

Políticas públicas que mejoran la convivencia en la frontera, construyen Fronteras Solidarias.

Diana Mejía M.¹

América Latina es un continente que vive diversos tipos de conflictos como: delimitaciones limítrofes no resueltas, comercio ilegal, tráfico de órganos y personas, violencia transnacional, desacuerdos diplomáticos, persecución a la movilidad humana, inseguridad, entre otras. Dichas problemáticas suelen incidir generalmente en sus zonas fronterizas, convirtiéndolas en puntos neurálgicos de exclusión socioeconómica e inseguridad. Con esta premisa, este artículo pretende dar a conocer en qué consisten las Fronteras Solidarias, tanto desde una perspectiva conceptual, como desde la importancia de la puesta en práctica de la solidaridad en las zonas de frontera.

En Latinoamérica, Colombia es el único país que convive con un conflicto armado importante y donde la crisis humanitaria es una de sus más graves consecuencias. Al limitar con Ecuador, la crisis que atraviesa el vecino país influye en las zonas fronterizas ecuatorianas. Por ello, también es importante conocer cuál ha sido la política pública que se ha diseñado, misma que responde estructuralmente a la conformación de Fronteras Solidarias. De allí, la importancia de reflexionar primero sobre el escenario de la frontera norte de Ecuador y, luego, sobre las acciones que sostienen a la política pública. Finalmente, se anotarán algunas reflexiones a modo de conclusión.

¿De qué se tratan las Fronteras Solidarias?

La idea de construir Fronteras Solidarias nace inicialmente por la preocupación de la comunidad internacional y de varios Estados latinoamericanos hacia las personas que son víctimas de conflictos armados al interior de sus países, las cuales, a partir de estos sucesos de violencia, buscan protección internacional.

Esto significa reconocer que en América Latina —y otros lugares del mundo, claro— existen países que viven en medio de conflictos bélicos y que, a raíz de ello, se generan crisis humanitarias con notable incidencia en sus territorios vecinos. Se debe considerar, de este modo, que los territorios de frontera son los primeros receptores de personas (si de geografía política hablamos) que buscan protección internacional. Con tales antecedentes, el 16 de noviembre del 2004 se realizó en la Ciudad de México la “Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”.



Río Aguarico / Foto: Diana Mejía M.

Esta declaración, —a propósito de la celebración del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984— se concentra tanto en la tradición latinoamericana de asilo, como en la necesidad de buscar soluciones permanentes para la integración social de la población en situación de refugio, mediante políticas públicas en diferentes países latinoamericanos.

Los principios que dan soporte a esta declaración son principalmente: el compromiso con las personas que tienen derecho a la protección internacional, la reafirmación del derecho fundamental para buscar y recibir asilo, la puesta en práctica de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la ejecución del principio de no devolución —incluyendo el no ser rechazado en la frontera—, el compromiso de mantener las fronteras abiertas a las personas que buscan protección internacional, la obligatoriedad de los Estados receptores a respetar el principio de no discriminación, y el interés de los Estados para eliminar la discriminación y xenofobia, entre otros. (ACNUR, 2005: 385-389).

De forma paralela, el Plan de Acción de México se sustenta en el fortalecimiento de la protección internacional a las personas refugiadas en América

Latina. Cabe mencionar que el Plan de Acción nace de cuatro reuniones previas en distintas ciudades: San José de Costa Rica, Brasilia, Cartagena de Indias y Bogotá. En estos escenarios se estableció una fructífera discusión sobre el refugio en América Latina, donde se identificaron líneas de acción que se pudieran llevar a cabo en los países que otorgan asilo.

Como representantes de la comunidad internacional, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), el Consejo Noruego para Refugiados, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y los gobiernos de Costa Rica, Brasil y México (ACNUR, 2005: 390) convocaron a varios países latinoamericanos —que son receptores de población en situación de refugio— y a varios actores de la sociedad civil que se interesan por la situación de los refugiados, con el propósito de formular acciones concretas hacia el fortalecimiento de la protección internacional. Además, se enfatiza que el Plan de Acción de México sería —en materia de refugio— el compromiso internacional a ser asumido.

El Plan de Acción de México es el primer plan operativo que se ha formulado a partir de la relación entre Agencias Internacionales, Estados Latinoamericanos y Sociedad Civil. Este Plan de Acción contiene cuatro capítulos que logran, desde una perspectiva convergente, integrar la perspectiva que asumen varios países en cuanto a la práctica de la protección internacional. Los capítulos referidos son:

- **La situación de los Refugiados en América Latina:** Se destaca la situación de violencia interna que vive Colombia, los desplazamientos forzados y, por ende, la necesidad de encontrar protección en otros países, generalmente vecinos. Además, se hace referencia a las personas de otros continentes que buscan asilo en América Latina.

- **La Protección Internacional para los Refugiados:** Considera dos temas importantes: a) Investigación y desarrollo doctrinal, cuyo objetivo es profundizar en el conocimiento del Derecho de los Refugiados sobre la cooperación entre el ACNUR y los órganos de derechos humanos del sistema interamericano e instituciones académicas; y, b) Formación y Fortalecimiento Institucional, que consiste en un “Programa Latinoamericano de Formación en Protección internacional de los Refugiados” que se sustenta en la capacitación de los funcionarios públicos que trabajan con personas en situación de refugio.
- **Soluciones Duraderas:** Se propone: a) El Programa Autosuficiencia e Integración Local “Ciudades Solidarias”, mismo que, con la cooperación técnica de Naciones Unidas, de las organizaciones de la sociedad civil y el financiamiento de la comunidad internacional, harían más efectiva la protección internacional en las ciudades latinoamericanas receptoras de personas en situación de refugio; b) El Programa Integral Fronteras Solidarias, que supone un trabajo en conjunto con los Estados que comparten zonas fronterizas con Colombia, la cooperación técnica del ACNUR, el aporte financiero de la comunidad internacional, y la participación de la sociedad civil para mejorar la convivencia entre la población desplazada hacia las zonas de fronteras vecinas con Colombia y las poblaciones locales (bajo la premisa de que las zonas de frontera han sido excluidas económica e institucionalmente). Y, c) el Programa Regional de “Reasentamiento Solidario”, que tiene por objetivo mitigar el impacto que genera el desplazamiento forzado, principalmente hacia los países vecinos con Colombia. Este programa intenta propiciar políticas públicas de reasentamiento solidario en otros países de la región que puedan acoger a población refugiada bajo criterios de elegibilidad, respetando el principio de no discriminación.
- **Mecanismos de Promoción, Ejecución, Seguimiento y Evaluación:** Se formulan varias actividades para llevar a cabo el Plan de Acción de México. Entre las más importantes están: la elaboración de proyectos nacionales como el Programa de Fronteras Solidarias, donde es necesario contar con datos sobre las personas que requieran protección internacional; y el compromiso de que instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos realicen un informe de evaluación y seguimiento. A nivel regional, lo importante es intercambiar información entre todos los actores. Y, a nivel internacional, lo básico es informar a los países donantes y a las instituciones financieras sobre la ejecución e impacto que tengan los programas y proyectos del Plan de Acción de México.



Tulcán/ Foto: Diana Mejía M.

Hacia la construcción de Fronteras Solidarias en Ecuador: la política pública.

Como anteriormente se mencionaba, el Plan de Acción de México consta de cuatro capítulos que abarcan desde la importancia del conocimiento sobre la problemática del refugio —en cuanto a construcción de información—, hasta la necesidad de que los países vecinos involucren esta problemática en sus agendas de políticas públicas, proponiendo soluciones orientadas al largo plazo.

Ecuador forma parte del Plan de Acción de México y ha ratificado varios de los convenios internacionales que protegen a los refugiados. También, es el país que acoge a más refugiados en Sudamérica; su cercanía fronteriza con Colombia hace que sea una de las primeras opciones de destino para las personas que están atravesando una crisis humanitaria a causa de la violencia en el vecino país. A inicios del siglo XXI, las solicitudes de protección internacional en el Ecuador han ido creciendo paulatinamente. No así, el número de solicitudes aceptadas. Éste ha sido uno de los motivos que ha revelado como incierta la verdadera cifra de cuántas personas en situación de refugio han cruzado la frontera hacia el Ecuador.

Los compromisos adquiridos por el Estado Ecuatoriano en la Convención de Ginebra de 1951 sobre Refugio, el Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena de 1984 y el Plan de Acción de México de 2004 —articulados en el Plan Nacional de Desarrollo Ecuatoriano en su capítulo de Política Exterior— configuran el escenario para que el actual gobierno ecuatoriano haya diseñado una Política Nacional en materia de Refugio. Esta política supone que éste, como otros fenómenos migratorios, debe ser abordado desde la defensa y respeto a los Derechos Humanos para obtener resultados de mayor y mejor impacto social.

Una de las metas que se propone ejecutar el Estado ecuatoriano —dentro de la política en materia de Refugio— es fomentar la inserción social de refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad. Para ello, se establece un programa de Políticas Públicas orientada a la inserción social de la población refugiada. Dicho ente se propone asumir el Programa de Fronteras Solidarias que hoy está bajo la responsabilidad del Plan Ecuador.² Además se incentivará el Programa de Ciudades Solidarias³ que, organizado desde el Gobierno Nacional, actuará en coordinación con los gobiernos locales y la sociedad civil.

El Programa de Fronteras Solidarias —propuesto desde el Plan de Acción de México— se incluye en el marco del Plan Ecuador con tres elementos adicionales que son: a) El Registro Ampliado⁴, como mecanismo de la condición de refugiado en el Ecuador; b) La campaña de sensibilización sobre la problemática del Refugio, y c) el Plan Estratégico regional de construcción de una zona de paz y desarrollo, a cargo del Plan Ecuador.

Además, desde el Plan Ecuador, se destacan compromisos puntuales para la construcción de Fronteras Solidarias como: a) reconocer a refugiados como a las comunidades receptoras en situación de vulnerabilidad (mujeres, jóvenes, población indígena y afro americana); b) promover el acceso a oportunidades de desarrollo, tanto a la población desplazada como a las comunidades receptoras en la frontera norte, para garantizar una convivencia pacífica; y, c) Generación de ingresos y micro-crédito para promover la integración socio-económica de la población en situación

de refugio. (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración: 2008, 43).

La frontera norte ecuatoriana frente al refugio.

Las zonas fronterizas de las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos tienen características heterogéneas, tanto en su geografía como en sus dinámicas socio-económicas. Además, de una histórica carencia de la institucionalidad del Estado, que sea capaz de responder a las necesidades de la población: acceso a la justicia, salud, educación, infraestructura pública, entre otras.

En este contexto, las tres provincias que conforman la frontera norte de Ecuador se han convertido en lugares de tránsito (con flujos migratorios mixtos) y de destino para ciudadanos colombianos que buscan refugio en territorio ecuatoriano por las consecuencias del conflicto armado que se suscita en el vecino país. Esto también ha significado que parte de la población colombiana en busca de refugio que decide habitar en la frontera norte comparta la situación deficitaria que ha sido característica en esta zona del Ecuador.

Tabla 1. Indicadores socioeconómicos comparados

Indicador	Esmeraldas	Carchi	Sucumbíos	País
Pobreza por NBI's	76,04	59,64	81,73	61,26
Analfabetismo	11,62	7,21	8,46	9,02
Hacinamiento	31,26	29,51	30,71	96,40
Servicio telefónico	22,31	30,53	10,58	32,18
Servicio eléctrico	75,62	94,33	64,84	89,67
Déficit de servicios residenciales básicos	78,6	52,90	90,90	63,10

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE, versión 4,5.

Elaboración: Johanna Espín M.

Una investigación realizada por INREDH hace alusión a las consecuencias del conflicto colombiano y a su incidencia en el territorio ecuatoriano. Además, se puede señalar que “una preocupación sobre las consecuencias del conflicto colombiano en nuestro territorio es el desplazamiento y refugio, sobre todo a partir de la implementación del Plan Colombia, que es cuando las estadísticas de población colombiana que ingresa a nuestro país aumenta considerablemente.” (González, 2008: 15).

Dicha preocupación se agrava con la percepción de inseguridad en el Ecuador. En cuanto a ello, Pontón (2006) señala que “en la última década ha existido la percepción generalizada de que la seguridad ciudadana de todos los ecuatorianos se ve afectada por la incidencia del conflicto armado

colombiano" (Pontón, 2006: 4). Esta percepción inevitablemente ha construido actitudes xenófobas en la ciudadanía.

Por otra parte, el actual gobierno ecuatoriano estableció una política en materia de refugio que contempla el Registro Ampliado –que se implementó en marzo de 2009– y que consiste en brigadas móviles de registro y documentación instaladas en las zonas de mayor concentración de personas en situación de refugio, especialmente en las provincias de la frontera norte. Se estima que el Registro Ampliado documentará a las aproximadamente 50.000 personas que necesitan protección internacional y habitan en el Ecuador.

En la siguiente tabla, se detallan las solicitudes de asilo presentadas al Estado ecuatoriano desde el año 2000 hasta septiembre de 2009, así como la cantidad de ciudadanos reconocidos como refugiados en el Ecuador durante estos períodos. Cabe mencionar que las cifras presentadas corresponden a aproximaciones elaboradas por el ACNUR.

Tabla 2. ECUADOR
Personas que han solicitado el reconocimiento de la condición de Refugiado ante el Gobierno Ecuatoriano desde el año 2000 hasta diciembre de 2008.

AÑO	Solicitudes de Refugio	Refugiados Reconocidos
2000	475	390
2001	3017	1406
2002	6766	1578
2003	11460	3326
2004	7858	2496
2005	7091	2486
2006	7784	1997
2007	11519	2822
2008	11993	4181
TOTAL	67963	20682

Fuente: Dirección General de Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador.

Reflexiones finales: hacia la construcción de Fronteras Solidarias

En el contexto mundial, es evidente la marcada tendencia al cierre de fronteras en varios países, especialmente de aquellos que son considerados destinos de migración laboral fronteriza y transfronteriza. Esta idea surge bajo una perspectiva de seguridad nacional ante ataques terroristas, como el suscitado el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Dicho acontecimiento marcó un punto de inflexión en las relaciones geopolíticas y expandió la tendencia de asegurar las fronteras a nivel internacional.

Es por ello que la movilidad humana⁵—sin considerar cual es la condición migratoria— se ve amenazada por las restricciones que varios estados han impuesto en sus fronteras. Esto ha ocasionado no sólo el cierre de fronteras contiguas, sino también una serie de fuertes restricciones de alcance transfronterizo.

Ante el panorama internacional que perfila restricciones severas para la movilidad humana en las fronteras, el Plan de Acción de México se propone como una alternativa de política pública que podría beneficiar especialmente a las personas con necesidad de protección internacional que huyen de ambientes de violencia en sus países, tanto de América Latina como de otros continentes. En todo caso, se debe tomar en cuenta que los estados que, paradójicamente, se adhieren a la propuesta de Fronteras Solidarias son los latinoamericanos y no los del "primer mundo".

Para Luis Varese⁶, Representante Adjunto del ACNUR, las Fronteras Solidarias son tanto un concepto como una práctica social.

En el aspecto práctico, las Fronteras Solidarias tienen que ver con la implementación de varias medidas migratorias que benefician a los refugiados o solicitantes de refugio. Las acciones más específicas, no solamente conceptuales, están en garantizar albergues para solicitantes de refugio; garantizar espacios de recepción, protección a mujeres y niños; la lucha contra la trata de personas, etc. Fronteras Solidarias es un concepto, pero también es una práctica. El primer receptor de refugiados es la población que vive al otro lado de las fronteras, son los pueblos que reciben al otro que busca refugio.

Al concebir las Fronteras Solidarias como un concepto y una práctica social, también se puede decir que un hecho social como el refugio —y su emplazamiento en la frontera— puede desplegar, sin duda, lógicas distintas de intervención, así como de actores con muy diversos intereses. Por otro lado, al menos en la frontera norte del Ecuador, el tema de la crisis humanitaria y de la recepción de personas en situación de refugio se vuelve confuso en medio de la lógica (o de las lógicas) de la seguridad nacional, de la seguridad regional e, incluso, de la seguridad ciudadana, llegando al punto de criminalizar la movilidad humana y la necesidad de refugio en las zonas fronterizas.

Otro aspecto que cabe mencionarse es cómo la política de libre mercado ha ido debilitando estructuralmente al Estado. Por ende, el acceso a políticas públicas también es débil; lo cual se refleja en el territorio y en el tejido social. Es por ello que el acceso a la deficiente estructura de servicios en las zonas fronterizas del norte del Ecuador (salud, educación, vivienda, justicia, etc.) por parte de la población ecuatoriana es problemática, y se vuelve doblemente conflictiva para la población que tiene una vulnerabilidad especial impuesta por el conflicto armado colombiano, viéndose obligada a convivir muchas veces en condiciones de explotación, inseguridad y violencia.

En cuanto a los alcances de la política pública que se impulsa en el Ecuador para contribuir a que las fronteras sean solidarias —ante la crisis humanitaria que vive Colombia con el desplazamiento y su repercusión en el país— se ha destacado (como acción concreta) el Registro Ampliado. Dicha política es llevada a cabo por la Dirección General de Refugiados de la Cancillería y el ACNUR. Está orientada a obtener información sobre cuántas personas colombianas con necesidad de refugio viven en la frontera norte.

Ahora bien, las expectativas del Registro Ampliado para obtener la condición de refugiado fueron sobrepasadas, pues, "no se consideró que un masivo número de concurrentes al proceso llegaría de otras provincias. Además de los problemas logísticos que esto conlleva, el principal problema sería confundir el número de asistentes al proceso con el número de refugiados que viven en la frontera" (Espín, 2009: 7)

Además, está en marcha el relanzamiento de la primera medida política llamada Plan Ecuador, de la que aún se espera resultados concretos en cuanto al fortalecimiento institucional, económico, y de infraestructura básica. Desde otra perspectiva, los gobiernos locales⁷ también son actores claves para la toma de decisiones en cuanto a la construcción de fronteras solidarias. En este sentido, es importante destacar la iniciativa de la Gobernación del Carchi, así como de la Gobernación de Nariño, quienes conjuntamente con varias instituciones, ONG's, e instituciones académicas, están trabajando para mejorar la convivencia y, por ende, reducir la violencia en la frontera norte del país.

Esto se enfoca principalmente a unir esfuerzos entre las localidades fronterizas de Ecuador y Colombia para así analizar las políticas públicas de los dos países y conformar un Plan de Acción que garantice una buena información dentro de las instituciones para que así el cambio de funcionarios no interrumpa los esfuerzos de corresponsabilidad. Por otra parte, es importante mencionar que si bien la frontera es un lugar de destino, también se configura como un lugar de tránsito hacia otras localidades pequeñas y hacia las ciudades centrales del país (zonas urbanas), pues éstas ofrecen mejores servicios públicos e institucionalidad, principalmente.

Al ser la ciudad de Quito una de las ciudades donde se concentra una gran cantidad de ciudadanos colombianos, en particular, y de personas refugiadas, en general, se han tomado iniciativas en torno al tema de la inmigración y el refugio, para la construcción de políticas integrales. Éste es el caso del Distrito Metropolitano de Quito, cuya institución municipal ha elaborado el Plan Distrital de Migraciones con el objetivo de hacer operativa la construcción de políticas públicas que institucionalicen el tema del refugio en la ciudad. Además, se han empezado a considerar otras problemáticas como: discriminación, xenofobia en el entorno socio cultural, débil participación. Lo que se pretende lograr es la integración social, una actitud más solidaria, una consistente participación ciudadana y una mayor optimización de los recursos pertenecientes a la cooperación internacional.

Además, está vigente la Ordenanza Metropolitana 0271 del Distrito Metropolitano de Quito, que contempla desde una perspectiva mucho más integral la movilidad humana, reconociendo que la ciudad se ha convertido en un espacio de tránsito, salida, desplazamiento, y refugio de personas ecuatorianas y extranjeras que han sido objeto de violencia. Esta ordenanza ha sido motivo para que Quito sea declarada como Ciudad Solidaria, pues se inserta en el Programa de Autosuficiencia e Integración Local "Ciudades Solidarias", contemplado por el Plan de Acción de México, al que Ecuador pertenece. Si bien son importantes iniciativas, es necesario que la ciudadanía conozca sobre la movilidad humana.

Finalmente, es necesario mencionar que el desarrollo de Fronteras Solidarias depende, en gran medida, de la voluntad política de los gobiernos de turno, y del financiamiento y la asistencia técnica de organismos internacionales que se preocupan por la situación de violencia presente en las zonas de frontera. Además de ello, también dependerá de las propuestas que haga la sociedad desde cada uno de sus entornos, pues una misma problemática puede tener matices distintos en cada localidad y, por ende, diferentes maneras de ser abordadas.



San Lorenzo / Foto: Diana Mejía M.

Bibliografía:

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR (2005). Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados 1984-2004. San José-Costa Rica.
- Carrión, Fernando, Jenny Pontón y Blanca Armijos (Compiladores) (2009). 120 Estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana. Quito: FLACSO Ecuador; Municipio Metropolitano de Quito – Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad.
- Constitución del Ecuador (2008).
- Espín, Johanna (2009) "La problemática de la violencia y respeto a la vida en la Frontera Norte". Boletín Fronteras, N. 1: pp.7. Quito: FLACSO.
- González, Laura (2008). Fronteras en el Limbo. El Plan Colombia en el Ecuador. Quito: INREDH.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2008) Política del Ecuador en Materia de Refugio, Quito-Ecuador.
- Pontón, Daniel (2006). "Violencia en frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana". Boletín Ciudad Segura, N. 10: pp.4. Quito: FLACSO.

Notas:

- ¹ Comunicadora Social. Asistente de Investigación del Programa Estudios de la Ciudad, FLACSO Sede Ecuador: dgmejia@flacso.org.ec
- ² El Plan Ecuador nace en marzo de 2007 como Política de Estado para la frontera norte. Sus principios son: la paz y cooperación como sistema de convivencia entre los Estados, el repudio a la agresión externa, la no intervención en asuntos internos de otros países, y la igualdad soberana en las relaciones entre los Estados (particularmente con los Estados vecinos) y la cooperación y corresponsabilidad compartidas. Además, es una Secretaría Técnica adscrita al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.
- ³ Las "Ciudades Solidarias" son centros urbanos que albergan a gran cantidad de refugiados y que han podido formular políticas públicas que integren a esta población. Algunas ciudades solidarias son Quito, Cuenca, Buenos Aires, Porto Alegre y São Paulo.
- ⁴ El Registro Ampliado es un proyecto que tendrá un costo aproximado de 2 millones de dólares, financiados con fondos de la comunidad internacional, a través del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y con fondos del gobierno ecuatoriano.
- ⁵ En la Constitución ecuatoriana aprobada en el 2008, el Artículo 40 sobre Movilidad Humana, en su sección tercera sobre derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, menciona que "se reconoce a las personas el derecho a migrar: No se identificará ni considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria"
- ⁶ Entrevista realizada al Dr. Luis Varese, Representante Adjunto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) el 13 de noviembre de 2009.
- ⁷ Esto hace referencia al Primer Encuentro Académico Binacional Colombo-Ecuatoriano de Sensibilización sobre Trata de Personas "El delito no tiene fronteras" en Tulcán, Ecuador, octubre 30 de 2009.