y deportación, lo que es un irrespeto al principio

1 Según datos de la DGR, de la suma total de solicitudes entre 2000 a finales de 2007, un 29.5 % (16.407) ha sido aceptados y un 35.75% (19.908) rechazados.

de no devolución a su país de origen, uno de los principales del Derecho Humanitario Internacional.

A través de la historia, la presencia en la Frontera Norte del Estado, incluyendo a las instituciones del sistema de asilo del Ecuador, ha sido débil. La Dirección General de Refugiados (DGR) de la Cancillería, así como la Comisión de Elegibilidad² están concentradas en Quito³. Con excepción de las brigadas que la DGR organiza en las provincias de la Frontera Norte⁴, todos los solicitantes de refugio tienen que presentarse a la oficina de la DGR en Quito, por lo general tres veces hasta conseguir el carné de refugiado. Este trámite implica demasiados gastos para muchas personas con necesidad de protección.

La principal causa de los problemas identificados se tiene que buscar sin duda en la dinámica del grave conflicto interno en Colombia, sobre todo a partir del año 2002. 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 de nacionalidad colombiana con Necesidad de Protección Internacional, que establezcan una corresponsabilidad entre ambos países y de la comunidad internacional.^[5]

En el Ecuador, el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado, principalmente los contenidos en la Declaración y Plan de Acción de México del año 2004, no ha constituido una prioridad gubernamental hasta la actualidad, lo que se ha traducido en una ausencia de políticas nacionales al respecto, y se refleja en la ejecución de unas cuantas acciones aisladas, con escaso presupuesto, en relación a las Personas con Necesidad de Protección Internacional.

El desconocimiento de los derechos y obligaciones de los refugiados se ha agravado con la objetiva y evidente confusión existente entre los compromisos de protección y de solidaridad internacional con la problemática migratoria en el Ecuador y el interés de la seguridad nacional. En partes de la población ecuatoriana existen pocos conocimientos y poca sensibilidad frente a la tragedia humanitaria del refugio, en contraste con los valores de solidaridad y de respeto a los derechos humanos que rigen a las acciones del Estado ecuatoriano.

2 La Comisión de Elegibilidad, que se reúne en promedio dos veces por mes, está conformada por dos funcionarios de la Cancillería y uno del Ministerio de Gobierno.

3 Desde el año 2006, la DGR cuenta también con oficina en Cuenca, para el registro y entrevistas de solicitantes. Con sus sugerencias presentan los casos a la Comisión de Elegibilidad en Quito.

4 Cada brigada tiene una duración de una semana y atiende aproximadamente 100 casos; sin embargo, el tiempo que demora en retornar la brigada a la misma localidad es de aproximadamente 2 meses. Evidentemente esto es insuficiente si se toma en cuenta que solo la oficina de ACNUR en Lago Agrio recibe alrededor de 400 solicitudes mensuales.

VII. NUEVAS OPORTUNIDADES

"No hay seres humanos ilegales", expresó el Presidente de la República del Ecuador en el acto de lanzamiento del Plan Ecuador, en abril de 2007, y precisó que *"no podemos tener la doble moral que exige para los compatriotas un trato justo y olvida a los refugiados de otros pueblos"*.

Hoy, más que nunca, se registra una intención expresa del Gobierno del economista Rafael Correa, en función del respeto a los Derechos Humanos y de la situación de las personas con necesidad de protección internacional en particular. La existencia del Plan Ecuador, con uno de sus ejes concentrados en la problemática del respeto de los Derechos Humanos, de garantizar el acceso a la justicia y de manifestar expresa preocupación por la problemática de los refugiados, es una muestra de la voluntad política, igual como la inclusión de estos temas en el Plan Nacional de Desarrollo, con un enfoque principal de derecho, y en el Plan Nacional de Política Exterior del Ecuador.

Asimismo, la nueva estructura jurídico-administrativa del Estado, que se expresa a través de la existencia de Ministerios de Coordinación, en las áreas política y económica y de seguridad, así como la creación de nuevas entidades estatales, como el Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos, facilitan la puesta en práctica de estos compromisos.

De conformidad con las expresas disposiciones e instrucciones del actual Gobierno Nacional, la práctica del trabajo coordinado entre varios Ministerios-Secretarías de Estado (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa; Ministerio de Gobierno; Ministerio de Defensa; Ministerio de Justicia y la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, en estrecha alianza y coordinación con el ACNUR, en la elaboración de esta propuesta) comprueba la voluntad hacia el cambio.

En la actualidad, el país cuenta con información más amplia y exacta de la situación de las personas con necesidad de protección internacional, por lo menos en la región de la Frontera Norte. Los compromisos institucionales al respecto se han fortalecido, tal como demuestra la apertura de una oficina en la ciudad de Lago Agrio, cantón Nueva Loja, provincia de Sucumbíos, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración -DGR-.

También en el seno de la sociedad civil existen actores relevantes con amplia experiencia de trabajo en el tema y con una voluntad de estrechar su coordinación entre sí y con las instituciones del Estado. Algunos de los promotores de la sociedad civil en este campo ocupan hoy puestos importantes en el Gobierno.

Uno de los pilares de las oportunidades que se presentan actualmente para garantizar una protección efectiva e integral de las personas en situación de refugiados, es la presencia significativa de ACNUR en el país, con su compromiso de apoyar al Estado y la sociedad ecuatoriana para cumplir los compromisos adquiridos en materia del Derecho Humanitario Internacional.

Frente a la comunidad internacional existe una mayor visibilidad de la importancia y magnitud del problema de los refugiados en el Ecuador, tal como lo confirmó el entonces Director para América de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Sr. Philippe Lavanchy, tras su visita oficial de trabajo al Ecuador en 2007.

Frente al desarrollo del Plan Colombia y la estrategia de la "legítima defensa" esgrimida por el Gobierno colombiano para enfrentar con la fuerza a los grupos alzados en armas en aquel país vecino, el Gobierno del Ecuador ve más necesaria y más urgente la puesta en marcha de estos lineamientos políticos destinados a proteger los derechos humanos de los hermanos refugiados. La aplicación del Derecho Internacional Humanitario tiene prioridad y está por encima del conflicto actual entre los dos Estados.

El necesario aumento de las preocupaciones del Ecuador en materia de seguridad nacional no ha variado el enfoque humanitario que el Gobierno ecuatoriano imprime en el tratamiento de la población con necesidad de protección internacional. Además, las instituciones comprometidas con la protección internacional de los refugiados tenemos la convicción de que la opinión pública ecuatoriana comparte con claridad esta postura.

VIII. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA POLÍTICA ECUATORIANA EN MATERIA DE REFUGIO

El Estado ecuatoriano se compromete a cumplir, en la medida de sus posibilidades y con un enfoque de responsabilidad compartida (corresponsabilidad) y solidaridad, tanto con el Estado colombiano como con la comunidad internacional, con los compromisos adquiridos en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, su Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena de 1984 y la Declaración y Plan de Acción de México de 2004.

En este marco, Ecuador reafirma explícitamente los principios expresados en la Declaración de México y asegura que los legítimos intereses de su seguridad y la garantía de su soberanía nacional e integridad territorial se enmarcan dentro del respeto irrestricto a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario y al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales de protección de los refugiados y de los DDHH en general, que forman parte del ordenamiento jurídico interno de nuestro país.

El humanismo y la solidaridad son los principios fundamentales que orientan a la política ecuatoriana de refugiados, reconociendo que es un derecho fundamental de las personas, la posibilidad de buscar y recibir asilo o refugio en otro Estado.

El Estado ecuatoriano expresa su decisión de respetar el principio de no discriminación y adoptar medidas para prevenir, combatir y eliminar todas las formas de discriminación y de xenofobia.

El Ecuador no podría conformarse, y en consecuencia no podría estar satisfecho, si no lograra garantizar el ejercicio de los derechos humanos fundamentales por parte de los refugiados y no haber encontrado soluciones duraderas a la problemática humanitaria de la población con necesidad de protección internacional, dentro de su territorio o fuera del mismo.

El fenómeno migratorio es considerado, en el ámbito de estos lineamientos políticos, 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 social. Las problemáticas de inmigración, emigración, refugio y desplazamiento serán siempre abordadas desde los principios de defensa y respeto de los Derechos Humanos.

IX. PROGRAMAS A EJECUTAR POR EL ESTADO ECUATORIANO

En tanto el Gobierno del Ecuador conceptualiza el fenómeno de la migración en su conjunto, busca construir y consolidar una coherencia política y programática entre los elementos de la emigración de ecuatorianas y ecuatorianos hacia el exterior, y la inmigración y refugio de hermanos de otros países en el territorio de nuestro país. La nueva Constitución Política de la República del Ecuador expresará este principio fundamental.

Las instituciones competentes del Gobierno Nacional estamos conscientes de las limitaciones que ha enfrentado hasta el momento nuestra política estatal en esta materia. Para los miles de solicitantes de refugio cuyas solicitudes han sido negadas por la Comisión de Elegibilidad⁵, el Estado ecuatoriano se compromete a buscarles una solución a corto plazo y será parte de una agenda de trabajo que el Gobierno Nacional se compromete a impulsar.

Siguiendo la lógica del Plan Nacional de Desarrollo y de las metas establecidas en el capítulo Política Exterior, el Gobierno de Ecuador impulsará varios programas en materia de protección de refugiados:

9.1. Meta 2.10.:

Promover la legalización o regularización de las personas que ameritan la protección internacional del estatus de refugiado en el Ecuador

9.1.1. PROGRAMA 1:

Identificación de personas que ameritan estatus de refugiados y divulgación del procedimiento para ser reconocidos como tales

Para el cumplimiento con este programa, el ACNUR – a petición del Gobierno ecuatoriano – ha encargado al Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social (CEPAR) una investigación por muestreo, para determinar de manera seria y objetiva la magnitud real de la presencia en la Frontera Norte del Ecuador – Provincias de Esmeraldas, Carchi, Imba-

5 19.908 personas que han solicitado el refugio en el Ecuador han recibido el rechazo de su solicitud, hasta finales de 2007, según datos de la Dirección General de Refugiados.

bura, Sucumbíos y Orellana –, de población de ciudadanos colombianos con necesidades de protección internacional.

Según los primeros estudios realizados, el total de población colombiana proyectada para la Frontera Norte es de 84.494 personas. De éstas, el 70% (58.838 personas) declara estar en Necesidad de Protección Internacional (NPI); es decir, son personas que salieron de Colombia por motivos relacionados a la situación de violencia interna en su país de origen y/o violaciones a los Derechos Humanos ocurridas en Colombia.

A través de esta investigación se ha podido constatar el fenómeno de la 'invisibilidad' de los refugiados: una cifra muy importante de ciudadanos colombianos -35.029 personas- en la región de la Frontera Norte tienen Necesidad de Protección Internacional, pero no han podido acceder al sistema de asilo del Ecuador. Estos refugiados *de facto*, representan casi el 60% de las personas que deberían acceder al sistema de asilo ecuatoriano.

- Invisibles/ Refugiados de facto presentes en Frontera Norte	35,029
- Registrados/ Regularizados presentes en Frontera Norte	23,809
- Con Necesidad de Protección presentes en Frontera Norte	58,838

La distribución por Provincia de estos 35,029 refugiados *de facto* es la siguiente: Sucumbíos y Orellana (48%), Carchi (24%), Esmeraldas (18%) e Imbabura (10%).

Se trata de una población mayoritariamente joven (50% son niños, niñas y adolescentes, y casi el 40% está en edad laboral), que se desplazó al Ecuador por motivos relacionados al conflicto interno colombiano. El 72% de estas personas provienen de los vecinos Departamentos colombianos de Nariño (37,3%) y Putumayo (35%).

El 95% de estos refugiados *de facto* llegaron al Ecuador a partir del año 2000 y hasta mediados del 2007 (fecha de referencia de la investigación).

El 67% de esta población pertenece a los grupos étnicos blancos y/o mestizos, el 18% son de origen afro-americano, y el 15% pertenecen a diversas etnias indígenas, constatándose distribuciones singulares según la provincia de origen.

Estos refugiados *de facto* no han accedido al procedimiento de asilo en el Ecuador, principalmente por la falta de conocimiento de sus derechos y obligaciones y las limitadas posibilidades de acceso a las instancias oficiales, por los recursos que implican o por la lejanía de las comunidades.

A través de esta investigación se ponen de manifiesto tanto las necesidades de protección de los refugiados *de facto* de la Frontera Norte, así como el hecho de que en aquella región existe un considerable número de personas que se encuentran excluidas formalmente de participar en la vida de sus comunidades y conseguir una auténtica integración local, con acceso efectivo a sus derechos fundamentales.

Este estudio constituye apenas el inicio del cumplimiento de la importante meta establecida, pues falta diseñar y ejecutar una segunda parte del estudio, que incluye a todo el país, actividad planificada para su ejecución a partir de la segunda mitad de 2008.

9.1.2. PROGRAMA 2:

Diseño de una política de garantía de los derechos y la legalización de los refugiados

La política ecuatoriana de garantía de los derechos de las personas con Necesidad de Protección Internacional, consiste en el firme compromiso del Estado ecuatoriano de dar cumplimiento a una agenda que se desprende de la Declaración y del Plan de Acción de México, asumido por casi todos los países de América Latina y el Caribe, en 2004.

Explícitamente, el Estado ecuatoriano hace suyos los principios de protección expresados en la Declaración de México, en cada uno de sus capítulos. Al nivel del Plan de Acción de México, el Estado ecuatoriano se compromete también a dar cumplimiento, en la medida de sus posibilidades, a los programas propuestos en materia de protección internacional de refugiados, de soluciones duraderas a la situación de los refugiados y a la formulación de iniciativas regionales, en estrecha coordinación con el Sistema de las Naciones Unidas.

La política ecuatoriana de garantía de los derechos humanos en general y de los derechos de los refugiados en particular -en un sentido amplio de derechos políticos, económicos, sociales y culturales-, pretende conformar un triángulo entre doctrina, estrategias y programas por un lado, e institucionalidad y financiamiento por otro lado.

En esta política se incluye la necesaria precisión y cumplimiento de los procedimientos para ser reconocidos como refugiados, y los mecanismos para su legalización, como una prioridad.

El Gobierno ecuatoriano ha decidido adoptar un "modelo mixto" para los procedimientos y mecanismos de reconocimiento del estatus de refugiado, consistente en las siguientes acciones:

1. Un registro ampliado para las personas con necesidad de protección internacional que se encuentran en el país, pero que no han sido reconocidos;
2. El fortalecimiento del actual sistema, en base a entrevistas individuales; y,
3. Un registro en grupos para posibles flujos masivos de refugiados.

La implementación de los tres modelos será efectuada paralelamente, haciendo hincapié en el registro ampliado, como primera prioridad a corto plazo, sin descuidar las otras modalidades.

9.1.3. HITO PARA EL PAÍS:

Registro Ampliado de refugiados y de solicitantes de refugio

El Registro Ampliado es una herramienta práctica, basada en la determinación grupal de la condición de refugiados, que tiene varios precedentes a nivel mundial. Los grandes números de refugiados producidos por conflictos armados o políticas de Estado violatorias de los derechos humanos, han provocado que se desarrollen formas innovadoras de agilizar la determinación de la condición de refugiados.

Estos nuevos procedimientos se han aplicado en contextos en donde la información del país de origen aportaba suficientes datos como para establecer una presunción de necesidades de protección internacional, y que permitieran asumir los nexos causales que las definiciones de refugiado exigen. Estos nexos eran sustituidos por la constatación de la zona de proveniencia de las personas beneficiarias. Para tales efectos, se han articulado preguntas en los formularios de registro que permitan determinar los elementos objetivos de una manera fácil y ágil (zonas geográficas u origen étnico).

Las experiencias más recientes del ACNUR con el Registro Ampliado son Malasia y la 'situación Irak' (Jordania, Siria y Líbano), derivada de la invasión de los Estados Unidos a Irak y la ocupación militar de aquel país asiático desde el año 2003.

En el contexto específico del Ecuador, la implementación del Registro Ampliado no sólo satisfecería las necesidades de protección de la población colombiana presente en su territorio, sino que además contribuiría de manera significativa a la reducción de casos pendientes de resolución en el sistema de asilo individual y favorecería la integración local de aquellas Personas en Necesidad de Protección Internacional que ya llevan un tiempo asentadas en el territorio nacional.

A través de la aplicación exitosa de esta modalidad, el Ecuador sería un pionero y un referente regional en la implementación del Plan de Acción de México.

Concretamente, a través del registro ampliado, el Gobierno de Ecuador pretende reconocer a unas 50 mil personas con Necesidad de Protección Internacional en la región de la Frontera Norte, hasta junio de 2009.

El Gobierno del Ecuador está consciente de que la problemática de la presencia masiva de refugiados no es un fenómeno exclusivo de la Frontera Norte. Hoy día, el refugio se presenta con una dimensión nacional y tiene que ser tratado como tal.

El Registro Ampliado en la Frontera Norte constituirá apenas un primer paso, pero de fundamental importancia, que será expandido a otras regiones del país, en la medida de avanzar en el conocimiento de la distribución de refugiados, aprovechando las experiencias de la fase inicial en la Frontera Norte. Al mismo tiempo, las lecciones aprendidas en la zona serán incluidas en el procedimiento actual para la determinación de la condición de refugiado ante las nuevas solicitudes que serán presentadas, con el fin de tener un sistema nacional más ágil y eficiente.

Para la implementación del Registro Ampliado ya existe un Plan Operativo, un cronograma y un presupuesto.

9.2. Meta 2.11.:

Ejecutar una política de los derechos de los refugiados

9.2.1. PROGRAMA:

Promoción de los derechos de los refugiados

La implementación de este programa supone, paralelamente a la modalidad del registro ampliado, el fortalecimiento y agilización del procedimiento actual de determinación del estatus de refugiado, en base a las entrevistas individuales. La modalidad del Registro Ampliado se refiere a

la población con necesidad de protección internacional ya existente en el país que no ha podido legalizar su estatus, mientras la determinación individual se aplica a solicitantes de refugio que continúan ingresando al país por causa del conflicto armado interno de Colombia.

En este programa se garantizará un funcionamiento eficiente de la modalidad de determinación individual, facilitando un acceso ágil de las y los solicitantes al sistema de asilo que responda de manera eficaz al flujo de los refugiados y esté adaptado a los perfiles de vulnerabilidad de las personas con necesidad de protección.

Para lograr estos fines, es indispensable regularizar en el menor tiempo posible a los refugiados y reducir al mínimo posible la cantidad actual de trámites pendientes.

Al mismo tiempo, las instituciones rectoras del sistema de asilo del Ecuador implementarán una amplia campaña de información y capacitación sobre los compromisos y acciones del Gobierno y Estado ecuatoriano en los temas del Derecho Humanitario Internacional, dirigido tanto a la población con necesidad de protección acerca de sus derechos y las garantías y los mecanismos del acceso a éstos, como también a las instituciones públicas, nacionales y seccionales, y las instancias de la sociedad civil que trabajan con las y los hermanos refugiados. Estas campañas serán evaluadas periódicamente por entidades independientes del Gobierno nacional.

9.3. Meta 2.12.:

Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en temas de refugio

9.3.1. PROGRAMA:

Desarrollo institucional para el procesamiento de solicitudes de refugio

La arquitectura institucional del sistema de refugio tiene que estar de acuerdo con las metas políticas aprobadas, y se rige por los principios de flexibilidad y el tratamiento humano y solidario a las personas que tienen derecho a solicitar asilo en nuestro país.

Con el fin de dar respuestas ágiles y oportunas a las personas que buscan el refugio en el Ecuador, la aplicación de los criterios de elegibilidad

de la condición de refugiado será siempre a favor de las personas con necesidad de protección, en cumplimiento del Derecho Humanitario Internacional y con un alto espíritu de humanismo. El Gobierno de la Revolución Ciudadana se compromete a aplicar estos criterios en la selección de los funcionarios en las instituciones públicas, cuya responsabilidad se encuentra bajo el sistema de refugio.

La implementación de la política de los derechos de los refugiados tiene como requisito indispensable el fortalecimiento de la institucionalidad del sistema de refugio del Ecuador, con la Dirección General de Refugiados (DGR), del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI), como su eje.

Este fortalecimiento de la DGR implica el compromiso del Estado ecuatoriano de proporcionar, en un lapso no mayor de 2 años, al menos el 50 por ciento del presupuesto necesario destinado a los gastos de funcionamiento, incluyendo recursos humanos, materiales y logísticos, así como la participación de al menos treinta funcionarios del Servicio Exterior ecuatoriano en la DGR. Constituye un compromiso del Gobierno ecuatoriano, a través del MRECI, garantizar una estabilidad mínima del personal y cambios razonables en la DGR, a fin de fortalecer la continuidad del trabajo de esta Unidad.

Especial atención en el fortalecimiento de la institucionalidad de la DGR merece el sistema de información, que incluye tanto lo relacionado con la información del país de origen de las personas con Necesidad de Protección, así como de las solicitudes de estatus de refugiado y la situación de los refugiados aceptados por el Estado ecuatoriano.

Asimismo, la Comisión de Elegibilidad, conformada por dos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y un funcionario del Ministerio de Gobierno, buscará los mecanismos adecuados y necesarios para garantizar el respeto de las normas del debido proceso de las personas con necesidad de protección, la adopción de las decisiones en un plazo razonable y la simplificación de los trámites, tal como contempla el Plan de Acción de México.

El sistema ecuatoriano de refugio no puede garantizar una protección efectiva y buscar soluciones duraderas para las poblaciones desarraigadas exclusivamente a través del MRECI. Por ello, se fomentará la coordinación interinstitucional y con otros actores de la sociedad.

A nivel del Gobierno, el grupo de trabajo conformado por el Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa; Ministerio de

Relaciones Exteriores; Comercio e Integración, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Justicia; Ministerio de Defensa y la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, que será ampliado por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) y la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI), se ha convertido en un Grupo Promotor, con el mandato explícito de garantizar la implementación de estos lineamientos políticos. Este Grupo Promotor será coordinado por la Dirección General de Refugiados y respaldado por un Acuerdo Interministerial.

El Grupo Promotor también tiene el mandato explícito de definir las indispensables coordinaciones con los gobiernos seccionales, tanto en la Frontera Norte como en otras provincias y regiones del país.

Parte integral del sistema ecuatoriano de refugio son los actores de la sociedad civil, involucrados en la temática y reconociendo su papel importante en este trabajo. El Grupo Promotor definirá las formas de coordinación entre el Estado y la sociedad civil, tanto acerca de las políticas, los criterios de legalización y las actividades de inclusión de la población con necesidades de protección.

Para tal efecto, se fortalecerán las redes nacionales existentes, con el fin de asegurar –con un enfoque de complementariedad entre Estado, Sociedad Civil y ACNUR– una eficiente asesoría legal de las personas con necesidad de protección, una asistencia efectiva a las personas, la sistematización y difusión de buenas prácticas y experiencias exitosas del Ecuador en la protección de los refugiados.

Una vez por año, este Grupo Promotor presentará un informe público acerca del avance de la implementación de la política nacional en materia de refugiados.

Parte importante del proceso será el impulso para la conformación de una veeduría ciudadana que posibilite información y sirva como un ente de control y participación social.

Parte integral de la estrategia del fortalecimiento institucional del sistema ecuatoriano de refugio es la estrecha alianza con el ACNUR y la búsqueda de apoyos técnicos y financieros de la comunidad internacional.

9.4. Meta 2.13.:

Fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad

9.4.1. PROGRAMA:

Políticas públicas para la inserción social de la población de refugiados

Se ha reconocido que la solución óptima para los refugiados es la repatriación voluntaria, en condiciones de seguridad y dignidad. Esta opción formará parte de la agenda política del Gobierno del Ecuador con el Gobierno de Colombia.

Reconociendo la historia del conflicto interno colombiano y las remotas posibilidades de su solución, todos los análisis indican que esta opción –en un plazo razonable– no será viable para la mayoría de las personas con necesidad de protección internacional que se encuentran en territorio ecuatoriano.

Por tal razón, el Estado ecuatoriano asume el desafío y el compromiso de buscar, en forma innovadora, la autosuficiencia y la integración local a todas las personas con necesidad de protección internacional.

Para poder definir políticas y estrategias viables de inclusión, es indispensable contar con información fiable acerca de la magnitud del problema, en la región y en el Ecuador. Agradecemos al ACNUR por su apoyo para contar por primera vez con datos reales de la situación de los refugiados en la región de la Frontera Norte del país y subrayamos la relevancia de este trabajo para el resto de la República.

Por el hecho objetivo de que, entre la población refugiada en el Ecuador, se encuentra un número importante de extracción urbana que han buscado asilo en centro urbanos del Ecuador como Quito, Cuenca, Ibarra o Santo Domingo de los Tsáchilas, el Gobierno ecuatoriano asume el compromiso de implementar el Programa de Ciudades Solidarias, propuesto por el Plan de Acción de México.

Para este fin, el Grupo Promotor de la política nacional en materia de refugio definirá los lineamientos del Programa de Ciudades Solidarias y buscará los acuerdos necesarios con los respectivos gobiernos locales autónomos y con la sociedad civil.

Para la población con necesidad de protección internacional, el Plan de Acción de México propone un Programa de Fronteras Solidarias, cuyos elementos centrales –en el caso del Ecuador- están incluidos en el Plan Ecuador.

Cabe destacar tres elementos y compromisos relevantes en el marco del Programa de Fronteras Solidarias y del Plan Ecuador:

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

En el marco de la política de Plan Ecuador, la Frontera Solidaria se entiende como una propuesta que promueve el desarrollo de las comunidades receptoras y sus territorios, generalizando el acceso a los derechos políticos, sociales, económicos y culturales.

Las Fronteras Solidarias deben:

- Reconocer a los refugiados reconocidos y comunidades receptoras en situación de vulnerabilidad con especial énfasis en mujeres, jóvenes y población indígena y afro-americana que habita la zona fronteriza.
- Promover en el territorio políticas públicas sociales de acceso a las oportunidades de desarrollo para la población desplazada, sin generar conflictos en la población receptora, garantizando además la convivencia pacífica y el buen vivir de toda la población.
- Promover la integración socio-económica de las personas en situación de refugio a través de la generación de ingresos y el micro-crédito.

En el marco del Grupo Promotor para la implementación de la política nacional de refugio, es la Secretaría Técnica del Plan Ecuador la responsable para liderar la implementación del Programa de Fronteras Solidarias.

En este desafío es de relevancia fundamental contar con el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, y del ACNUR en especial, así como con respaldos políticos, aportes técnicos y financieros de la comunidad internacional. El Estado ecuatoriano no puede asumir solo los enormes costos que implican la búsqueda de una solución duradera de la situación de un número tan significativo de refugiados, si no existiera una corresponsabilidad manifiesta, tanto del Estado colombiano como de la comunidad internacional en general.

9.5. Meta 2.14.:

Armonizar con el derecho internacional la legislación nacional sobre refugiados, y formular una política pública sobre este tema

9.5.1. PROGRAMA:

Desarrollo de normativa y políticas públicas en beneficio de los refugiados en el Ecuador

El procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado por parte del Gobierno del Ecuador está sustentado en el Decreto Ejecutivo número 3301, de 6 de marzo de 1992; dicho cuerpo legal reconoce las definiciones de refugiado contenidas en la Convención de 1951 y en la Declaración de Cartagena de 1984.

La definición de refugiado contenida en la Convención de 1951, replicada en el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 3301, es considerada como la definición tradicional. Este instrumento internacional señala los elementos constitutivos básicos que debe reunir una persona para poder ser considerada como refugiada. En tal sentido, un refugiado es una persona

"que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores no quiera, acogerse a la protección de tal país o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él".

En la Declaración de Cartagena de 1984, los países latinoamericanos ampliaron la definición de refugiado a "las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público". Esta definición está reconocida en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 3301.

En la actualidad, el procedimiento se basa en analizar los méritos de las solicitudes de manera individual. Las recomendaciones efectuadas de ese análisis son llevadas a conocimiento de la Comisión encargada de determinar la condición de refugiados, para que se adopte la decisión definitiva. De manera general, la base legal más utilizada para la determinación de la condición de refugiado es la definición contenida en el artículo 1 del Decreto 3301.

Este procedimiento, que es eficiente para un número determinado de solicitantes y dentro de un territorio geográfico específico, no ha podido cubrir las actuales necesidades de un número muy importante de personas en necesidad de protección internacional, que se encuentran en el país y a las cuales el Estado ecuatoriano, hasta la actualidad, no tiene reconocidas como refugiadas, a pesar de que cumplirían con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 3301.

Para la finalidad del Registro Ampliado se ha elaborado una interpretación de los criterios de elegibilidad y su congruencia con la legislación nacional, en base a lo que estipula la Declaración de Cartagena.

La aplicación del Registro Ampliado supone la movilización de brigadas de registro y de la Comisión de Elegibilidad (MIGOB y MRECI) hacia las comunidades de residencia de las personas con necesidad de protección y tomar las decisiones *in situ* y en tiempos oportunos, simplificando sustantivamente el tiempo que actualmente demanda el proceso.

Paralelamente, con el registro y la legalización, se trabaja en función de que la población nacional, las instituciones ecuatorianas y la comunidad internacional conozcan la situación real de la problemática de asilo en el país y los esfuerzos del Gobierno para garantizar una efectiva protección, a través de la sistematización y difusión de buenas prácticas de esta forma de registro.

La información producida en este trabajo servirá a la Secretaría Técnica del Plan Ecuador como insumo para la elaboración de estrategias, políticas y programas de desarrollo y de inclusión social.

El Gobierno ecuatoriano buscará emitir una ley específica sobre la problemática de los refugiados, en concordancia con la reforma de la legislación en materia de migración en general que será resumida en un Código de Movilidad Humana. Será el Grupo Promotor el encargado de elaborar un anteproyecto de ley, consensuado con los principales Ministerios, con las instancias de DDHH y con los actores de la sociedad civil, que se enmarca en las normas del Derecho Humanitario Internacional.

En cooperación con instituciones académicas, se promoverá profundizar la investigación jurídica sobre la protección internacional de los refugiados. Al mismo tiempo, el Grupo Promotor presentará, en la brevedad posible, un “Manual sobre Procedimientos y Criterios para la Aplicación de la Definición de Refugiado de la Declaración de Cartagena”, así como un glosario sobre conceptos y términos jurídicos del derecho de la población con necesidad de protección internacional, reforzando los principios mencionados que rigen esta política. Estos instrumentos servirán también para llevar a cabo procesos de capacitación dirigidos a todas las personas involucradas en la temática.

X. AGENDA REGIONAL E INTERNACIONAL

Siendo la problemática de las personas que buscan masivamente la protección internacional un fenómeno específico de la región andina que involucra de manera directa, aparte de Colombia, Ecuador, Venezuela, Costa Rica y Panamá, es importante formular algunos elementos de una agenda regional relacionada con los compromisos del Plan de Acción de México.

El Gobierno ecuatoriano promoverá, conjuntamente con el ACNUR, la creación de un Comité Andino de Autoridades Responsables de Refugiados, con el fin de definir los mecanismos concretos y operativos de corresponsabilidad entre los Estados de la región, el Sistema de las Naciones Unidas y la comunidad internacional en general. Al mismo tiempo, este Comité debería ser la tribuna para intercambiar el análisis de la problemática, las sistematizaciones de los procesos nacionales y las buenas prácticas de protección y de inclusión existente. Este Comité también debería ser el espacio para examinar periódicamente la implementación del Plan de Acción de México en la región.

Asimismo, el Gobierno ecuatoriano asegura su respaldo, activa participación y presencia –conjuntamente con la sociedad civil ecuatoriana – en la preparación y el desarrollo de la reunión anual en el marco del Comité Ejecutivo de ACNUR, con países donantes e instituciones financieras, para presentar propuestas de proyectos y programas e informar sobre el avance en la implementación y el impacto de esta política.

Especial atención merece la Cooperación Internacional en el campo del refugio. La protección y la búsqueda de una solución duradera a los miles de solicitantes de refugio en el Ecuador, solo es factible con un enfoque de corresponsabilidad del Sistema de las Naciones Unidas, del Sistema de la Integración Regional, sobre todo de la OEA, de las entidades multinacionales y de la cooperación bilateral, tanto oficial como de la sociedad civil, con los esfuerzos que se compromete a realizar el Estado ecuatoriano.

El tema de la migración y el refugio debe formar parte de la agenda de cooperación para el desarrollo que impulsa el Ecuador en todos los foros internacionales y regionales, pero también con los cooperantes internacionales en el país.