

**ANÁLISIS DE LA LABOR CONJUNTA DEL ACNUR Y EL GOBIERNO  
COLOMBIANO EN LA ASISTENCIA PARA LOS REFUGIADOS. ESTUDIO DE  
CASO: REFUGIADOS COLOMBIANOS EN ECUADOR. 2006 – 2011.**

**MAYRA CAMILA TORO MEDINA**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ D.C., 2014**

Análisis de la labor conjunta del ACNUR y el gobierno colombiano en la asistencia para los refugiados. Estudio de caso: refugiados colombianos en Ecuador. 2006 – 2011.

Estudio de Caso  
Presentado como requisito para optar al título de  
Internacionalista  
En la Facultad de Relaciones Internacionales  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:  
Mayra Camila Toro Medina

Dirigido por:  
Mario Urueña

Semestre II, 2014

*A mi abuelita, por ser la piedra angular de mi familia.*

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco principalmente a Dios por permitirme escribir estas palabras y otorgarme la oportunidad de estudiar en tan majestuosa Universidad, compuesta por un plantel único y excepcional de docentes, que más que la teoría y los conceptos me enseñaron valores y experiencias fundamentales para mi vida profesional y personal.

Agradezco a mis padres, a mi familia y a mis amigos, quienes siempre me apoyaron y me brindaron una voz de aliento en los momentos difíciles. A Luis Bayona y su familia por haberme reconfortado incondicionalmente en tan fastuoso proceso.

Pero sobre todo, agradezco a mi madre, pues no solo me concedió la vida, sino también la de ella a través de cada uno de sus esfuerzos para hacer de mí una mejor persona y permitirme cumplir este sueño. A ella le dedico cada uno de mis triunfos, pues sin ella, su amor, dedicación y buenos consejos nada en mi vida sería posible.

Agradezco enormemente a mi director, Mario Urueña, por sus aportes y conocimientos que hicieron de este proyecto una realidad. Así como también agradezco muy especialmente las importantes contribuciones realizadas por el señor Embajador Julio Londoño.

## RESUMEN

*Dentro del marco de rompimiento de relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador, este estudio de caso pretende analizar la labor desempeñada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR- y el gobierno colombiano, en cuanto a los refugiados colombianos que se encuentran en territorio ecuatoriano; pues dada la situación entre los Estados, es posible que la organización encontrara dificultades al asistir a la población colombiana que se encuentra refugiada. El comportamiento de ambos Estados y del ACNUR, será entendido siguiendo la perspectiva de Robert Keohane en los conceptos de cooperación internacional, multiplicidad de canales y ausencia de jerarquía en los temas, provenientes de la Teoría de la Interdependencia Compleja.*

**Palabras clave:** *Refugiados, relaciones diplomáticas, cooperación internacional*

## ABSTRACT

*Inside the context of diplomatic broken affairs between Colombia and Ecuador, this study case pretends to analyze the work do it by the United Nations High Commissioner for Refugees –UNHCR- and the Colombian government, with regard to Colombian refugees populations who habit Ecuadorians territory; such situation between those states make possible that UNHCR had found impediments to attendance Colombian refugees population. The behavior in the midst of States and UNHCR, will be understand following the Robert Keohane perspective in the concepts of international cooperation, multiple channels and the absence of a hierarchy of issues, coming from the Theory of Complex Interdependence.*

**Keywords:** *Refugees, diplomatic affairs, international cooperation.*

## CONTENIDO

|   | Pág. |
|---|------|
| INTRODUCCIÓN  | 12   |
| 1. EL ACNUR Y LOS REFUGIADOS COLOMBIANOS EN ECUADOR   | 14   |
| 1.1. Repatriación Voluntaria  | 15   |
| 1.2. Integración Local  | 15   |
| 1.3. Reasentamiento   | 16   |
| 1.4. Refugiados   | 17   |
| 1.5. Refugiados colombianos en Ecuador: desplazamiento forzado,<br>antecedentes y dinámicas | 18   |
| 2. RELACIONES COLOMBO ECUATORIANAS Y LOS REFUGIADOS   | 27   |
| 2.1. El desbordamiento del conflicto interno colombiano                                     | 28   |
| 2.2. El Plan Colombia   | 31   |
| a. Las fumigaciones y sus implicaciones   | 33   |
| 2.3. Tráfico de armas y soberanía   | 35   |
| 2.4. Rompimiento y reconstrucción de las relaciones diplomáticas                            | 36   |
| 2.5. Relaciones colombo-ecuatorianas desde la Interdependencia Compleja                     | 38   |
| 3. LABORES INDIVIDUALES Y CONJUNTAS EN TORNO A LOS<br>REFUGIADOS                            | 40   |
| 3.1. Mecanismos implementados por Ecuador para el tratamiento de<br>refugiados              | 41   |

|   |    |
|---|----|
| 3.2. Mecanismos implementados por Colombia para el tratamiento de<br>refugiados | 43 |
| 3.3. La labor del ACNUR como organismo multilateral                             | 45 |
| 3.4. Cooperación internacional  | 51 |
| 4. CONCLUSIONES   | 54 |
| BIBLIOGRAFÍA  |    |
| ANEXOS  |    |

## LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

|  | Pág. |
|--|------|
| Gráfico 1. Evaluación de las principales modalidades de violencia del conflicto armado en Colombia por número de víctimas, 1980 – 2012 | 22   |
| Tabla 1. Localización de la población colombiana   | 24   |
| Mapa 1. Zona de integración fronteriza   | 25   |
| Tabla 2. Número de solicitantes de refugio y refugiados colombianos en Ecuador   | 30   |
| Diagrama 1. Objetivos del Plan Colombia por componente   | 32   |
| Tabla 3. Colombianos de interés del ACNUR en los países de la situación Colombia   | 48   |
| Diagrama 2. Conclusiones   | 57   |

## LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Mapa. Geografía de la guerra 2002
- Anexo 2. Mapa. Geografía de la guerra 2008
- Anexo 3. Mapa. Distribución de cultivos ilícitos en Colombia
- Anexo 4. Mapa. Zonas de influencia de las FARC, ELN y Paramilitares
- Anexo 5. Mapa. Departamentos limítrofes
- Anexo 6. Mapa. Frontera terrestre colombo-ecuatoriana
- Anexo 7. Tabla. Estadísticas solicitudes recibidas y refugiados reconocidos
- Anexo 8. Mapa. Distribución de la población colombiana
- Anexo 9. Tabla. Porcentaje por ciudad: solicitudes receptadas
- Anexo 10. Mapa. Zonas de refugio en Ecuador
- Anexo 11. Tabla. Número de cultivos ilícitos en los departamentos de Putumayo y Nariño
- Anexo 12. Tabla. Escenario binacional. Militarización
- Anexo 13. Tabla. Antecedentes de tensiones diplomáticas
- Anexo 14. Tabla. Exportaciones totales de Colombia y participación del destino Ecuador 2000-2011
- Anexo 15. Tabla. Protección de refugiados en Ecuador

## LISTA DE SIGLAS

|           |   |
|-----------|---|
| ACNUR     | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| AUC       | Autodefensas Unidas de Colombia                             |
| CICAD     | Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas |
| CIR       | Comité Intergubernamental para los Refugiados               |
| CIJ       | Corte Internacional de Justicia                             |
| CODHES    | Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento   |
| COMBIFRON | Comisión Binacional Fronteriza                              |
| ELN       | Ejército de Liberación Nacional                             |
| FARC      | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia                 |
| FFAA      | Fuerzas Armadas   |
| GMH       | Grupo de Memoria Histórica                                  |
| OEA       | Organización de Estados Americanos                          |
| OIR       | Organización Internacional para los Refugiados              |
| ONU       | Organización de Naciones Unidas                             |
| ONUDC     | Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito  |
| PIM       | Política Integral Migratoria                                |
| PFP       | Plan de Fronteras para la Prosperidad                       |
| PND       | Plan Nacional de Desarrollo                                 |
| RUV       | Registro Único de Víctimas                                  |
| USRAP     | U.S. Refugee Admission Program                              |

*Aunque el ACNUR juega un papel en relación con cada una de las soluciones duraderas, el éxito de cualquiera de ellas depende de que las partes interesadas, incluyendo los países afectados, trabajen conjuntamente. (ACNUR s.f.).*

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación aborda el tema: Análisis de la labor conjunta del ACNUR y el gobierno colombiano en la asistencia para los refugiados. Estudio de caso: refugiados colombianos en Ecuador. 2006-2011. Esto, teniendo en cuenta que Colombia cuenta con uno de los índices de refugiados más altos del continente y a su vez, Ecuador es el principal receptor de los mismos.

Para analizar esta problemática es necesario mencionar que el fenómeno del refugio es uno de los tópicos transfronterizos más impactante en el Sistema Internacional. Adicionalmente, se trata de un asunto determinante en las relaciones diplomáticas colombo-ecuatorianas.

Una de las principales características de este tipo de fenómenos hace referencia a las precarias y arduas situaciones en las que se encuentran aquellas personas en condición de refugio. Dado que el desplazamiento transfronterizo no solo implica abandonar el país de origen (Colombia) y con él las actividades desempeñadas, las propiedades y en muchos de los casos, el núcleo familiar. Sino que también implica un acoplamiento en todos los sentidos dentro del país receptor (Ecuador).

El desplazamiento forzado y transfronterizo en Colombia lo viven aquellas personas que han sido víctimas del conflicto armado, de la violencia generalizada, del abandono estatal, de la escasez de oportunidades y de los efectos de salubridad y medio ambientales de las fumigaciones con la finalidad de erradicar los cultivos ilícitos en la lucha contra el narcotráfico.

Se trata de personas que buscan huir de las regiones colombianas donde el conflicto armado ha tomado mayor fuerza, con la esperanza de iniciar una nueva vida a pesar de las limitadas opciones que brinda el gobierno ecuatoriano de la mano de Organizaciones Internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR-.

La investigación de esta problemática es realizada con el interés de conocer como el ACNUR lleva a cabo su asistencia hacia los refugiados colombianos que se encuentran en

Ecuador, dentro del marco del rompimiento de relaciones diplomáticas entre los dos Estados por los sucesos ocurridos en el 2008 como resultado del ataque al campamento de Raúl Reyes (cabecilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas –FARC-) en territorio ecuatoriano. Dado que en primera instancia pareciera que el accionar del ACNUR se encontrara limitado como consecuencia de las tensiones diplomáticas entre ambos Estados.

Profundizar en este tema tiene un interés académico, ya que la implementación de algunos conceptos teóricos permite esclarecer la problemática de la investigación y tener un acercamiento ilustrativo referente a lo que los conceptos plantean.

De acuerdo a lo anterior, se implementarán los conceptos de la multiplicidad de canales y de la ausencia de jerarquía en los temas, pertenecientes a la Teoría de la Interdependencia Compleja establecida por Robert Keohane, para analizar la reactivación de las relaciones diplomáticas binacionales, después de las fuertes tensiones evidenciadas en el periodo enmarcado en esta investigación.

Igualmente, se usará el concepto de Cooperación Internacional desde el enfoque realizado por el mismo autor con el objetivo de entender el oficio ejecutado por el ACNUR como organismo multilateral, en medio de la situación instaurada entre los Estados de Colombia y Ecuador.

Para el desarrollo de la investigación, se expondrán tres capítulos, los cuales corresponden a las tres variables previamente establecidas en el ante proyecto de investigación. En el primero de ellos se expondrá el ACNUR, como uno de los actores fundamentales en el tema establecido y las dinámicas y consecuencias que en torno a los refugiados convergen. En el segundo, se explicarán las relaciones diplomáticas colombo-ecuatorianas, el rompimiento de relaciones y la reactivación de las mismas. Y en el tercero, se presentará la labor desempeñada por los dos gobiernos y la organización tanto individual como conjuntamente.

## 1. EL ACNUR Y LOS REFUGIADOS COLOMBIANOS EN ECUADOR

Dentro del marco de la Sociedad de Naciones, en 1921 una serie de organizaciones humanitarias convocan a una conferencia con el ánimo de abordar el tema de los “refugiados” como resultado de la Primera Guerra Mundial. Momento en el que es nombrado, como Alto Comisionado para los Refugiados, el Representante noruego ante la Sociedad de Naciones: Fridtjof Nansen, quien desde 1919 se encargaba de la repatriación de los prisioneros de guerra. Lo que dio origen al “Pasaporte Nansen”, un documento para identificar a quienes no contaban con ningún otro documento y que además fue reconocido por cincuenta y dos países.

Posteriormente, en 1931, comienza a trabajar autónomamente la Oficina Internacional Nansen para los Refugiados y debido a su incapacidad para ocuparse de la problemática que aumentaba por el nacionalsocialismo, se crea en Londres una dirección “ad hoc”<sup>1</sup> para Alemania. La iniciativa del entonces Presidente estadounidense Franklin Roosevelt en 1938 de reunir a 32 gobiernos con el ánimo de apoyar la migración de aquellos que quisieran abandonar territorio alemán, culmina con el nacimiento del Comité Intergubernamental para los Refugiados –CIR-. Para 1947 la Organización Internacional para los Refugiados –OIR- asume las labores que desarrollaba el Comité Intergubernamental. (Gesulfo s.f., párr. 7 - 16)

Y tres años más tarde, el 14 de Diciembre de 1950, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR- (o Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados), mediante Resolución 428 (V) surge con la finalidad de continuar con las actividades desempeñadas por la OIR y de ayudar a las personas desplazadas por el conflicto en Europa después de la Segunda Guerra Mundial.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados suscrita en Ginebra (o la Carta Magna del derecho internacional sobre refugiados, como ha llegado a conocerse) es establecida en 1951 tras los vestigios de la Segunda Guerra Mundial, a pesar de que esta había finalizado varios años antes. En ella se define quien es un refugiado,

---

<sup>1</sup> Loc. Adj. Adecuado, apropiado, dispuesto especialmente para un fin. (Diccionario de la Lengua Española [DRAE], 2001).

sus derechos y las obligaciones de los Estados. De acuerdo con esta Convención, se establece que un refugiado es una persona que:

Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un 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 su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él. (Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados 1951, pág. 2)

En 1967, con el Protocolo para La Convención, se eliminan las restricciones cronológicas y geográficas, puesto que el primer documento ya no era suficiente para solventar las necesidades que surgían por la crisis global del momento. El ACNUR cuenta con unos programas de repatriación, reasentamiento y de integración local. (El mandato del ACNUR s.f.)

### **1.1. Repatriación Voluntaria**

El retorno de las personas desarraigadas debe ser voluntario, es decir, sin ningún tipo de coerción física, psicológica o material. Este regreso usualmente sucede cuando se ha terminado algún conflicto y después de establecer la estabilidad y la infraestructura básica de la región de origen. Así mismo, a estas personas se hace indispensable suministrarle información suficiente sobre la situación en la que se encuentre su país, con el ánimo de que puedan tomar la decisión de retornar o no y cuando consideren oportuno hacerlo. (Repatriación voluntaria s.f., párr. 1-6)

### **1.2. Integración Local**

La integración local sucede cuando no es factible el retorno o la repatriación al lugar de origen de los refugiados. En este caso, se les permite establecerse indefinidamente en el país que les ha brindado refugio, hasta recibir la ciudadanía o la residencia permanente, momento en el que dejarían de ser refugiados.

Esta integración debe ocurrir en tres aspectos específicos: económicamente, cuando los refugiados se vuelven gradualmente más autosuficientes, dejando de depender del país de asilo y de las organizaciones humanitarias, lo cual además contribuye con la economía local. Legalmente, ya que los refugiados reciben una serie de derechos similares a los de los ciudadanos del país otorgante de asilo. Y socioculturalmente, con la finalidad de generar una interacción, evitando reacciones como la discriminación y/o la hostilidad. (Integración local s.f., párr. 1-5)

### **1.3. Reasentamiento**

El Reasentamiento es una de las soluciones duraderas viable, cuando los refugiados no se encuentran en condiciones de volver a su país de origen, ni de permanecer en el país que les ha otorgado refugio. Es decir, un tercer país les brinda asilo o cualquier otra forma de residencia permanente, hasta convertirse en ciudadanos naturales.

Sin embargo, los países de reasentamiento proporcionan un presupuesto limitado, razón por la cual esta solución es utilizada solamente en casos específicos y en concordancia con los criterios previamente estipulados por los países de reasentamiento y el ACNUR. Y es por el mismo motivo, que la decisión de aceptar a un refugiado depende exclusivamente de los países de reasentamiento, mas no de la organización. (Reasentamiento s.f., párr. 1-10)

De igual forma, el ACNUR asiste a -refugiados- y a -solicitantes de asilo-. Los solicitantes de asilo son aquellas personas quienes han hecho la petición de ser reconocidas como 'refugiados', pero que tal petición aun no ha sido valorada definitivamente. La organización realiza una serie de procedimientos para determinar si el solicitante de asilo realmente requiere de protección internacional o de lo contrario será devuelto a su país de origen.

Aunque existen ocasiones en las que la movilización masiva de refugiados hacia una frontera, ya sea como consecuencia de un conflicto, de violencia generalizada o de cualquier otra razón, ocasionan que la ejecución de entrevistas personalizadas, se convierta en una labor imposible o difícil de cumplir. Por lo cual, estas personas reciben el nombre de

refugiados “*prima facie*”, pues generalmente la situación es evidente, lo cual contribuye rápidamente en el proceso de reconocimiento como refugiados. (Solicitantes de asilo s.f., párr. 1 - 4)

En la actualidad el ACNUR cuenta con cerca de 250 oficinas en 126 países, donde asiste a aproximadamente 35 millones de personas, realizando sus operaciones más grandes (por el número de desplazados y refugiados) en: Afganistán, Chad, Colombia, República Democrática del Congo, Pakistán, Sudán, Irak y países vecinos. La financiación proviene en su mayoría de contribuciones voluntarias, siendo un 86% proveniente de diferentes gobiernos, un 6% de organizaciones intergubernamentales, otro 6% del sector privado y un 2% restante del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.

La organización ha conmemorado hasta la fecha 47 años de labor en Sur América estableciéndose en Colombia en Junio de 1998, como respuesta a la solicitud expresa del gobierno colombiano para prestar asesoría a las instituciones nacionales encargadas de asistir a los desplazados y refugiados y todo lo que esto representa. Firmando así en 1999, el Memorando de Intención entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Gobierno de la República de Colombia, Relativo al Suministro de Cooperación para el tratamiento del problema del desplazamiento forzado, documento que contiene el ámbito de acción y las actividades de la agencia en el país. (Villapaldo s.f.)

En este Memorando de Acción, entre otras cosas, se establece cuales serán las áreas en las que la organización propiciará cooperación, las cuales son: acción preventiva, protección y soluciones, cumplimiento de la legislación interna, fortalecimiento de mecanismos de coordinación, fortalecimiento de la cooperación internacional y, difusión y aplicación del Derecho Internacional de los refugiados. (Memorando de Intención 1999, pág. 2)

#### **1.4. Refugiados**

La agencia, se encarga de brindar asistencia y protección cuando las necesidades básicas de la o las personas se encuentran cubiertas también, como: comida, agua, higiene, refugio y

atención médica. Es por ello que se encarga igualmente de la distribución y el suministro de estos implementos. (Asistencia a Refugiados 2008-2009, pág. 21)

Conforme a la protección internacional, los refugiados tienen derecho a solicitar asilo y a recibir el mínimo de derechos y beneficios que le son otorgados a los civiles o a un extranjero legal. E igualmente, tienen el deber de respetar la legislación y el reglamento establecido en el país que les ha proporcionado asilo. Existen algunos casos donde los gobiernos no cuentan con los recursos para asistir a los refugiados que llegan a su país, sobre todo cuando se trata de grandes grupos. En estos casos, el ACNUR y otras organizaciones humanitarias e internacionales, se encargan de brindar este tipo de ayudas o herramientas. (Asistencia a Refugiados 2008-2009, pág. 26)

Por todo lo anterior, el fenómeno de los refugiados en Colombia es de vital importancia ya que en este caso en particular se trata de uno de los países con mayor éxodo de solicitantes de refugio en el continente; consecuencia de una serie de hechos ocurridos a lo largo de la historia del país. Adicionalmente, el caso colombiano, a pesar de ser un tema alarmante para el país, la región y algunas organizaciones internacionales, se ha caracterizado por ser una cuestión poco relevante en los gobiernos nacionales. Y finalmente, aunque el tema ha traspasado las fronteras nacionales, principalmente hacia Ecuador, Panamá y Venezuela, el asunto colombo-ecuatoriano resulta ser aun más complejo dado el número de refugiados y de solicitantes de refugio y debido a los temas coyunturales bilaterales ocurridos en la última década en términos diplomáticos entre ambos Estados.

### **1.5. Refugiados colombianos en Ecuador: desplazamiento forzado, antecedentes y dinámicas**

En Colombia no ha sido posible instituir unas dimensiones reales o exactas sobre la violencia que se ha vivido a lo largo y ancho del país. Pues influyeron una serie de factores que no hicieron esto posible, como la recolección y recopilación de la información, la cual se inició oficialmente dentro del marco legal hasta en 1985, la magnitud del conflicto armado, la transformación de los elementos implementados por los actores armados, los

diferentes tipos de violencia y los obstáculos derivados de la guerra en sí. (Grupo de Memoria Histórica [GMH] 2013, pág. 31)

No obstante, de acuerdo con una compilación de cifras, registros y documentos del Grupo de Memoria Histórica –GMH- y del Registro Único de Víctimas –RUV- de la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas, e incluyendo 11.238 víctimas documentadas entre 1958 y 1984 por el GMH; el conflicto armado en Colombia ha ocasionado aproximadamente 220.000 muertes, de las cuales el 81,5% concierne a población civil, mientras que el 18.5 % restante a combatientes. (GMH 2013, pág. 32)

La violencia en Colombia de alguna forma ha variado constantemente. De 1958 a 1964 tuvo una transición bipartidista a subversiva, en una tendencia decreciente, pasando a una violencia baja entre 1982 y 1995. Después, se da un esparcimiento de la guerrilla, la expansión del narcotráfico, la penetración de grupos paramilitares y las reformas democráticas junto con la crisis del Estado, dando como resultado una tendencia creciente. De 1996 a 2002, la tendencia de la violencia se vuelve explosiva como resultado del nivel que alcanzó el conflicto armado; debido al fortalecimiento y la expansión de los grupos guerrilleros y paramilitares y la fuerte incursión del narcotráfico dentro del conflicto. Y finalmente, entre 2003 y 2013 se da una tendencia decreciente, periodo en el cual el Estado ha tenido una iniciativa de recuperación militar. Anexo 1 y 2. (GMH 2013, pág. 33)

El periodo del conflicto armado que inicia con la violencia bipartidista y la conformación del Frente Nacional por la posesión de la tierra, marcaría el inicio de esta transición. Dentro del marco de la Guerra Fría, las confrontaciones existentes entre derecha e izquierda, una visión de la violencia como patología de las clases populares y otra como el resultado de un problema agrario interminable, se da la transformación de las antiguas autodefensas comunistas en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-.

Según la narrativa oficial de las FARC, su surgimiento se relaciona con los ataques del Ejército contra las denominadas “repúblicas independientes” (1964 y 1966). Según otras versiones, el regreso de los grupos comunistas a la lucha armada tuvo inicio, por un lado, en el asesinato de uno de los jefes principales, Jacobo Prías Alape, alias *Charro Negro*, por parte de las guerrillas liberales; y, por otro lado, tuvo inicio en la reacción de estos grupos frente a la recuperación militar del territorio que realizaba el Ejército Nacional, en la cual también resultaban golpeadas las guerrillas liberales y las bandas conservadoras. (GMH 2013, pág. 117)

Así mismo, en 1962 surge el Ejército de Liberación Nacional –ELN- y en 1967 el Ejército Popular de Liberación, como resultado principalmente del descontento entre los jóvenes, en su mayoría campesinos, por las restricciones en la participación política dentro del Frente Nacional, quienes a su vez eran los herederos de las guerrillas antiguas gaitanistas que se ubicaban en el Magdalena Medio, el alto Sinú y el Valle del río San Jorge. Los jóvenes urbanos eran radicales influenciados bajo los ideales de China y Cuba.

Desde el nacimiento de las FARC hasta el 82, algunos académicos denominan este periodo como de ‘estancamiento’, pues durante las décadas de los 60 y 70 en términos generales, el grupo guerrillero busca un crecimiento parsimonioso que se manifiesta mediante el reclutamiento de nuevos integrantes y una expansión geográfica irrisoria. (Trujillo 2012, pág. 43)

La década de los 80 permite ver y anticipar el incremento de violencia dentro del país y el auge o protagonismo que, a su vez, va adquiriendo el narcotráfico. A pesar de que para esta época, el gobierno de los Estados Unidos exaltaba la labor del gobierno colombiano en su lucha contra las drogas, el costo en aspectos sociales, políticos y económicos continuaba siendo alto para el país. Para 1985, existía una mafia lo suficientemente establecida como para amenazar magistrados de la Corte Suprema, con el fin de no aceptar la extradición. Así mismo, las fumigaciones con glifosato desde entonces traían consigo graves consecuencias como atentar contra los cultivos de pan coger; situaciones que van facilitando progresivamente que la guerrilla buscara aliarse con el narcotráfico como fuente de sostenimiento. (Santos 1989, págs. 31 – 33)

Posteriormente, el conflicto armado en Colombia logra su máxima expresión en cuanto a expansión y victimización, entre 1996 y 2005, como consecuencia del creciente enfrentamiento por las tierras y la lucha por el poder. Durante este periodo, la violencia se incrementó, siendo las masacres el “sello” característico entre los enfrentamientos, al igual que el desplazamiento forzado, llegando Colombia a ser uno de los países con mayor éxodo de personas después de Sudán. (GMH 2013, pág. 156)

Para 1997, la guerrilla y los paramilitares inician una ubicación geopolítica, llevando el conflicto armado a una escala estratégica nacional. Formándose así un escenario que dividía al país en dos: el norte y noroccidente del país (el eje bananero en el Urabá

hacia el bajo y medio Atrato y toda la costa Caribe) se caracterizaba por tener presencia paramilitar, mientras el sur del país se encontraba relacionado con las FARC. (GMH 2013, pág. 162)

Igualmente, estos grupos al margen de la ley no se enfrentaban entre sí y contra el gobierno solo por razones políticas o por estrategia de guerra. Por supuesto otro motivo fundamental consistía en el factor económico, donde el territorio se convirtió en el eje fundamental de estas disputas. Como resultado del abandono estatal en los sectores rurales del país, el territorio quedó despejado para los actores armados quienes establecerían allí sus actividades económicas. Anexo 3.

Por un lado, en el norte del territorio nacional, los paramilitares desarrollaron actividades de latifundismo, agroindustria, ganadería y minería, en deterioro de la economía de los habitantes, quienes en su gran mayoría eran campesinos. Por otro lado, al sur del país, la guerrilla establece una expansión de cultivos cocaleros, llegando a ubicar al país como el primer productor de coca de América Latina desde 1997 con un total de 80 mil hectáreas. Cifra que aumentaría exponencialmente durante el año 2002 con 163.300 hectáreas y que llegaría a aproximadamente 144.807 hectáreas sembradas en el 2012. Anexo 4. (GMH 2013, pág. 177)

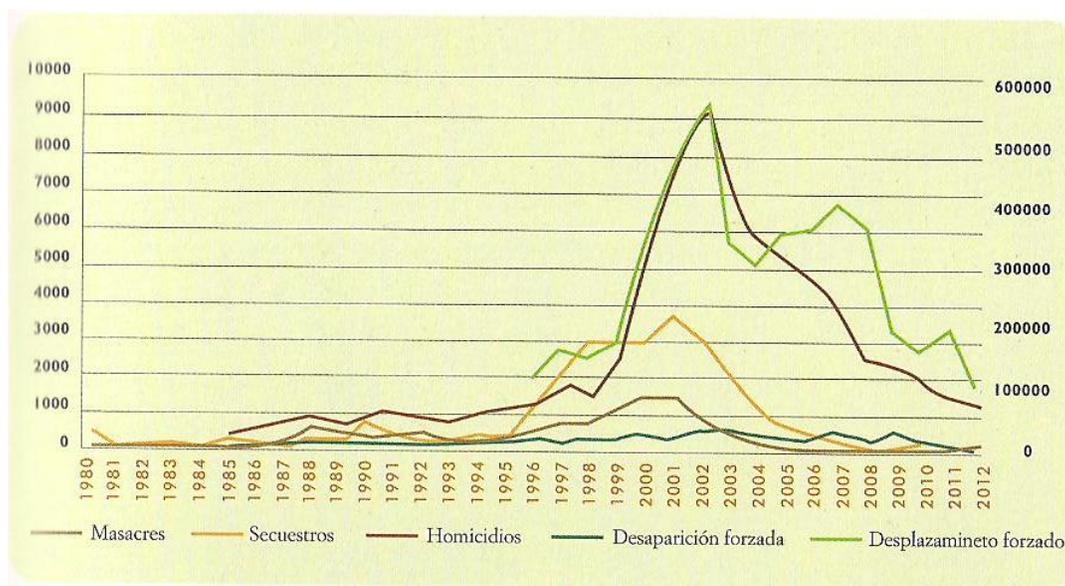
Adicionalmente, estos cultivos se encuentran estratégicamente localizados cerca a los puntos de concentración de población rural o a los cultivos lícitos de los mismos, los cuales son sustento y provisión alimenticia a la vez. Es en este momento, donde las fumigaciones a cultivos ilícitos se convierte en uno de los temas trascendentales en asuntos de relaciones binacionales con los países fronterizos.

A pesar de ser una lucha contra el narcotráfico, la fumigación ha sido una actividad polémica y cuestionada principalmente por el impacto en el medio ambiente, las repercusiones -no nocivas- en la salud de los habitantes y, porque se ha llegado a considerar que su impacto a la hora de disminuir el número de cultivos, no es lo suficientemente fuerte como las consecuencias colaterales negativas que tiene su implementación. No obstante, estos aspectos continúan siendo temas de debate en la actualidad. (Grisales; Merchán y Sánchez 2010, párr. 1 y 2)

Independientemente del debate, las consecuencias tanto de realizar cultivos ilícitos como de erradicarlos mediante la fumigación con glifosato, son alarmantes. Pues se calcula que por cada hectárea de cultivos de coca, se eliminan cuatro hectáreas de selva, ocasionando que gran parte de la deforestación en Colombia sea el resultado de estas plantaciones. Igualmente, un estudio expuesto a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas –CICAD- concluye que el uso del glifosato no contamina lagos, arroyos, ni ríos. Para otros, la implementación de químicos obligatoriamente produce daños ambientales. En cuanto a los factores concernientes con la salud, existe un gran número de denuncias, realizadas principalmente por campesinos que habitan regiones aledañas a la frontera con Ecuador, declarando que su salud se ha visto notoriamente agravada como resultado de las fumigaciones. (Grisales; Merchán y Sánchez 2010, párr. 6)

Todo lo anteriormente mencionado hace parte de las razones o consecuencias del desplazamiento masivo en Colombia durante las últimas décadas.

**Gráfica 1. Evaluación de las principales modalidades de violencia del conflicto armado en Colombia por número de víctimas, 1980-2012.**



Fuente: (GMH 2013, pág. 61)

En cuanto a las zonas fronterizas, el desplazamiento a través de estas ha sido la característica principal al ser consideradas como escenarios estratégicos del conflicto

interno en Colombia, pues cada una de las regiones que conforman los 6.342 kilómetros de frontera terrestre nacional, ha llegado a convertirse en foco de enfrentamiento entre los actores armados pertenecientes al conflicto interno; siendo este el resultado de la baja presencia institucional y además de ser zonas de importante control por su capacidad de ofrecer intercambio económico, transporte, comercio y abastecimiento. Anexo 5. (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento [CODHES] 2003, pág. 5-7)

La migración de colombianos dentro del territorio nacional y hacia otros países podría generalizarse infiriendo que se trata a nivel internacional, del beneficio económico que recibe esta mano de obra, del cierre de las fronteras y de la limitada protección por parte de los regímenes humanitarios. Y a nivel nacional, por la pobreza, la violencia, la ausencia de oportunidades, por el conflicto interno armado en el que hacen parte diferentes actores que se pelean entre sí y contra las fuerzas armadas nacionales la soberanía del Estado, por la influencia del narcotráfico en la economía del país, por la economía en sí y la política. (Rivera, et al. 2007, pág. 8)

Respecto a la frontera Colombia-Ecuador, es importante tener en cuenta la relación vecinal que se ha establecido entre ambos países a través de un proceso histórico que puede ser considerado a partir de 1842, momento en el que se realiza la adscripción de la ex Real Audiencia de Quito al Departamento de Cauca. El 15 de Julio de 1916 se firma el Tratado Muñoz – Vernaza, mediante el cual se define el río Mataje como límite entre los dos países con una longitud de 707 km que corresponderían a la frontera. (Cancillería 1916) Anexo 6. Si bien estos hechos marcaban la delimitación territorial, no delimitaban las relaciones culturales y étnicas ya establecidas, lo cual puede verse como un tipo de migración, más no un desplazamiento forzado.

Estas relaciones que se forjaron desde tiempo atrás, han permitido que se establecieran unas dinámicas que han permanecido vigentes en la actualidad mediante vínculos familiares, intercambios comerciales y migraciones que se generan como resultado del acercamiento étnico y cultural, como ocurre con las poblaciones indígenas pertenecientes a la amazonia ecuatoriana y colombiana (Aicofan, Secoyas, Sionas y Awa) que se localizan mayoritariamente en el sur-occidente del Departamento de Nariño y norte de la provincia de Esmeralda. (Rivera, et al. 2007, pág. 20)

Algunos análisis indican que se han dado a lo largo de la histórica relación entre los dos países, dos grandes oleadas de desplazamiento de colombianos hacia Ecuador. La primera de ellas se sitúa alrededor de los años 70, cuando se origina el *boom* del petróleo en territorio ecuatoriano. Y la segunda, corresponde a la migración de población mayoritariamente campesina, en 1998, por las razones ya referidas; es decir, por el abandono del Estado, por la difícil situación económica y por el accionar de los actores en conflicto. (Ahumada; Moreno y Sánchez 2004, pág. 60)

Desde el año 2000 aproximadamente, se ha dado un notorio incremento en el número de solicitantes de refugio de colombianos en Ecuador. Durante la década de los 90, Ecuador recibía en promedio y de acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, 60 solicitudes anuales, cifra que para el 2000 aumentó a 413 solicitudes de las cuales el 78% corresponde a colombianos y para el 2002 a 6.270 con un 99% equivalente a solicitudes de población colombiana. (Ahumada; Moreno y Sánchez 2004, pág. 60)

Hasta el 31 de Marzo de 2010 Ecuador había reconocido un total de aproximadamente 50.000 refugiados en su territorio. Anexo 7. De los cuales el 65% se concentra en zonas urbanas distribuidos entre Pichincha y Sucumbíos, Orellana. Anexo 8.

**Tabla 1. Localización de la población Colombiana**

| PROVINCIA<br>DERESIDENCIA | POBLACIÓN TOTAL |      | POBLACIÓN<br>COLOMBIANA |      | % de PC<br>por PTE |
|---------------------------|-----------------|------|-------------------------|------|--------------------|
| NACIONAL                  | 12156608        | 100  | 51556                   | 100  | 0,4                |
| CARCHI                    | 152939          | 1,3  | 6977                    | 13,5 | 4,6                |
| ESMERALDAS                | 385223          | 3,2  | 3562                    | 6,9  | 0,9                |
| IMBABURA                  | 344044          | 2,8  | 6466                    | 12,5 | 1,9                |
| GUAYAS                    | 3309034         | 27,2 | 2930                    | 5,7  | 0,1                |
| MANABÍ                    | 1186025         | 9,8  | 1138                    | 2,2  | 0,1                |
| PICHINCHA                 | 2388817         | 19,7 | 21519                   | 41,7 | 0,9                |
| SUCUMBÍOS                 | 128995          | 1,1  | 4304                    | 8,3  | 3,3                |
| ORELLANA                  | 86493           | 0,7  | 709                     | 1,4  | 0,8                |
| RESTO DEL PAÍS            | 4175038         | 34,3 | 3951                    | 7,7  | 0,1                |

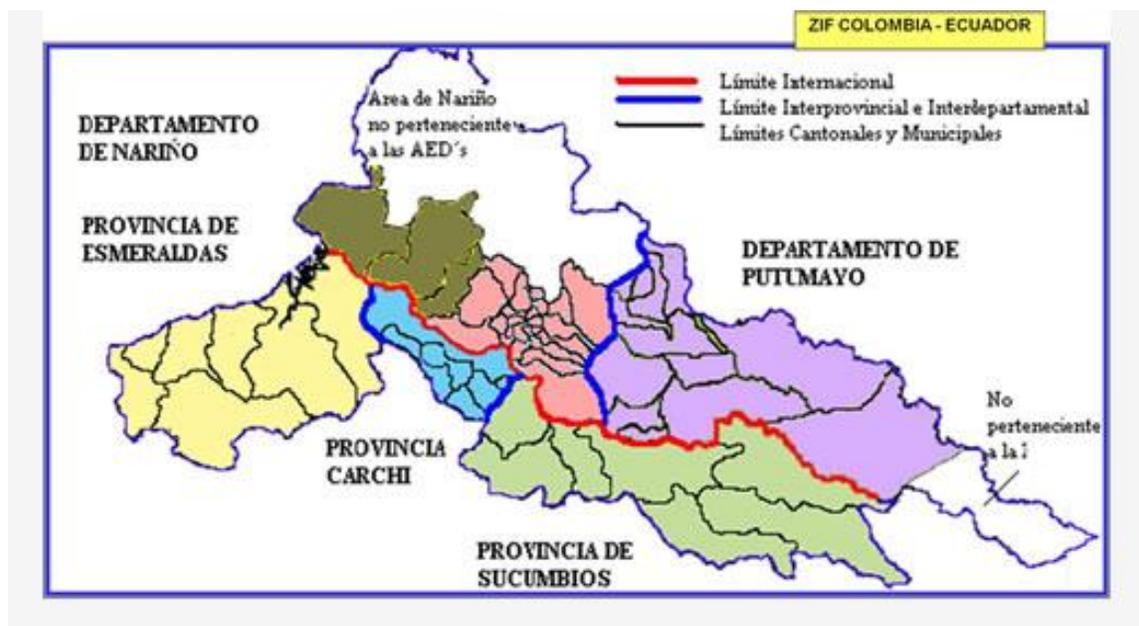
Fuente: (Rivera, et al. 2007, pág. 22)

Es de gran relevancia señalar que durante este desbordamiento de la crisis humanitaria de Colombia, fue posible vislumbrar que las personas solicitantes de refugio no solo corresponden a población rural, pues muchos de los casos provienen de sectores

urbanos, donde también se ha desarrollado una guerra entre los grupos armados colombianos. Esta población urbana intenta ubicarse primordialmente en las principales ciudades ecuatorianas como Quito, Guayaquil, Ibarra, Ambato, entre otras. (Ahumada; Moreno y Sánchez 2004, pág. 60)

En la frontera con Ecuador, Colombia cuenta con los siguientes municipios pertenecientes al Departamento de Nariño: Ricaurte, Ipiales, Cumbal, Tumaco, Cuaspud y Barbacoas, siendo este uno de los dos departamentos colombianos con los que limita Ecuador. En cuanto al segundo, el Departamento de Putumayo, los municipios que hacen parte de la frontera, son Puerto Asís, Valle del Guamuez, San Miguel y Puerto Leguízamo. Mientras que desde Ecuador, los municipios colindantes con Colombia son: San Lorenzo, Tobar Donoso, El Chical, Maldonado, Tufiño, Tulcán, Santa Rosa de Sucumbíos, Nueva Loja, General Farfán, Santa Rosa, Mataje, Puerto Nuevo y Puerto Carmen, pertenecientes a las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbios. (CODHES 2003, pág. 52)

**Mapa 1. Zona de integración fronteriza**



Fuente: (Cancillería 2013)

Así, pueden considerarse los siguientes aspectos causantes de la migración forzada hacia Ecuador y de la necesidad de los colombianos de solicitar asilo en este país: amenazas, el reclutamiento de menores de edad por parte de los grupos armados al margen

de la ley, enfrentamientos entre los actores armados, fumigaciones con glifosato con la finalidad de erradicar los cultivos ilícitos, masacres, violaciones, torturas, secuestros, pobreza y abandono por parte del gobierno a las zonas limítrofes. Anexo 10. (Rivera, et al. 2007, pág. 28)

## 2. RELACIONES COLOMBO ECUATORIANAS Y LOS REFUGIADOS

Las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador de alguna forma empezaron a desarrollarse en medio de tensiones a partir de la década de los 90 y debido principalmente a las dinámicas e interacciones que se han desarrollado alrededor de la frontera, como el desbordamiento del conflicto armado interno en Colombia, la implementación de operaciones militares y políticas anti-drogas, la persecución a integrantes de las FARC en territorio ecuatoriano, entre otros. (Programa de Cooperación en Seguridad Regional s.f., pág. 1)

Colombia y Ecuador a pesar de ser dos Estados similares en variados aspectos, como sus procesos históricos, los sistemas políticos, las características culturales de sus habitantes, el desarrollo económico, su posición geográfica; al encontrarse ubicados en la región andina, en el norte de Sudamérica, en la cuenca del Pacífico y compartir territorio amazónico, cuentan a la vez con características materiales altamente distintivas.

En el caso colombiano, gracias a los atributos y condiciones para determinar su poder en el Sistema Internacional, puede ser considerado una “potencia media” sin dejar de lado las debilidades internas que en él convergen. Pues posee una extensión geográfica de 1.138.910 km que lo ubica en el puesto 26 del mundo, aproximadamente 45.239.079 de habitantes, durante el 2010 tuvo una economía de 288.188.988.824 dólares de PIB, entre el 2005 y 2009 contó con un gasto anual en capacidad militar del 3,4% - 3,7% de su PIB y ha tenido una gran relevancia su ubicación geográfica al ser considerada estratégica, debido a que tiene salida a los océanos Pacífico y Atlántico. (Pastrana y Vera 2012, pág. 17)

Mientras que Ecuador cuenta con atributos no tan grandes; ya que su extensión geográfica es de 283.561 km que lo ubican en el puesto 74 a nivel mundial, cuenta con una población de 15.223.680 habitantes, su economía durante el 2010 fue de 57.978.116.000 dólares de PIB y tuvo un gasto militar entre 2,8% y 2,9% anual del PIB. (Pastrana y Vera 2012, pág. 18)

En Colombia el conflicto armado que ha sido protagonizado por las FARC, además de paramilitares y narcotraficante, tuvo un buen momento -aunque temporal- durante el gobierno de Andrés Pastrana cuando se implementó la “zona de despeje” en San Vicente

del Caguán, pues es en este momento donde la guerrilla se encuentra más próxima a sus cuatro principales objetivos, que consistían en la consolidación de una zona de control, un acercamiento político, el establecimiento de un puente diplomático con los partidos políticos, sindicatos, gobiernos e instituciones internacionales y un mayor equilibrio frente a las Fuerzas Armadas –FF.AA-. Adicionalmente, con la llegada a la presidencia de Álvaro Uribe se da una alineación con el gobierno de Estados Unidos, lo que permitió que se llevaran a cabo constantes denuncias por parte del gobierno colombiano respecto a una posible tolerancia de los gobiernos de Venezuela y Ecuador de permitir en su territorio el establecimiento de células de la guerrilla. Esta situación trajo consigo consecuencias negativas para el país en cuanto a las relaciones con los vecinos. (Pastrana y Vera 2012, pág. 20)

Sin embargo, con Juan Manuel Santos en la presidencia, se da un cambio positivo a la imagen internacional y a la diplomacia del país al enfocar su gobierno en temas como energía, cambio climático, telecomunicaciones, biodiversidad, entre otros. Logrando nuevamente un ‘acercamiento’ con los Estados vecinos y en la región al mejorar las relaciones con Venezuela y Ecuador. (Pastrana y Vera 2012, pág. 21)

En Ecuador el contexto político que enmarcaba la elección de Rafael Correa se encontraba en situaciones un poco más arduas, pues el país estaba en una transición de volatilidad política, económica e institucional, además de niveles altos de corrupción, autoritarismo y el descontento generalizado de la población por incumplimiento de promesas populistas. Razones por las cuales cae el gobierno del ex coronel Lucio Gutiérrez en 2005. Correa surge como un tecnócrata alineado al socialismo del Siglo XXI, ideología que lo aleja del gobierno de Estados Unidos y que a su vez le proporciona un acercamiento con los gobiernos de Hugo Chávez y Evo Morales en Venezuela y Bolivia respectivamente. (Pastrana y Vera 2012, pág. 21)

## **2.1. El desbordamiento del conflicto interno colombiano**

Teniendo en cuenta que el conflicto armado en Colombia se ha caracterizado por ser prolongado y complejo, con una serie de actores, causas y consecuencias, cabe destacar

que, además de narcotraficantes, paramilitares y demás grupos subversivos, han sido las FARC, quienes no solo han desestabilizado en diferentes aspectos domésticos al país, como en lo económico, político, social y en la seguridad; sino que a su vez, estos factores han logrado afectar las relaciones vecinales colombianas, principalmente con Ecuador y Venezuela. Situación que al mismo tiempo permitió que las FARC buscaran respaldo y reconocimiento de algunos sectores en estos países como estrategia de expansión a finales de la década de los 90.

La estrategia expansiva de la guerrilla consistía básicamente en ‘apropiarse’ de las regiones con menor presencia estatal, sectores que se encuentran ubicados principalmente en las zonas fronterizas, pues es importante mencionar que el establecimiento en estas zonas además de permitir la libre circulación para la movilización de la producción de los cultivos ilícitos y la ejecución de actos delictivos, da acceso a zonas de explotación minera en general, industria que padece constantemente de extorsiones por parte de estos grupos al margen de la ley para el sustento y mantenimiento de la guerra. En otras palabras, las FARC empezaron a expandirse hacia el sur del país (Putumayo, Caquetá y Nariño) por lo que esta región significa en términos económicos y de transporte.

Trujillo (2012, pág. 49) cita a Echandía (2006): Entre 1998 y 2001, 134 municipios fueron atacados por la guerrilla. Al observar la distribución geográfica de estos ataques se evidencia un patrón de localización que refleja el interés por crear un corredor entre los departamentos del suroriente colombiano y la Costa Pacífica.

No obstante, al ubicarse en esta región del país, empezaron a instalarse en las provincias ecuatorianas fronterizas (Esmeralda, Carchi y Sucumbíos) ideales para ser utilizadas como zonas de retaguardia y para el flujo de mercancías, desbordando el conflicto interno colombiano. Razón por la cual la frontera colombo-venezolana dejó de ser la única afectada, pues a partir de 1998, el sur del país y fundamentalmente el Departamento de Putumayo empieza a tener un aumento significativo de cultivos ilícitos, dando como resultado en 2002, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – ONUDC-, un 41% del total de los cultivos ilícitos del mundo. Anexo 11. (Trujillo 2012, págs. 54-56)

Así mismo, no han sido menos impactantes e influyentes en el conflicto interno colombiano las acciones delictivas y criminales llevadas a cabo por el paramilitarismo

encabezado por las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC-, sobre todo porque entre los años 2002 y 2006 el gobierno nacional puso en marcha un proceso de desmovilización para los paramilitares a gran escala, lo cual desembocó en el surgimiento de Bandas Criminales o *bacrim*, desempeñando actividades como el sicariato entre otras y trabajando de la mano con las mafias narcotraficantes.

No obstante, antes del proceso de desmovilización y además de la violencia generada por el paramilitarismo, las AUC, se establecen en el sur del país, específicamente en el Departamento de Putumayo en 1997, ya que al igual que la guerrilla, éstos utilizaban el corredor fronterizo como ruta de tráfico de armas para autoabastecerse. Adicionalmente, con la unión entre narcotraficantes y paramilitares, esta región del país empieza a favorecerlos estratégicamente gracias a los cultivos ilícitos establecidos allí. (Arenas 2013)

A pesar de que en efecto no existe una ausencia absoluta del Estado colombiano en territorio nacional, ya que los departamentos fronterizos previamente mencionados cuentan con fuerza pública, batallones, Fuerza Aérea e incluso con presencia de la Armada. No significa que esta representación estatal sea sinónimo de un control real y absoluto en la frontera. Y muestra de ello es que desde 1998 en el norte de Ecuador, principalmente en la provincia de Sucumbíos, se han desarrollado casos de sicarito, secuestros y ataques a oleoductos, los cuales han sido relacionados con el conflicto interno en Colombia y el narcotráfico. (Trujillo 2012, pág. 57)

Uno de los principales temas de interés binacional y que surge como consecuencia de lo anteriormente mencionado, es el incremento del desplazamiento y del refugio de colombianos en Ecuador, a pesar de mecanismos binacionales para intentar combatir y evitar todas las dinámicas que confluyen en la frontera colombo ecuatoriana como es el caso de las Comisión Binacional Fronteriza - COMBIFRON<sup>2</sup>.

**Tabla 2. Número de solicitantes de refugio y refugiados colombianos en Ecuador**

| Año        | Solicitantes de Refugio | Refugiados |
|------------|-------------------------|------------|
| Hasta 2008 | 65.444                  | 18.342     |

<sup>2</sup> En el caso Colombia – Ecuador, se crea en 1996 con el ánimo de generar un ambiente de confianza en temas de seguridad y defensa. (Trujillo 2012, pág. 58)

|                  |         |        |
|------------------|---------|--------|
| 2009             | 30.404  | 25.902 |
| 2010             | 23.869  | 8.003  |
| Enero-Junio 2011 | 7.479   | 1.371  |
| Total            | 127.196 | 53.618 |

Fuente: (Trujillo 2012, pág. 59)

El desplazamiento forzado y el refugio han sido más frecuentes en la frontera con Ecuador que con la de Venezuela o la de Panamá, para organizaciones como el ACNUR este fenómeno inicia desde el 2000 en esta zona. Sin embargo, a partir del 2005 se intensifica notoriamente como consecuencia de las acciones de los actores armados tanto legales como ilegales. El año 2006 por ejemplo, fue uno de los años con mayor número de desplazamientos hacia Ecuador, puesto que se registraron 22 éxodos masivos desde Nariño y Putumayo. (Trujillo 2012, pág. 59)

Al existir tanta población colombiana en Ecuador, la población ecuatoriana requiere ser asistida también, pues los migrantes colombianos cuentan con una percepción negativa generalizada, ya que la mayoría son vistos como origen de conflicto y violencia, lo que a su vez produce descontento en Ecuador y que los refugiados colombianos sean discriminados y marginados.

De ahí que exista una relación de “asimetría” entre Colombia y Ecuador, dado que existe un sentimiento en términos generales por parte de los ecuatorianos de ser un Estado “víctima” del conflicto armado en Colombia por el aumento del flujo de refugiados y del crimen en determinadas regiones. Razones que apoyan la idea de que Ecuador debe recibir determinada asistencia, principalmente por que varias de estas opiniones parten del supuesto y la perspectiva de Colombia como un país rico en términos comparativos con Ecuador. (Programa de Cooperación en Seguridad Regional s.f., pág. 3)

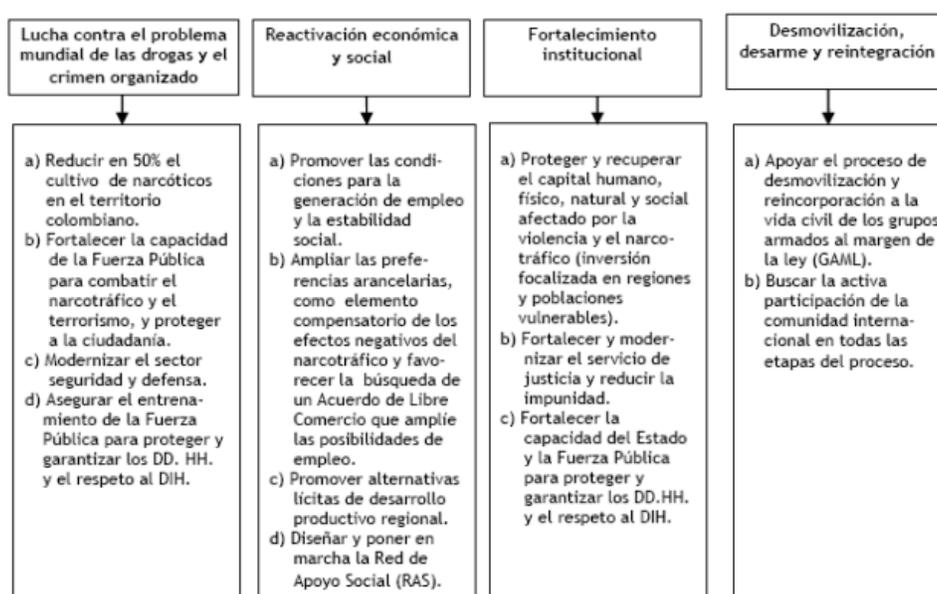
## **2.2. El Plan Colombia**

El Plan Colombia es un acuerdo bilateral que surge como iniciativa de progreso para el país, entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, mediante la financiación de

proyectos con fines sociales (como la recuperación de las regiones afectadas por la violencia, problemas medioambientales y la creación de una estrategia antinarcótica)

Este Plan cuenta con el apoyo estadounidense a través de la Iniciativa Andina Contra las Drogas, recibiendo asistencia de la Financiación para Fuerzas Militares Extranjeras de la Cuenta Central Antinarcóticos del Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Donde el gobierno estadounidense tiene como objetivo principal prevenir el ingreso de drogas ilícitas dentro de su país, mientras que el gobierno colombiano pretende promover el desarrollo económico y erradicar el narcotráfico.

**Diagrama 1. Objetivos del Plan Colombia por componente**



Fuente: (Balance Plan Colombia 1999-2005 2006, pág. 11)

La implementación del Plan Colombia ha sido otro de los puntos de quiebre recientemente en la agenda diplomática colombo-ecuatoriano, debido a que ha sido una muestra de la evidente alineación de Colombia con Estados Unidos, acción que en repetidas ocasiones no ha sido favorecida por el gobierno de Ecuador.

Con la puesta en marcha del Plan, los países de la región, pero principalmente Ecuador y Venezuela, han manifestado en los diferentes escenarios regionales tanto su desacuerdo como las consecuencias negativas que este conlleva. Ejemplo de lo anterior, fueron las declaraciones realizadas por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de

Venezuela, José Vicente Rangel, durante la Cumbre de Presidentes llevada a cabo en el 2000, donde dijo “Son ciertos y fundados los temores de Venezuela y demás naciones vecinas ante la posibilidad de que con la puesta en marcha del Plan se propicien grandes desplazamientos de ciudadanos colombianos hacia las zonas limítrofes”. (Ahumada; Moreno y Sánchez 2004, pág. 44)

En consecuencia de lo anterior, el Departamento de Estado de Estados Unidos ha estimado que como resultado de la ejecución del Plan, en la frontera con Ecuador se dio un éxodo entre 30.000 y 40.000 desplazados, razón por la cual el gobierno estadounidense no solo reconoce los efectos del Plan Colombia sobre las fronteras, sino que además en el caso ecuatoriano, propone que Ecuador cierre la frontera y pueda evitar así que la problemática colombiana llegue a su territorio. (Ahumada; Moreno y Sánchez 2004, pág. 46)

Como estrategia en la lucha contra el narcotráfico del Plan Colombia, las FFAA y la Policía Nacional se han fortalecido a través de la modernización, reestructuración y profesionalización, enfocándose en combatir el narcotráfico tanto en tráfico y producción como en consumo. Pues éste, es un elemento desestabilizador en la sociedad debido a sus grandes utilidades, lo que a su vez representa un factor fundamental en la generación de violencia.

Dentro de los objetivos político-militares de esta estrategia se encuentra combatir el narcotráfico, principalmente en el Departamento de Putumayo y en el sur del país, mediante el ejercicio constante y conjunto entre la Policía y las FFAA; el establecimiento y control militar en la zona sur de Colombia para destruir las instalaciones de procesamiento; el restablecimiento gubernamental de estas regiones; el fortalecimiento del sistema judicial para combatir la corrupción; la neutralización del sistema financiero de los narcotraficantes y fomentar los planes de desarrollo en las áreas afectadas por el narcotráfico. De igual forma, hace parte dentro de estos objetivos del Plan Colombia la fumigación de los cultivos ilícitos. (Aristizabal 2006, págs. 43-53)

#### **a. Las fumigaciones dentro del Plan Colombia y sus implicaciones**

Un tema adicional y controversial que ha tenido gran relevancia en la agenda diplomática de los dos Estados son las fumigaciones para erradicar los cultivos ilícitos, ya que desde el

año 2000 con la ejecución del Plan Colombia, se iniciaron fumigaciones sobre el departamento de Putumayo, lo que produjo daños en los cultivos y en la salud de determinada población ecuatoriana que habita en la frontera.

Motivo por el cual el gobierno de Ecuador realizó una denuncia ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya –CIJ-, ocasionando que el gobierno de Colombia se comprometiera fallidamente en el 2005 a realizar fumigaciones únicamente en territorio nacional respetando una distancia mínima de 10 km desde la frontera.

En Febrero de 2007 realizó nuevamente las fumigaciones, anunciando que suspendería definitivamente esta actividad en zona fronteriza. Igualmente, este tema también perjudica a la población colombiana, principalmente a los campesinos, quienes se ven afectados por las consecuencias de estas fumigaciones. (Trujillo 2012, pág. 60)

Las posiciones de ambos Estados frente al tema de las fumigaciones como estrategia de la puesta en marcha del Plan Colombia, han sido encontradas en diferentes momentos; pues por un lado el gobierno colombiano ha sostenido que la implementación del glifosato no afecta el medio ambiente ni a la población residente en las zonas donde se encuentran los cultivos ilícitos.

Por otro lado, Ecuador se basa en las quejas que recibe mediante la Defensoría del Pueblo y en los informes presentados por las diferentes Organizaciones que siguen el tema de cerca debido al impacto de las fumigaciones con intención de erradicar cultivos ilícitos.

Los plaguicidas que contienen glifosato como el Ronundup están registrados en Colombia en la clase toxicológica IV, levemente tóxicos. Pero en Estados Unidos estos herbicidas ya han sido clasificados por la Agencia de Protección Ambiental EPA en la clase II, altamente tóxicos, por ser irritantes de los ojos. La EPA lo tiene clasificado como un irritante medio, pero la Organización Mundial de la Salud ha encontrado efectos más serios; en varios estudios con conejos fue clasificado como fuertemente irritante. El ingrediente activo glifosato solo está clasificado en categoría I, extremadamente tóxico. [...] El Ronundup está en varios países entre los primeros plaguicidas que causan incidentes de envenenamiento en humanos. La mayoría de éstos han involucrado irritaciones dermales y oculares en trabajadores, después de exposición durante la mezcla, cargue o aplicación. También se han reportado náuseas y mareos durante la exposición, así como problemas respiratorios y aumento de la presión sanguínea. Gran parte de estos síntomas están actualmente siendo padecidos por los indígenas Yanacunas habitantes del macizo colombiano, particularmente niños, quienes están recibiendo fumigaciones indiscriminadas sobre casas de habitación, escuelas y personas trabajando en campos de cultivo (adicionalmente se están destruyendo los pastos de lo que depende la alimentación de los animales, y cultivos de papa, maíz, cebolla, ullucos, cilantro y otros de los que depende la sobrevivencia de estas comunidades). (Ministerio del Medio Ambiente 2000)

Lo anterior, no solo es muestra de los efectos de la implementación del glifosato y demás elementos utilizados en las fumigaciones, sino que a su vez, deja en entredicho la posición que ha asumido Colombia al respecto. Motivos que al mismo tiempo han generado oposición e incredulidad por parte del gobierno ecuatoriano y de la población en general, influyendo en la alteración de las relaciones diplomáticas debido a la preponderancia del tema.

### **2.3. Tráfico de armas y soberanía**

El tráfico de armas ilegales ha sido otro tema relevante en la lista de prioridades de los temas a tratar entre los dos Estados en torno a la frontera. Pues es precisamente esta frontera una de las principales rutas terrestres por donde se realiza el ingreso de armas a Colombia. Según cifras de UNODC, aproximadamente el 80% del armamento que ingresa al país es para los grupos al margen de la ley. Aunque las investigaciones recientes realizadas por la misma organización, afirman que un gran porcentaje de ese tráfico de armas concierne a armas oficiales de los gobiernos de los países por donde atraviesan las rutas; y el porcentaje restante de países como Estados Unidos y China.

Armamento privativo de las fuerzas armadas de países como Venezuela, Ecuador y Perú. Si en estos casos no es posible, a la luz de las pruebas, afirmar que estos gobiernos proveen directamente armamento a las FARC como política de gobierno, lo que sí es indiscutible, es que en el interior de sus respectivas fuerzas armadas existen sectores corruptos que facilitan la venta y distribución ilegal de material de guerra con destino a los grupos armados colombianos. Trujillo (2012, pág. 61) cita a UNODC (2006).

De igual forma, ha sido fundamental en las relaciones diplomáticas colombo-ecuatorianas las operaciones que se han llevado a cabo al sur del país. Ya que debido al incremento de las actividades de las FFAA colombianas con el ánimo de enfrentar a los grupos al margen de la ley (mayoritariamente militantes de las FARC) quienes se resguardan en territorio fronterizo, se ha generado un escenario de complicaciones políticas, dado que tales incursiones han sido vistas como violación a la soberanía del Estado de Ecuador ya que consideran que también las llevan a cabo sobre territorio ecuatoriano.

Ejemplo de ello fueron las diferentes disputas diplomáticas que tuvieron lugar en el 2006 como resultado de incursiones militares aéreas, donde su ejecución traspasó a

territorio ecuatoriano, inicialmente sobre las provincias de Esmeraldas y Carchi y posteriormente en Sucumbíos, ocasionando que las relaciones bilaterales llegaran a uno de los puntos más críticos, momento que sería superado posteriormente en el 2008. (Programa de Cooperación s.f., pág. 6)

#### **2.4. Rompimiento y reconstrucción de las relaciones diplomáticas**

Durante el gobierno de Uribe, se produjeron una serie de ‘conflictos’ político-ideológicos que de algún modo entorpecían la cooperación con el presidente Correa. Pero adicionalmente existieron determinados factores que delimitaron y demarcaron las relaciones entre ambos Estados. Por un lado se encontraba la frontera y todo lo que ella representaba (un espacio geográfico carente de vigilancia que se convirtió en el corredor de la guerrilla y el paso de miles de desplazados colombianos), una persecución militar hacia los miembros de la guerrilla y la lucha contra el narcotráfico en territorio ecuatoriano y, la presunción de Ecuador de llevar a tribunales nacionales o a la justicia penal internacional a los altos funcionarios colombianos que hicieron parte de la coordinación de la Operación Fénix. Anexo 12.

Por otro lado se encontraba el hecho de que Ecuador no mostrara encontrarse del todo de acuerdo con su inclusión en el Plan Colombia, una Comisión Binacional (Combifron) débil como elemento solucionador de conflictos y finalmente, las demandas internacionales interpuestas por Ecuador hacia Colombia por los efectos de las fumigaciones y por la muerte de un civil durante la ejecución de la Operación Fénix. (Pastrana y Vera 2012, págs. 25-26)

Los temas ya mencionados trajeron consigo como consecuencia que las tensiones entre Colombia y Ecuador fuesen aumentando paulatinamente. Anexo 13. Pero es en el 2008 cuando las relaciones diplomáticas logran el momento más álgido; pues dentro del marco de la consolidación de la agenda de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, se ejecuta la ya mencionada Operación Fénix. Operación donde se da de baja a Raúl Reyes, integrante del secretariado de las FARC, en territorio ecuatoriano.

Este acontecimiento ocasionó que Ecuador tomara la decisión de romper relaciones con el gobierno colombiano apelando a la violación de su soberanía, acción a la que se adhirió el gobierno de Venezuela en cabeza de Hugo Chávez, alcanzando uno de los momentos más críticos en la historia diplomática de Colombia.

No obstante, Colombia y Ecuador continuaron conservando relaciones comerciales con sus exportaciones, manteniendo una tendencia al alza. Esto, a pesar de la orientación del gobierno colombiano en enfocar sus exportaciones hacia EEUU -lo que al mismo tiempo produjo un aislamiento con sus vecinos- y de las diferencias ideológicas y los hechos ya señalados. Anexo 14. Es decir, la crisis diplomática, la incertidumbre, la desconfianza y el riesgo latente entre los dos Estados, no fueron impedimento para que el intercambio comercial aumentara en la primera década del Siglo XXI. (Chalela y Simmonds 2012, págs. 135-137)

Las tensiones entre ambos gobiernos se fueron disipando con la culminación del periodo presidencial Uribe, aunque las oposiciones ideológicas continuaron generando controversia. Dentro del marco de la OEA se restableció la ‘Cartilla de Seguridad’, con el ánimo de militarizar nuevamente la frontera colombo ecuatoriana y para incentivar este paso, fue de vital importancia el compromiso de Colombia frente a la idea de realizar operaciones militares sin cruzar a territorio ecuatoriano. (Pastrana y Vera 2012, pág. 26)

En 2010, con la llegada de Santos a la presidencia, se da una reactivación en las relaciones político-diplomáticas de Colombia y Ecuador, situación que ha permitido que los países se acerquen positiva y rápidamente.

Para proporcionar este notable mejoramiento, fue de gran relevancia la reactivación de los mecanismos de dialogo bilaterales y multilaterales, los cuales proporcionaron el espacio para iniciar conversaciones que permitieran el restablecimiento de las relaciones, como la Combifron, donde se establecieron tres comisiones especiales con la finalidad de brindar tratamiento a los principales problemas; una se encargaría de los temas de delincuencia y grupos al margen de la ley en la frontera, otra de la ayuda humanitaria y asistencia a las poblaciones fronterizas y la última manejaría los temas sensibles (las demandas internacionales interpuestas al Estado colombiano y los procesos legales hacia

los funcionarios colombianos que dirigieron el bombardeo de la Operación Fénix). (Pastrana y Vera 2012, pág. 27)

Siendo conscientes de que los temas de seguridad y militarización fronteriza no están exentos de problemas u opiniones encontradas, las conversaciones comenzaron a ser sutiles cuando el presidente Santos accedió a proporcionar la información solicitada por Ecuador, sobre la puesta en marcha de la Operación Fénix e introdujo un Plan de Acción que se enfocaría en la asistencia para los colombianos en Ecuador y en el retorno de los mimos. Así como Ecuador se comprometió a evitar el ingreso de grupos delincuenciales y /o subversivos colombianos. (Pastrana y Vera 2012, pág. 27)

Para 2011 se podía hablar de una ‘normalización’ en las relaciones, dado que aun existe desconfianza entre los gobiernos, la cual se hace evidente con el aumento de pie de fuerza de cada Estado en la frontera, a pesar de llevar a cabo conversaciones nuevamente y en lugar de continuar buscando soluciones binacionales conjuntamente en pro del desarrollo de una tranquila relación vecinal.

## **2.5. Relaciones colombo-ecuatorianas desde la Interdependencia Compleja**

La Teoría de la Interdependencia Compleja proporciona unos canales múltiples de comunicación a diferencia de las teorías tradicionalistas como el Realismo. Estos canales permiten la comunicación entre las sociedades mediante relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Así mismo, dentro de este enfoque se genera un cambio en la jerarquización de los temas políticos y, las fuerzas militares empiezan a desempeñar un rol menos protagónico.

Teniendo en cuenta lo anterior, se utilizará la multiplicidad de canales para interpretar el comportamiento de los Estados (Colombia y Ecuador) dado que tal enfoque sostiene que tanto los burócratas de distintos países mantienen constantemente relaciones, como las elites no-gubernamentales y las organizaciones transnacionales (bancos, corporaciones multinacionales, etc.), haciendo que estas relaciones incidan en las decisiones internas y externas del país. Pues estos actores desempeñan un papel

significativo ya que además de buscar sus propios intereses, se convierten en un mecanismo de comunicación sensibilizando las políticas gubernamentales de los países.

Razón por la cual, después del estado de tensión en el que se encontraban las relaciones diplomáticas colombo-ecuatorianas, surge un espacio para la reactivación de las mismas y, es debido a que las sociedades de un Estado y del otro continuaron manteniendo vínculos dentro de los canales establecidos en este enfoque.

Adicionalmente, al incluir la ‘ausencia de jerarquía’ en los temas, que introduce la Teoría de la Interdependencia Compleja, es posible hacer un acercamiento a la agenda – conjunto de cuestiones relevantes para la política exterior- de las relaciones interestatales, debido a que ya no va a ser la seguridad militar el tema preponderante de los Estados (involucra problemas energéticos, de recursos, medio ambientales, de población, de empleo, entre otros). Muchos de estos temas de la agenda van a surgir de la política interna y serán tratados en distintos departamentos gubernamentales y a diferentes niveles.

Al ampliar los temas que ocupan la agenda, es posible vislumbrar como el desplazamiento masivo de personas deja de ser un tema de carácter meramente interno y las políticas de ambos gobiernos empiezan a encontrarse unas con otras. Motivo por el cual este tipo de asuntos que pueden amenazar intereses de grupos, requieren una política de coordinación o de lo contrario se incurrirá en costos significativos para los dos países.

Es decir, dentro de las relaciones bilaterales es de gran relevancia la coordinación militar; pues la labor colectiva entre los países vecinos –Ecuador en este caso- contribuye con la seguridad fronteriza para evitar tanto el desbordamiento del conflicto interno colombiano, como para fortalecer el monitoreo en la frontera en cuanto al ingreso de colombianos refugiados a Ecuador.

### **3. LABORES INDIVIDUALES Y CONJUNTAS EN TORNO A LOS REFUGIADOS**

Con la movilización masiva de colombianos hacia Ecuador en busca de refugio como resultado del conflicto interno colombiano, de la violencia generalizada, del deterioro medio ambiental producto de las fumigaciones para combatir el narcotráfico y de la carencia de una protección estatal para quienes se ven afectados por tales factores; tanto el Estado receptor como el Estado de origen y la comunidad internacional representada por determinadas organizaciones, buscan implementar mecanismo que permitan atender las diferentes situaciones que se han originado en torno al fenómeno del desplazamiento transfronterizo.

Estas personas que llegan al norte de Ecuador, específicamente a la zona de las provincias de Esmeralda y Carchi, son quienes según el ACNUR se encuentran en situaciones alarmantes, debido a la resistencia de acogida por parte de la población receptora y a la ausencia de una representación institucional que garantice los derechos de quienes se encuentran en condiciones de refugio. (Bustamante 2012, pág. 73)

De otro lado, este contexto también ha deteriorado la situación de los refugiados colombianos en dichas regiones, especialmente de aquellos pertenecientes a poblaciones vulnerables como mujeres, niños y minorías étnicas. Y esto, sumado a la falta de acceso a educación y empleo, refuerza la vulnerabilidad de la región ante el surgimiento y la acción de agentes ilegales. Pese a esta situación, en términos generales, se destaca la ausencia de organismos multilaterales en la región de frontera. (Guglielmelli 2011, pág. 7)

Uno de los problemas que más aqueja a esta población, es la identificación y/o documentación, además del acceso a infraestructura básica, servicios de salud, de educación y la violencia sexual e intrafamiliar. El tema relacionado con el registro, consiste en que solicitar el status de refugiado implica el desplazamiento hasta la oficina de Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores la cual se encuentra ubicada en Quito.

### **3.1. Mecanismos implementados por Ecuador para el tratamiento de refugiados**

Con la intención de ‘facilitar’ institucionalmente el proceso de identificación, el gobierno de Ecuador introdujo la iniciativa del Registro Ampliado, para que permitiera proporcionar el registro a los solicitantes de refugio descentralizando la dirección al establecer más oficinas en las zonas con mayor número de recepción de solicitudes. Esta iniciativa también busca recibir las solicitudes para revisarlas bajo parámetros menos rigurosos. (Evaluación de Necesidades Globales 2008)

Así mismo, Ecuador ha ejecutado planes y políticas para tratar de sobrellevar efectivamente la problemática. Como el Plan Ecuador, que surge en Marzo de 2007 y el cual está concebido sobre tres pilares: el primero es sobre la paz y la cooperación como sistema de convivencia entre los Estados, el segundo acerca del 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, el tercero 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.

Paralelamente, la cancillería ecuatoriana dio origen a un Plan Nacional de Desarrollo sobre Política Exterior 2007-2010, dentro del cual establece un artículo que se centra en los refugiados y en la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran. Adicionalmente, este Plan señala que un fenómeno con tales proporciones de alguna forma fue encubierto por el silencio del mismo Estado, pues hasta el 2007 no se distinguía mayor interés por parte del gobierno en reconocer la problemática de los colombianos y de los ecuatorianos asentados en la frontera. También intenta tratar la negativa percepción que tienen los ecuatorianos sobre los colombianos, como consecuencia del desplazamiento laboral y del incremento de los actos de delincuencia común. (Bustamante 2012, pág. 76)

El Fenómeno está relacionado en los discursos políticos con el argumento de la inseguridad del país, y raras veces se realizan lecturas completas del incremento delincencial relacionado en mayor medida con el deterioro de las condiciones socioeconómicas y el creciente empobrecimiento de la población en general. Al ser acusados de “guerrilleros”, “narcotraficantes”, “ladrones”, “delincuentes”, los colombianos enfrentan grandes dificultades para acceder a la vivienda y a los puestos de trabajo. En cuanto al mercado laboral, la población en situación de refugio está

discriminada en las remuneraciones percibidas y en las condiciones de seguridad social, además de los abusos a los que es frecuentemente sometida por parte de los empleadores y las autoridades. Pero la discriminación es también en los espacios educativos, en escuelas y colegios, donde niños y adolescentes colombianos sufren abusos, maltrato físico y psicológico por parte de los profesores y de sus pares. (Bustamante 2012, pág. 77)

Para el 2008, surge la Política Ecuatoriana en Materia de Refugio la cual tiene como enfoque principal tratar el tema del refugio como parte complementaria del derecho constitucional de movilidad humana. En esta política el Estado receptor (Ecuador) se compromete a brindar el reconocimiento del status de refugiado tanto en forma individual como en masa a los extranjeros, se compromete igualmente a respetar los principios de no devolución y no sanción establecidos en la normatividad migratoria, al mismo tiempo que intenta fomentar la inclusión de colombianos refugiados. Por consiguiente, Ecuador se compromete a respetar y ejecutar los acuerdos establecidos en la Convención de Ginebra de 1951, el Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena de 1984<sup>3</sup> y el Plan de Acción de México de 2004<sup>4</sup>. (Política del Ecuador en Materia de Refugio 2008, pág. 15)

Además, dentro del marco del Ministerio de Relaciones Exteriores, se encuentra la Dirección General de Refugiados –DGR-, la cual se crea con el objetivo de institucionalizar y apoyar el proceso de solicitud de refugio, estableciéndose en Ibarra, San Lorenzo, Esmeraldas, Tulcán y Santo Domingo. El procedimiento consiste en recibir las solicitudes de refugio y proporcionar un certificado provisional por 90 días mientras una dependencia se encarga de revisar y verificar la información. (Bustamante 2012, pág. 78)

Lo Anteriormente mencionado deja en evidencia la intencionalidad e iniciativa del gobierno ecuatoriano por hacer frente y si no, por dar algún tratamiento a la crisis humanitaria que aqueja a la región pero principalmente a Ecuador, esto a pesar de las

---

<sup>3</sup> Coloquio donde participaron algunos presidentes de América Latina y juristas, con el ánimo de promover dentro de los países de la región los principios de la Convención y el Protocolo. Adicionalmente se amplía la definición de refugiado que se encuentra contenida dentro de la Convención: [...] porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. (Declaración de Cartagena sobre los Refugiados 1984)

<sup>4</sup> Declaración adoptada por 20 gobiernos para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, con la intención de crear un marco regional, que permita brindar protección a las personas víctimas del desplazamiento y alcanzar los objetivos de las *Soluciones Duraderas*. Asimismo, es el resultado de la crisis humanitaria dentro del territorio colombiano, crisis que a su vez ha tenido un impacto dentro de la estabilidad regional debido al incremento de refugiados. (Plan de Acción de México 2004)

dificultades y tensiones diplomáticas de las relaciones binacionales con Colombia. Anexo 15.

### **3.2. Mecanismos implementados por Colombia para el tratamiento de refugiados**

De igual forma, Colombia ha efectuado una serie de mecanismos, planes y políticas como Estado emisor, con la intención de evitar y tratar el flujo binacional. Para ello se origina en 2009 la Política Integral Migratoria –PIM- del Ministerio de Relaciones Exteriores. Tal Política pretende unificar las medidas ya existentes en torno al tema y además servir de elemento unificador para todos los actores gubernamentales que se encuentren directa o indirectamente relacionados con el flujo migratorio, al mismo tiempo que reconoce una restringida atención por parte del Estado sobre la difícil situación. Sin embargo, la política no trata temas fundamentales como la ausencia de sistemas de información actualizados y el fenómeno del desplazamiento masivo de colombianos solicitantes de refugio. (Política Integral Migratoria 2009, párr. 4-8)

Posteriormente, es creado el Plan Nacional de Desarrollo –PND- 2010-2014 donde se trabaja sobre dos elementos fundamentales relacionados con el refugio; pues por un lado la política presenta temas de igualdad de oportunidades e incluye la política para la población víctima del desplazamiento forzado bajo los principios de promoción social. Por otro lado, se muestra la política de restitución de tierras y reparación de víctimas. No obstante, el PND no presenta ni menciona algún apartado específico sobre el fenómeno del refugio como problemática. (Bustamante 2012, págs. 80)

Es decir, según el PND, uno de los ejes centrales del gobierno Santos, no tiene en cuenta el desplazamiento masivo como resultado de la crisis humanitaria y problemática que afecta tanto a nuestra población como a la ecuatoriana. Pues no existe dentro de este Plan un diagnóstico, una política, un plan paralelo o datos de refugiados colombianos en Ecuador.

Sin embargo, paralelamente la cancillería establece una estrategia denominada Plan de Fronteras para la Prosperidad –PFP-, con la finalidad de dar prioridad al desarrollo económico y social de la población colombiana que se encuentra asentada en la frontera y

además, generar algún tipo de integración con los países vecinos después de determinar cuáles son las fronteras que se ven afectadas. (Bustamante 2012, págs. 81)

Como se mencionó previamente, dentro del PND se encuentra la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, con la cual se pretende dar inicio al retorno de las personas afectadas por el desplazamiento forzado producto de la violencia, sobre todo, porque la Ley se manifiesta sobre los principios internacionales que promulgan la protección de las víctimas.

La reactivación del espacio de dialogo construido con la Comisión Binacional 2011 para tratar el tema de los refugiados colombianos en Ecuador, discute diferentes cuestiones relacionadas con esta problemática en el marco del Plan Integral de atención a Refugiados Colombia-Ecuador. Asimismo, Colombia realizó en el mismo año un aporte voluntario a la oficina del ACNUR en Ecuador por un monto de quinientos mil dólares con la finalidad de contribuir a mejorar las condiciones de vida de las personas en situación vulnerable en zonas de frontera en el Ecuador. (Bustamante 2012, págs. 82)

Agregando a lo anterior, en 1999 es establecida la estrategia de cooperación bilateral entre los gobiernos Pastrana y Clinton de Colombia y Estados Unidos respectivamente, con la intención de formar una revitalización social y económica de Colombia denominada Plan Colombia. El Plan ha continuado bajo determinados lineamientos con las administraciones presidenciales Uribe y Santos de Colombia y con los gobiernos Bush y Obama de Estados Unidos. El apoyo económico norteamericano hacia Colombia se encuentra basado en la intención de combatir el tráfico ilegal de drogas, mejorar el cumplimiento de la ley, incentivar el desarrollo económico, promover la paz, proteger los derechos humanos e institucionalizar la reforma judicial. (Plan Colombia s.f.)

De acuerdo con esto y como se menciona en el segundo capítulo, el Plan Colombia establece cuatro grandes objetivos: la lucha contra el problema mundial de la droga y el crimen organizado, una reactivación en materia social y económica del país, el fortalecimiento de las instituciones y la desmovilización, el desarme y la reintegración de los grupos armados al margen de la ley.

Aunque en 1997 se lleva a cabo un proceso de aceptación del desplazamiento forzado como consecuencia de la violencia en el país, que da origen a la Ley 387 del 18 de

Julio y que a su vez implementó el Programa Integral para la Población Desplazada, buscando abordar medidas que fomenten la prevención del desplazamiento forzado, consolidación, protección y la estabilización en lo referente a ámbitos sociales y económicos de las personas víctimas del desplazamiento forzado. No son medidas que se encuentren encaminadas hacia el mismo sentido con las políticas acogidas por los gobiernos recientes como el Plan Colombia. (Ahumada; Moreno y Sánchez 2004, págs. 22-23)

Ejemplo de la contrariedad establecida entre la Ley y el Plan son las fumigaciones, ya que de las políticas provenientes del Plan Colombia resultó que seis gobernantes del sur del país tomaran la iniciativa de establecer como propuesta el Plan Alternativo, el cual tenía como objetivo cambiar la erradicación de los cultivos ilícitos mediante las fumigaciones por la erradicación manual de los mismos (Ahumada; Moreno y Sánchez 2004, pág. 95). Pues siendo las consecuencias de las fumigaciones una de las mayores causas del desplazamiento, no tiene sentido seguir con esta actividad cuando se intenta implementar mediante diferentes mecanismos la prevención del desplazamiento y el retorno de los colombianos refugiados en el exterior.

### **3.3. La labor del ACNUR como organismo multilateral**

En cuanto al ACNUR, está desempeñando un papel cada vez más activo, particularmente en Ecuador, colaborando estrechamente con el gobierno de ese país (especialmente con la Dirección General de Refugiados), en materia de recolección de información, convirtiéndose en una pieza fundamental mediante el apoyo técnico y financiero, en el proceso de Registro Ampliado. Asimismo este organismo ha venido realizando un seguimiento al problema de los refugiados que ha constituido una base estadística importante para la implementación de la política ecuatoriana de refugiados.

De acuerdo con información recolectada por el ACNUR, se estima que para 2010 había cerca de 140.000 colombianos con necesidad de protección especial, en Diciembre de ese año se reconocía ya como refugiados a 53.342, lo cual representa un incremento del

13.677,4% con respecto al año 2000, año en el que solo existían 390 personas con el status de refugiado en Ecuador. (Guglielmelli 2011, pág. 5)

Dicha situación, es un reflejo de las dinámicas del conflicto armado interno colombiano que empezaron a variar a partir de la puesta en marcha del Plan Colombia y que se aceleraron con la implementación de la política de Defensa y Seguridad Democrática del gobierno de Uribe, empujando el conflicto hacia regiones aledañas a la frontera, de las cuales, dado las dinámicas regionales de producción de cultivos ilícitos, las del Ecuador han sido particularmente afectadas. Pero además de ser un reflejo, esta situación ha traído un impacto negativo a la sociedad ecuatoriana en la zona fronteriza, escenario que a su vez ha delimitado la labor del ACNUR. Guglielmelli (2011) cita el Informe Piloto sobre necesidades mundiales de ACNUR (2008):

Se ha ampliado progresivamente en territorio ecuatoriano, trayendo consigo contrabando de armas, drogas y trata de personas, lavado de dinero, secuestros e incluso ejecuciones sumarias que ocurren con impunidad... La situación de seguridad en las comunidades cerca de la frontera norte sigue siendo una gran preocupación para el ACNUR pues afecta la seguridad de su personal y la implementación de proyectos.

Esto a pesar de que la Agencia se estableció en Ecuador desde el año 2000, con la finalidad de apoyar al Estado y brindar asistencia a la que es considerada la mayor población refugiada en América Latina. Población de la cual un 98% hace parte de las personas que se encuentran huyendo del conflicto armado interno en Colombia.

Actualmente el ACNUR trabaja en Ecuador el reasentamiento y le integración local de los colombianos en situación de refugio. Sin embargo el acceso a programas de asistencia es insuficiente, lo cual representa una gran problemática dado que estos programas son fundamentales para que la integración local pueda darse como solución duradera.

El reasentamiento es un instrumento que además de brindar soluciones a los refugiados, intenta ser un mecanismo de responsabilidad compartida para aliviar la fuerte carga de Ecuador. Motivo por el cual el ACNUR presenta los casos de reasentamiento a los Estados tradicionales como: Canadá, Estados Unidos y Suecia y, a los emergentes: Chile, Argentina, Brasil y Uruguay. (Guglielmelli 2011, pág. 11)

En Colombia el ACNUR trabaja mediante tres líneas estratégicas, teniendo en cuenta las características particulares del fenómeno del desplazamiento forzado, con el objetivo de contribuir en la prevención, en la asistencia y en la aplicación de soluciones duraderas:

1. Afianzamiento del marco legal y de políticas públicas que rige la protección de los derechos de las personas desplazadas, para el fortalecimiento institucional del Estado.

2. Incentivar la creación de las condiciones necesarias para quienes se encuentran en situación de refugio, retorno o en riesgo, mediante el establecimiento de políticas públicas o el acceso a programas sociales del Estado.

3. Apoyar y promover los mecanismos de supervisión para identificar la carencia de protección y poder así recomendar medidas correctivas donde la respuesta del Estado sea consecuente con las obligaciones que ha asumido. (Situación Colombia s.f.)

Los países de la región en compañía del ACNUR han establecido planes y programas para reconocer a los refugiados colombianos que se encuentran en Ecuador y que les permita garantizar sus derechos y buscar protección.

Es así, como dentro del marco del Plan de Acción de México (2004), el ACNUR se vio en la necesidad de desarrollar un enfoque regional debido a la grave situación humanitaria por la que ha atravesado Colombia, el cual ha sido denominado Situación Colombia. Los países que conforman éste enfoque son: Ecuador, Venezuela y Panamá y, sus objetivos son promover la respuesta armonizada al desplazamiento interno en Colombia y asegurar la protección internacional de los refugiados en la región.

**Tabla 3. Colombianos de interés del ACNUR en los países de la situación Colombia**

| COLOMBIANOS DE INTERÉS DEL ACNUR EN LOS PAÍSES DE LA SITUACIÓN COLOMBIA |               |                       |  |                      |                  |
|---|---------------|-----------------------|--|----------------------|------------------|
|   | Refugiados    | Solicitantes de asilo | Otros en necesidad de protección Internacional | Desplazados Internos | Total            |
| Colombia  | 222           | 125                   | n.a  | 3'943.508***         | 3'943.856        |
| Ecuador*  | 55.971        | 18.918                | n.a  | n.a                  | 74.889           |
| Panamá  | 1.472         | 537                   | 15.000   | n.a                  | 17.009           |
| República Bolivariana de Venezuela                                      | 5.210**       | 17.192                | 200.000  | n.a                  | 222.402          |
| <b>Total</b>  | <b>60.492</b> | <b>36.949</b>         | <b>215.000</b>                                 | <b>3'943.509</b>     | <b>4'255.950</b> |

Fuente: (Situación Colombia 2012, pág. 2)

A su vez, el Plan de Acción de México y la Situación Colombia han sido un instrumento para generar programas regionales, como Fronteras Solidarias, Ciudades Solidarias y Reasentamiento Solidario, con la finalidad de atender la crisis humanitaria que ha afectado a la población colombiana y que en su gran mayoría han sido solicitantes de asilo en Ecuador. (Situación Colombia 2012, págs. 2-4)

El programa de Reasentamiento Solidario [...] es de particular importancia como mecanismo de solidaridad regional y de responsabilidad compartida, aunque todavía se requiere apoyo para que sea una solución duradera para un mayor número de refugiados. Beneficia a un número limitado de refugiados colombiano que en su mayoría se enfrentan a riesgos de protección en sus países de asilo. Casi 400 personas fueron reasentadas en Argentina, Brasil y Chile en 2005-2007. (Guglielmelli 2011, pág. 12)

Dentro del programa de Fronteras Solidarias, el ACNUR ha llevado a cabo proyectos en coordinación con Colombia y Ecuador que permiten el fortalecimiento del monitoreo de la frontera para identificar a los refugiados y proporcionar respuestas que suplan las necesidades humanitarias de estas personas; como el acceso al reconocimiento en condiciones de refugio, el registro y la documentación. Así como la gestión de proyectos de infraestructura enfocados principalmente hacia la salud y la educación. (Plan de Acción de México 2004)

Así mismo, dentro del marco de este Plan de Acción de México, el componente de Fronteras Solidarias establecido por el ACNUR, ha sido útil para que la agencia realice operaciones con el objetivo de asegurar la defensa y el ejercicio de los de los Derechos Humanos de quienes se encuentran en situación de refugio o con necesidad de protección

internacional, promoviendo la participación de los Estados para que estos ejerzan presencia e implementen mecanismos para fortalecer las redes de protección. (Fontanini 2010)

El ACNUR ha iniciado a lo largo de todo el proceso unos proyectos binacionales con los gobiernos de Colombia y Ecuador en áreas y municipios específicos, con la finalidad de que tanto las instituciones como los servidores públicos se ocupen de los principios constitucionales y de responsabilidad en todo lo concerniente a la protección de los derechos de la población desplazada. (Colombia Situation: Fronteras 2011)

En el corregimiento de La Victoria en Colombia y la Parroquia de El Carmelo en Ecuador, se lleva a cabo conjuntamente con el ACNUR un proyecto sobre el rescate de la memoria colectiva y el fortalecimiento de una de identidad común. Así como también se encuentra el proyecto para el fortalecimiento institucional de las pastorales de Ipiales y Tumaco en Colombia; y en Esmeraldas y Tulcán en Ecuador.

Al mismo tiempo, se ocupa de fomentar la participación institucional del gobierno colombiano con comunidades y poblaciones que se encuentran en condiciones arduas y aún más sensibles, ya sea por obstáculos geográficos o por razones culturales; como ocurre en los cantones fronterizos de San Lorenzo y Eloy Alfaro, donde se encuentran asentadas 22 poblaciones receptoras de refugio, las cuales únicamente encuentran acceso vía fluvial o marítima. O como sucede con la población indígena Awá, quienes cuentan con su propia nacionalidad y se ubican en el noroccidente de Ecuador y en el suroccidente de Colombia y se han visto altamente afectados por el conflicto armado. (Colombia Situation: Fronteras 2011)

Por consiguiente, Colombia y Ecuador establecieron una comisión especial con el objetivo de ejecutar un plan que permitiera responder a las necesidades de los refugiados, donde se incluye un proyecto que promueva la coordinación para el retorno de los refugiados colombianos que se encuentran en Ecuador. Situación en la que la participación del ACNUR ha sido de gran relevancia, dado que brinda asistencia a los Estados para que estos cumplan sus obligaciones y respeten los principios de la repatriación voluntaria. (Fontanini 2010)

Igualmente, existen unos fondos binacionales conocidos como Bolsas Binacionales, los cuales son ejecutados por el ACNUR, para que con éstos sea posible mejorar de algún

modo la calidad de vida de los refugiados y a su vez fomentar la implementación de proyectos. Muestra de ello, fueron los 6 proyectos que se desarrollaron en el 2009 en la frontera colombo-ecuatoriana en cooperación conjunta con el ACNUR con fines que van desde el saneamiento de aguas hasta el monitoreo de las fronteras.

Fontanini (2010) cita a Malé (2010). Los fondos binacionales tuvieron un impacto muy positivo en la dinámica de las fronteras y ayudaron a mitigar los riesgos para la seguridad de la población desplazada en las zonas fronterizas. El camino a seguir es buscar alianzas estratégicas regionales que puedan maximizar los esfuerzos de consulta, ampliar la cobertura de apoyo jurídico y complementar los programas humanitarios de asistencia del ACNUR.

Estas Bolsas Binacionales constituyen un marco de cooperación entre las oficinas del ACNUR que operan desde Colombia y Ecuador, permitiendo la elaboración de diferentes mecanismos de monitoreo que hacen posible una alerta temprana. Así como contribuye con los encuentros entre instituciones y población y ayuda en el proceso de identificación de áreas con necesidad de protección sin presencia del ACNUR.

No obstante el ACNUR reconoce que existen determinadas áreas clave que demandan interés y recursos adicionales: el reconocimiento de refugiados, programas de integración, reasentamiento, mujeres y niños, a pesar de las labores que la agencia ha adelantado al respecto. La Agencia también reconoce que su presencia operacional es compleja dadas las condiciones de volatilidad de la seguridad y de las dificultades de acceso a áreas rurales remotas de selva amazónica o manglar, donde se encuentra varias comunidades de interés por su necesidad de protección internacional. (Situación Colombia 2012, pág. 3)

Existen también otras entidades involucradas a pesar de la observación acerca de la ausencia de organismos multilaterales en las regiones de frontera en Ecuador. Vale la pena resaltar algunos programas de cooperación internacional como el U.S. Refugee Admissions Program -USRAP-. Este programa, de la mano con el ACNUR y el gobierno ecuatoriano han llevado un registro permanente de las solicitudes y admisiones de refugiados desde 2003. Los datos de los refugiados que ha llevado a cabo su solicitud son particularmente dicientes en lo que respecta al impacto de las diferentes coyunturas a nivel político y diplomático entre los dos países.

También hay otras organizaciones internacionales que se han dedicado a este tema como: la Cruz Roja Internacional bajo el principio de neutralidad mediante el Movimiento Internacional y la Media Luna Roja, la OEA, el Consejo Nacional de Agencias Voluntarias, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES- y el Consejo Mundial de Iglesias.

### **3.4. Cooperación internacional**

La labor desempeñada por el ACNUR, es entendida en términos de Cooperación, haciendo un acercamiento a la argumentación expuesta por Robert Keohane sobre éste concepto; donde su análisis esencial al respecto expone que se basa principalmente en la tradición institucionalista, en la que determinadas condiciones de cooperación se dan sobre intereses complementarios y que ésta cooperación emergente es ejecutada por las instituciones. (Keohane 1988, pág. 22)

De acuerdo a la multiplicidad de canales establecidos en la Teoría de la Interdependencia Compleja, los organismos internacionales ejercen un papel significativo en la política Mundial, donde surgen diferentes tipos de problemas que se relacionan imperfectamente entre sí. Las Instituciones Internacionales contribuyen en la canalización de estos problemas fomentando las coaliciones y los escenarios para las iniciativas políticas entre los Estados. (Kohane y Nye 1988, pág. 54)

Para que surja la cooperación dentro de las organizaciones internacionales, los gobiernos deben disponerse para aplicar las iniciativas que brindan tales organismos. Pues estos al promover el encuentro entre los funcionarios de los gobiernos, generan la posibilidad de forjar coaliciones trascendentales en la política mundial. (Keohane 2001, pág. 54)

Por consiguiente, en el caso particular de los refugiados, debe considerarse lo plasmado en varios convenios internacionales para los países miembro de la Comisión Internacional del Estado Civil, que contienen muchas cuestiones meramente formales, sin embargo presentan algunas consideraciones de fondo importantes.

Entre ellos se encuentra el Convenio Internacional en Materia de Asistencia

Administrativa a los Refugiados. Este convenio determina la manera en que el refugiado puede acceder a información, así como la forma en que puede realizar los trámites necesarios para acceder a los derechos civiles de los que gozan en los Estados donde residan en calidad de refugiados.

Para obtener información referente a su identificación el Estado en el que reside la persona en calidad de refugiado o Estado receptor, podrá dirigirse a cualquier Estado donde éste haya residido previamente, excepto al Estado de origen. Así mismo, el Estado contratante no puede utilizar dicha información con fines diferentes a los trámites requeridos para la identificación de la persona. Los documentos requeridos para dichos trámites son manejados a nivel consular, y deberán estar libres de costos para los solicitantes. (Convenio Internacional en Materia de Asistencia Administrativa a los Refugiados 1985, págs. 1-4)

Otra de las normas que puede ser considerada, es el Protocolo Adicional al Convenio Relativo al Intercambio Internacional de Información en Materia de Estado Civil. Este Protocolo determina los mecanismos por los cuales la información que compartan los Estados miembro se transmitirá entre ellos, con el fin de garantizar la confidencialidad y la fidelidad de la misma, así como la seguridad y la plena garantía de los derechos de los solicitantes.

Adicionalmente, el ACNUR ha servido por un lado, como herramienta para la cooperación entre los Estados proporcionando escenarios para que los gobiernos de los países que se ven afectados por el mismo problema –la recepción masiva de refugiados colombianos- puedan reunirse con la finalidad de generar posibles soluciones o iniciativas benéficas como el establecimiento del programa regional Situación Colombia dentro del marco del Plan de Acción de México.

Por otro lado, la Agencia ha proporcionado asistencia a Colombia y Ecuador en el desarrollo y cumplimiento de las iniciativas establecidas por cada uno de los países, con el ánimo de generar una coordinación entre las políticas de los gobiernos en torno a los refugiados, dado que se trata de una problemática que traspasa la frontera y que requiere de cooperación para intentar mejorar las condiciones de los refugiados.

Como organismo multilateral y en materia de cooperación, el ACNUR ha establecido

unos objetivos de la mano de los gobiernos de la región en cuanto a la situación colombiana específicamente, como: el fortalecimiento del régimen de asilo, la promoción de la integración local, el llevar a cabo un papel catalizador para aplicar las soluciones duraderas, brindar apoyo a los planes de acción liderados por las autoridades locales, fortalecer la respuesta de estas autoridades, proveer asistencia técnica a los gobiernos, fomentar iniciativas bilaterales y brindar infraestructura básica de salud y educación. (Situación Colombia 2012, pág. 4)

Estos convenios, convenciones, protocolos, proyectos, objetivos y demás, exponen como los Estados generan diferentes vías y/o mecanismos de cooperación cuando comparten intereses e incluso cuando no, pues es la misma intención de cooperar, la que fomenta el surgimiento de regímenes que proporcionan el espacio para el diálogo y la solución pacífica de controversias como el ACNUR.

#### 4. CONCLUSIONES

La investigación realizada respecto al tema que aquí concierne, comprueba que existe un escenario donde; por un lado se encuentra la grave crisis humanitaria por la que atraviesa Colombia en el periodo previamente demarcado (2006-2011). Tal crisis humanitaria surge como resultado de una serie de factores coyunturales, de los cuales algunos hacen parte de procesos históricos y otros se derivan de manejos que pueden ser considerados como ‘inapropiados’ en las últimas décadas.

Estos factores incluyen el conflicto interno protagonizado por los grupos armados al margen de la ley y el Estado, el narcotráfico como fuente de sustento económico de las guerrillas, las consecuencias colaterales de la erradicación de cultivos ilícitos mediante las fumigaciones con la implementación de glifosato y otras sustancias nocivas para el medio ambiente, la escases de oportunidades (laborales y educativas) y la violencia generalizada.

Tal coyuntura trajo consigo el desplazamiento forzado y el refugio de quienes se vieron afectados, herramientas que les permitieron tanto huir de la situación de inseguridad en su país de origen (Colombia), como de encontrar una mejor calidad de vida en el país receptor (Ecuador).

Situación en la que el ACNUR ha desempeñado un papel visible, brindando asistencia a la población refugiada y a los gobiernos respectivos, a pesar de las dificultades diplomáticas establecidas entre los dos Estados durante el periodo de esta investigación, pues la Agencia se encarga de apoyar a los países donde se encuentra establecida, cumpliendo con sus funciones como organismo multilateral independientemente del escenario diplomático entre los Estados actores de un conflicto o de la incompatibilidad ideológica o política de los mismos.

Es importante mencionar que para que la aplicabilidad de las Soluciones Duraderas concluya exitosamente, es indispensable que haya una labor conjunta entre las partes interesadas, ello incluye a los países que se ven afectados.

Para los adelantos de esta investigación fue pertinente realizar una exposición del ACNUR como actor principal, una contextualización del conflicto armado interno en Colombia como causante principal del desplazamiento forzado en el país, un recuento de

las relaciones diplomáticas durante el periodo demarcado y una recapitulación de los esfuerzos llevados a cabo por la Agencia y los gobiernos de Ecuador y Colombia. Hecho esto, se realizó un análisis mediante los datos y la información encontrada a través de diferentes fuentes bibliográficas como sitios web oficiales, libros y publicaciones.

Esto a pesar de la iniciativa inicial de llevar a cabo entrevistas que permitieran obtener un mayor acercamiento en cuanto a la labor tanto del ACNUR como del gobierno en lo referente al tratamiento de los refugiados colombianos en Ecuador. Pues durante el proceso de investigación, ambas partes se mostraron renuentes frente al tema, ya que lo consideran un asunto confidencial.

Además se implementaron algunos conceptos provenientes de la Teoría de la Interdependencia Compleja. Por un lado para entender las relaciones colombo-ecuatorianas se utilizó el concepto de Multiplicidad de Canales, ya que este sostiene que la burocracia de distintos países mantiene relaciones constantes entre sí, incidiendo en las políticas internas y externas de los países, convirtiéndose en un medio de comunicación y sensibilizando a la vez estas políticas.

Igualmente se introdujo el concepto de Ausencia de Jerarquía en los Temas, puesto que este expone que en las agendas inter estatales, ya no va a ser la seguridad militar el tema preponderante (pues va a incluir temas migratorios, económicos, medio ambientales, energéticos, etc), lo que a su vez permitió ver como en este caso en particular, el desplazamiento masivo de personas deja de ser un tema de carácter meramente interno, ya que las políticas de los Estados van a encontrarse, permitiendo la cooperación para tener un mayor control de la frontera.

Así como la labor del ACNUR fue entendida en términos de Cooperación Internacional, puesto que los países deben disponerse para aplicar las iniciativas que brindan las Organizaciones Internacionales. Ya que es la misma intención de cooperar la que los lleva al establecimiento de estos regímenes internacionales y, estos a su vez, proporcionan el espacio adecuado para el dialogo y la solución pacífica de controversias, o en este caso, de temas específicos como el desplazamiento transfronterizo de colombianos hacia los países vecinos dentro del ACNUR.

A modo de reflexión y en cuanto a la crisis humanitaria en Colombia, es posible inferir que esta no ha recibido el trato y la implementación de soluciones correspondientes por parte del gobierno nacional, ya que los mecanismos establecidos para evitar y/o reducir el desplazamiento forzado y transfronterizo no han sido suficientes. Tampoco existen medidas que contribuyan con el retorno de los refugiados ni que garanticen una mejor calidad de vida para quienes retornen ya sea autónomamente o de la mano del ACNUR.

Así como tampoco es posible percibir un Estado altamente comprometido con la situación de los refugiados colombianos en Ecuador. Pues si bien es un fenómeno que ha traspasado las fronteras afectando a la región, es el Estado emisor de refugiados quien en efecto debería asumir una responsabilidad considerable de acuerdo con las magnitudes de la problemática. Principalmente, teniendo en cuenta que es a partir del 2009-2010, cuando Colombia inicia la implementación de soluciones y un aporte económico “significativo”.

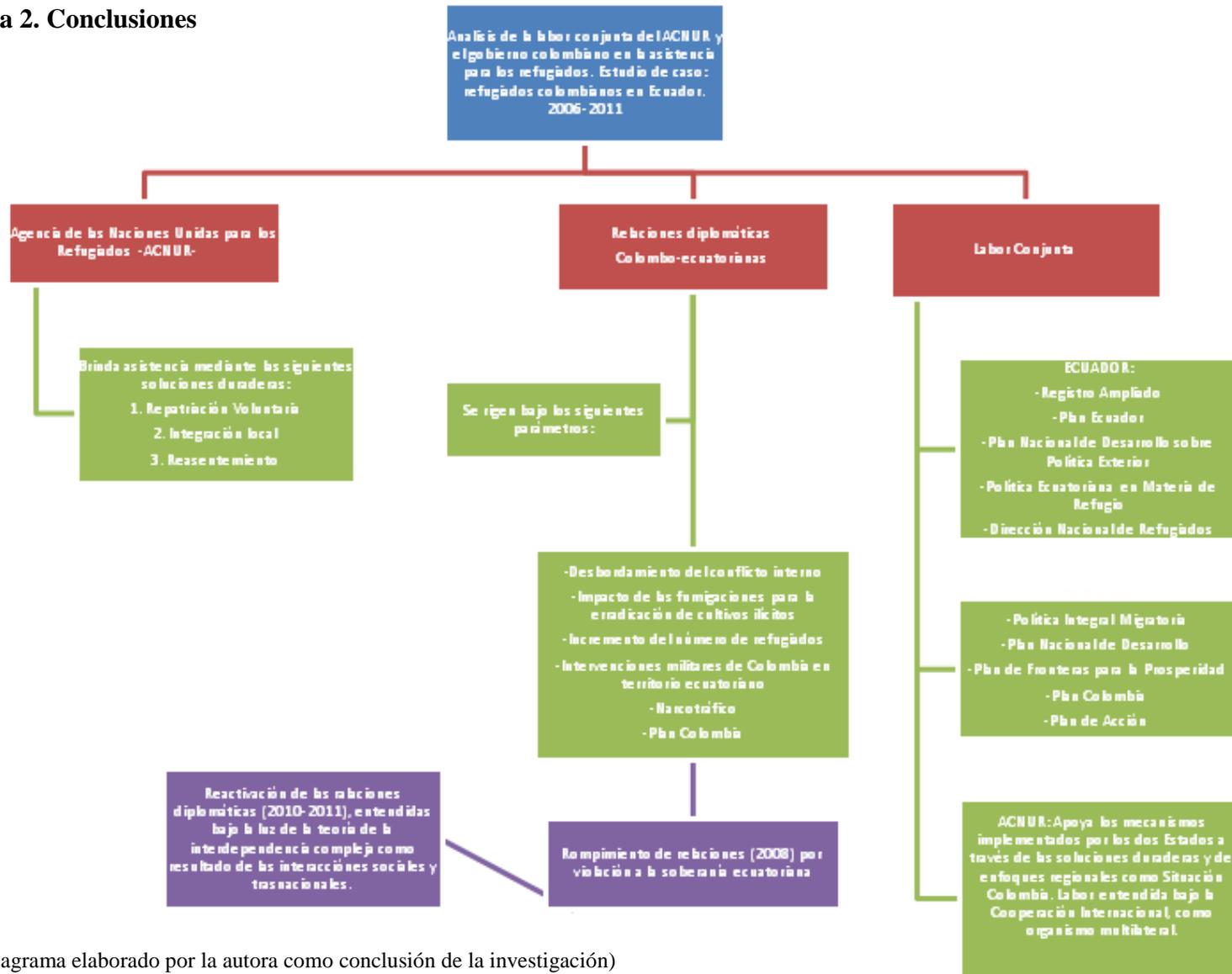
Y esto es posible inferirlo, ya que los mecanismos implementados por el gobierno colombiano, ninguno de ellos se enfoca en el tema netamente del refugio o de la población colombiana que se encuentra en esta condición fuera del país. Puesto que estas políticas, programas, planes, proyectos y demás se encuentran encaminadas principalmente en apoyo a las víctimas del conflicto y en el desplazamiento interno. Sin embargo fueron tenidos en cuenta en la investigación ya que contienen capítulos o artículos que de alguna forma podrían beneficiar a los refugiados en cuanto a prevención más no en lo concerniente al retorno.

Adicionalmente, no existe dentro del marco institucional una entidad o dependencia que se encargue exclusivamente del tema, lo cual contribuye con la incapacidad o dificultad de brindarle atención oportuna a quienes pueden ser posibles víctimas y, en proporcionar garantías a los refugiados para que puedan optar por el retorno a su país de origen.

Prueba de ello, es que en el año 2008 (durante el rompimiento de relaciones) Ecuador solicita ayuda internacional para asistir a los refugiados colombianos, denunciando que no cuenta con el apoyo de Colombia. A partir de entonces, Ecuador ha solicitado ayuda internacional y una “corresponsabilidad” al gobierno colombiano para atender a sus refugiados, recordándole que durante la última década el aporte ha sido insuficiente para asistir a los ciudadanos colombianos que se encuentran en Ecuador.

En la actualidad, el gobierno colombiano debe brindar mayor importancia al tema, ya que no existe una centralización institucional en cuanto a los refugiados. Lo cual dificulta el retorno y contribuye con el aumento de los mismos. Además, resulta improbable que los refugiados retornen, debido a que encontrarán la situación de violencia y conflicto que abandonaron. Por estas razones, es indispensable el mantenimiento de las buenas relaciones con Ecuador para poder así, generar una cooperación entre los gobiernos que permita la consolidación de más mecanismos de control sobre la frontera.

## Diagrama 2. Conclusiones



Fuente: (Diagrama elaborado por la autora como conclusión de la investigación)

## BIBLIOGRAFÍA

Ahumada, C.; Moreno, A., y Sánchez, J., (2004). *El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. Bogotá: CEJA Centro Editorial Javeriano.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento [CODHES]. (2003). *De fronteras y otros olvidos. Desplazamiento, refugio y conflicto armado en los territorios fronterizos colombianos*. Bogotá D.C.: Kimpres Ltda.

Grupo de Memoria Histórica –GMH- (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.

### Capítulos o artículos en libros

Bustamante, D. (2012) Dinámicas de los flujos migratorios transfronterizos. En *Colombia y Ecuador: entre la integración y la fragmentación* (págs. 63-83). Bogotá: Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Jost.

Chalela, S., y Simmonds, O. (2012). Comercio exterior entre Colombia y Ecuador: entre las tensiones y la interdependencia. En *Colombia y Ecuador: entre la integración y la fragmentación* (págs. 127 – 142). Bogotá: Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Jost.

Keohane, R. (1988a). Preguntas y conceptos. En *Después de la Hegemonía* (págs. 17 – 66). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.

Keohane, R. (1988b). Teorías de cooperación internacional y regímenes internacionales. En *Después de la Hegemonía* (págs. 71 – 170). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.

Keohane, R. y Joseph Nye. (2001). "The Characteristics of Complex Interdependence". En: Keohane, Robert (et al). *Power and Interdependence*. Glenview: Pearson Education.

Keohane, R. y Joseph Nye. (1988). Realismo e Interdependencia Compleja. En *Poder e Interdependencia mundial: la política en transición*. (págs. 39 – 57). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.

Pastrana, E. y Vera, D. (2012). Conflictos, cooperación y militarización en la 'nueva' relación Colombia-Ecuador. En *Colombia y Ecuador: entre la integración y la fragmentación* (págs. 15 – 39). Bogotá: Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Jost.

Rivera, F. et al. (2007). Primera Parte. El refugio de colombianos en Ecuador. En *Migración Forzada de Colombianos* (págs. 17 – 37). Medellín: Corporación Región.

Santos, E. (1989). Droga y triunfos morales. En *Fuego Cruzado* (págs. 31-34). Bogotá: Fondo Editorial CEREC.

Trujillo, A. (2012) Problemáticas transfronterizas colombo ecuatorianas en torno al conflicto armado colombiano. En *Colombia y Ecuador: entre la integración y la fragmentación* (págs. 41 – 66). Bogotá: Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Jost.

### **Artículos en publicaciones periódicas académicas**

Grisales, N.; Merchán, F. y Sánchez, A. (2010). Fumigaciones de cultivos ilícitos con glifosato: ¿solución o catástrofe? *Revista Económica Supuestos*. Disponible en: <http://revistasupuestos.uniandes.edu.co/?p=1168>

## **Artículos en publicaciones periódicas no académicas**

Arenas, G. (2013). ¿Cómo llegó el paramilitarismo al Putumayo? *Mi Putumayo* Disponible en: <http://miputumayo.com.co/2013/05/31/como-llego-el-paramilitarismo-al-putumayo-2/>

Asistencia a Refugiados. (2008-2009). *La protección de los refugiados y el papel del ACNUR*. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7029>

El muro tras el que los refugiados se encuentran a salvo. (2001). *Refugiados*. Disponible en: <http://www.acnur.org/revistas/111/>

Guglielmelli, A. (2011). En los zapatos de los refugiados: Ofrecer protección y soluciones a los desplazados colombianos en Ecuador. *Nuevos temas en la investigación de refugiados*. Investigación No. 217. Disponible en: [http://www.acnur.es/PDF/enloszapatosdelosrefugiados\\_proteccion\\_soluciones\\_desplazados\\_colombianos\\_ecuador\\_20130218102332.pdf](http://www.acnur.es/PDF/enloszapatosdelosrefugiados_proteccion_soluciones_desplazados_colombianos_ecuador_20130218102332.pdf)

Programa de Cooperación en Seguridad Regional. (s.f.). Relaciones Colombia – Ecuador: retos y oportunidades para el restablecimiento de la confianza. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/04462.pdf>

## **Otros documentos**

Acnur. (s.f.). Soluciones Duraderas. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/>

Ápatridas. (s.f.). ACNUR. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/apatridas/>

Aristizabal, J. (2006). Plan Colombia y Política Antidroga de los Estados Unidos. Disponible en: [http://www.mamacoca.org/docs\\_de\\_base/Cifras\\_cuadro\\_mamacoca/Villada\\_PlanColombia\\_politica\\_antidroga\\_Estados\\_Unidos\\_%202006.pdf](http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/Villada_PlanColombia_politica_antidroga_Estados_Unidos_%202006.pdf)

Balance Plan Colombia 1999-2005. (2006). Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia y Seguridad. Disponible en: <http://spanish.bogota.usembassy.gov/pcolombia004.html>

Bermo, D. y Pabón, N. (2008). Las relaciones de Seguridad entre Colombia y Ecuador: una nueva construcción de confianza. Disponible en: <http://www.resdal.org/jovenes/investigacion-pabon-bermeo.pdf>

Cancillería. (2013). Zona de integración fronteriza. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/colombia/sovereignty/committees>

Cancillería. (1916). Frontera terrestre Colombo-Ecuatoriana. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/colombia/sovereignty/boundary/ecuador>

Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados. (1951). ACNUR. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>

Convenio Internacional en Materia de Asistencia Administrativa a los Refugiados (1985). Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5265.pdf?view=1>

Colombia Situation: fronteras. (2011). ACNUR. Disponible en: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion\\_Colombia\\_Fronteras\\_2011](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion_Colombia_Fronteras_2011)

Declaración de Cartagena Sobre los Refugiados. (1984). Ed 2. Disponible en:  
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2206.pdf?view=1>

Diccionario de la Lengua Española. (2001). Ad hoc. Disponible en:  
<http://lema.rae.es/drae/?val=adhoc>

Donantes y financiamiento. (s.f.). ACNUR. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/estructura/donantes-y-financiamiento/>

El mandato del ACNUR. (s.f.). ACNUR. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/estructura/el-mandato-del-acnur/>

Evaluación de Necesidades Globales. (2008). ACNUR. Disponible en:  
<http://www.acnur.org/t3/eng/situacion-del-ecuador/>

Fontanini, F. (2010). Colombia: “Fronteras Solidarias” con población refugiada y desplazada. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/colombia-fronteras-solidariascon-poblacion-refugiada-y-desplazada/>

Gesulfo, A. (s.f.). La Comunidad Internacional se hace cargo del problema. Disponible en:  
<http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/la-comunidad-internacional-se-hace-cargo-del-problema/>

Integración Local. (s.f.). ACNUR. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/integracion-local/>

Memorando de Intención. (1999). Entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Gobierno de la República de Colombia, Relativo al Suministro de Cooperación para el tratamiento del problema del

desplazamiento forzado. Disponible en:  
<http://www.refworld.org/pdfid/3edf3a954.pdf>

Ministerio del Medio Ambiente. (2000). Seminario-Taller, Medio Ambiente, Cultivos Ilícitos y desarrollo Alternativo. Disponible en:  
[http://biblovirtual.minambiente.gov.co:3000/cgi-bin/wxis.exe?IsisScript=OPAC\\_SCRIPT/opac.xis&base=MARC&opcion=buscar&descriptor=Seminarios&link=1&formato=ficha](http://biblovirtual.minambiente.gov.co:3000/cgi-bin/wxis.exe?IsisScript=OPAC_SCRIPT/opac.xis&base=MARC&opcion=buscar&descriptor=Seminarios&link=1&formato=ficha)

Plan Colombia. (s.f.). En Embajada de los Estados Unidos de América. Disponible en:  
<http://spanish.bogota.usembassy.gov/pcolombia004.html>

Plan de Acción de México. (2004). ACNUR. Disponible en:  
<http://www.acnur.org/t3/pam/informacion-general/>

Política del Ecuador en Materia de Refugio. (2008). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Disponible en:  
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7022.pdf?view=1>

Política Integral Migratoria. (2009). Cancillería. Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/colombia/migration/policy>

Reasentamiento. (s.f.). ACNUR. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/reasentamiento/>

Refugiados en el Ecuador. (2010). ACNUR. Disponible en:  
[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Refugiados\\_en\\_Ecuador\\_2010.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/Refugiados_en_Ecuador_2010.pdf?view=1)

Repatriación Voluntaria. (s.f.). ACNUR. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/quehace/soluciones-duraderas/repatriacion-voluntaria/>

Situación Colombia. (2012). ACNUR. Disponible en: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion\\_Colombia\\_-\\_Agosto\\_2012](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion_Colombia_-_Agosto_2012)

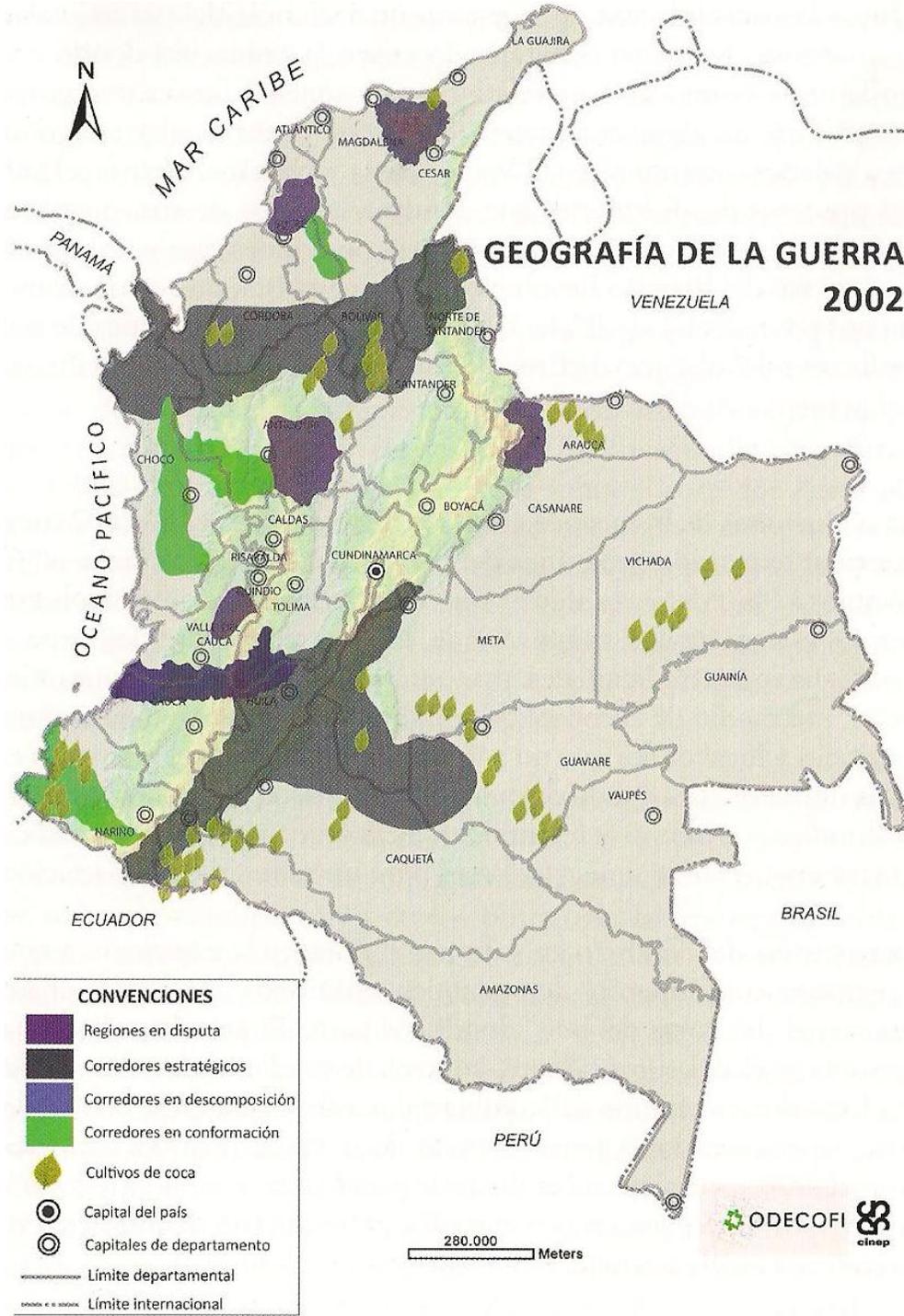
Situación Colombia. (s.f.). ACNUR. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/>

Solicitantes de Asilo. (s.f.). ACNUR. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/solicitantes-de-asilo/>

Villapaldo, W. (s.f.). “Acnur: ¿cómo honrar un mandato?”. En *Historia del Acnur*. Consulta realizada el 22 de Septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/acnur-como-honrar-un-mandato/>

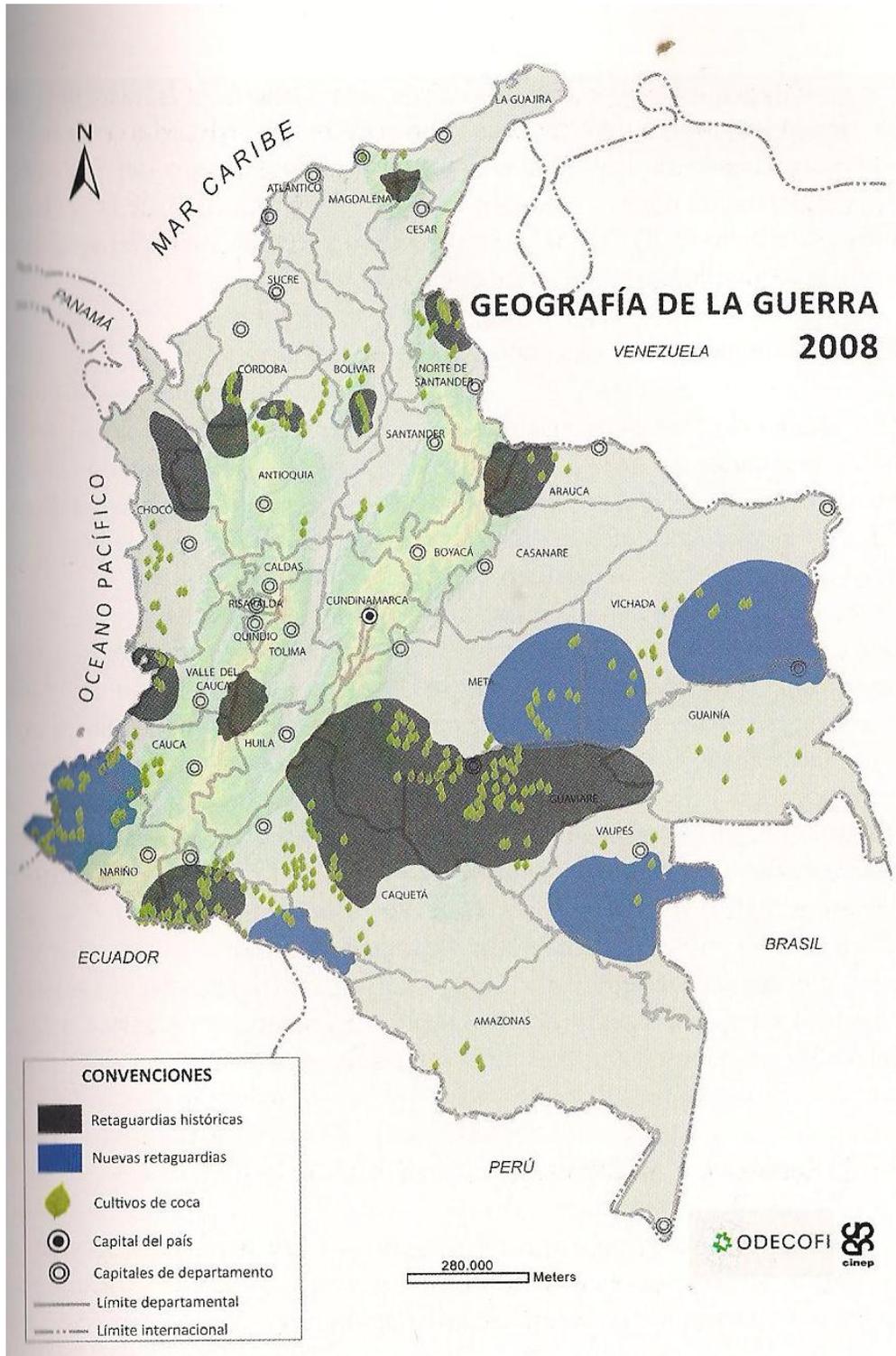
# ANEXOS

## Anexo 1. Mapa. Geografía de la guerra 2002



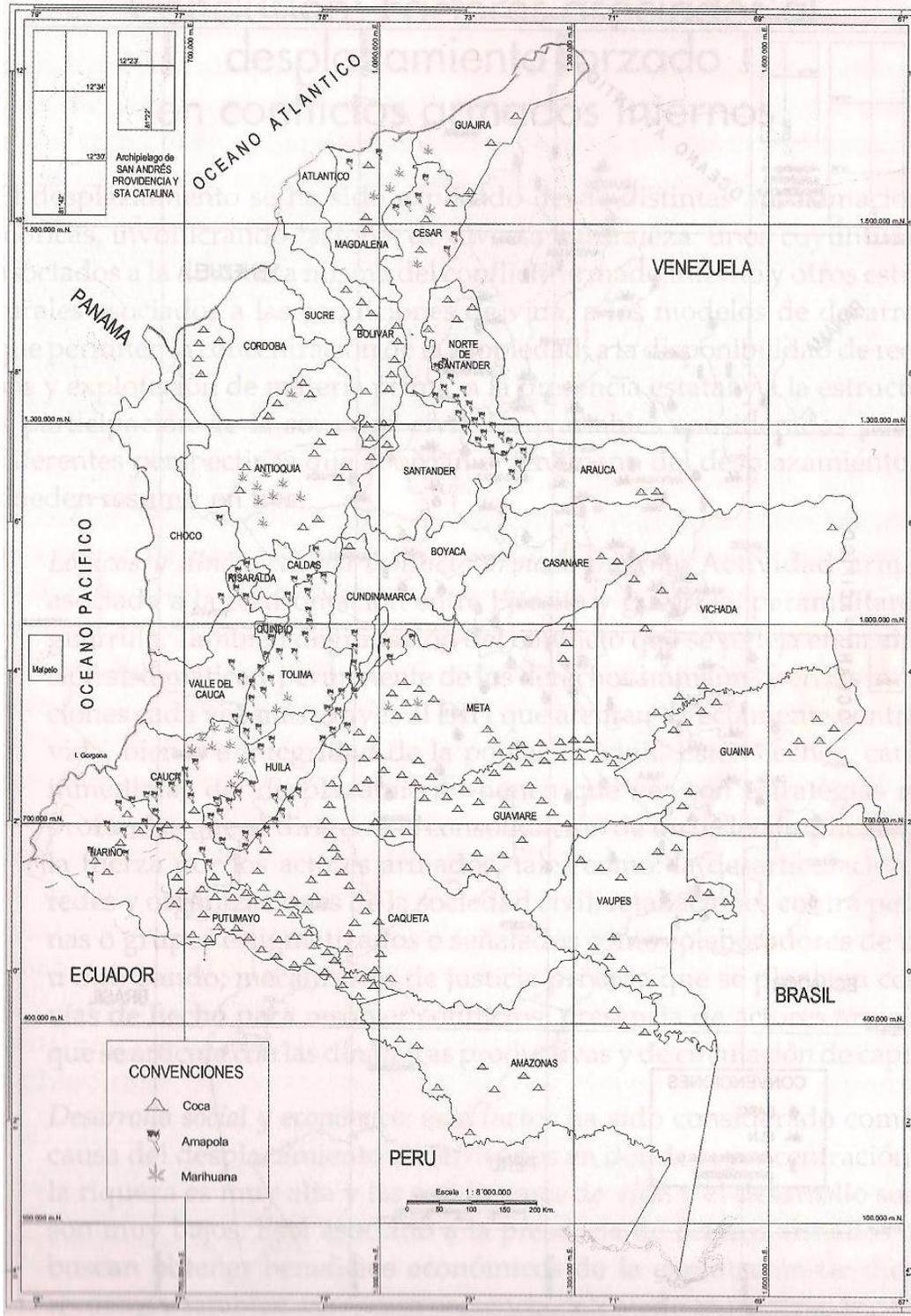
Fuente: (GMH 2013, pág. 175)

**Anexo 2. Mapa. Geografía de la guerra 2008**



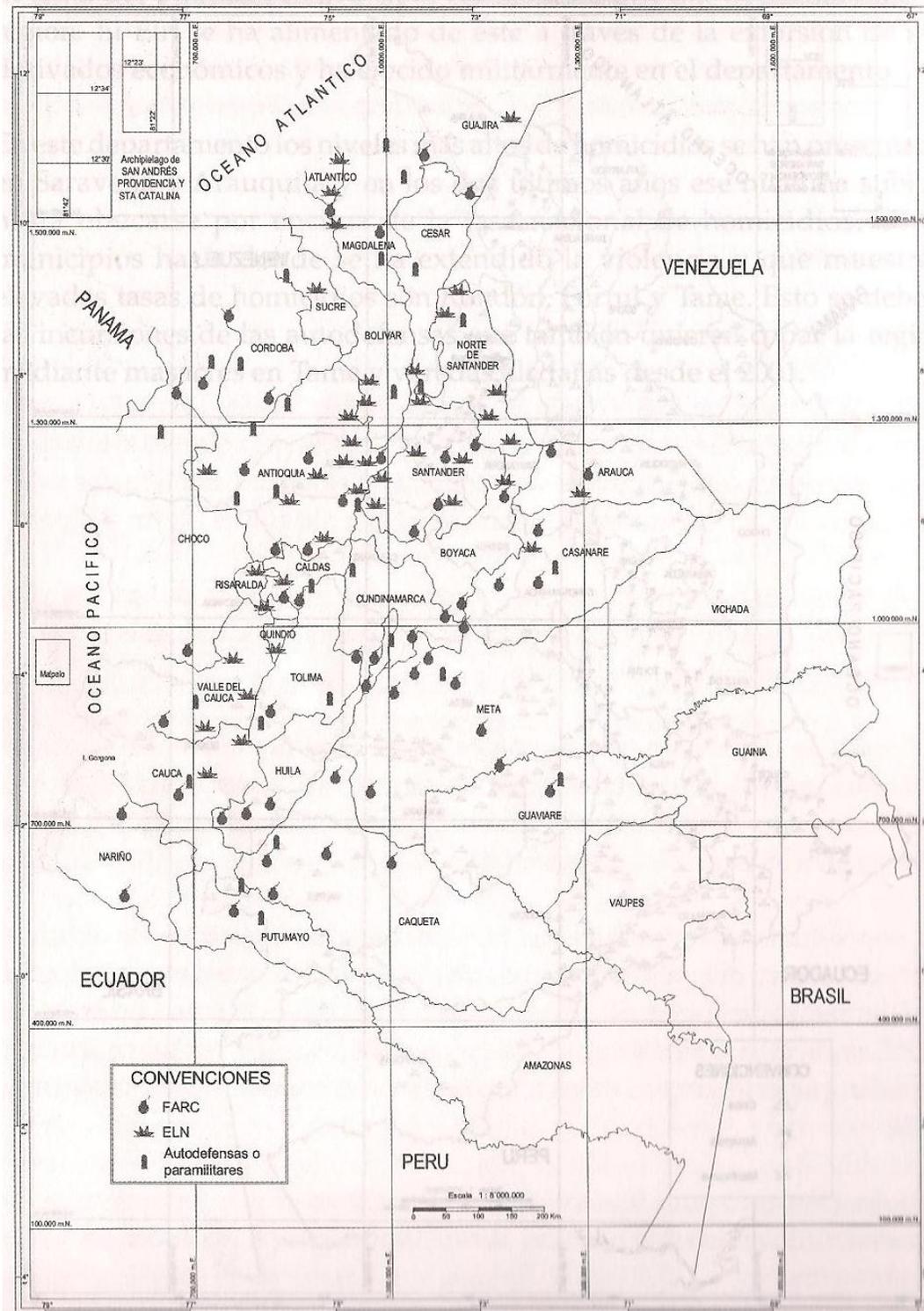
Fuente: (GMH 2013, pág. 181)

### Anexo 3. Mapa. Distribución de cultivos ilícitos en Colombia



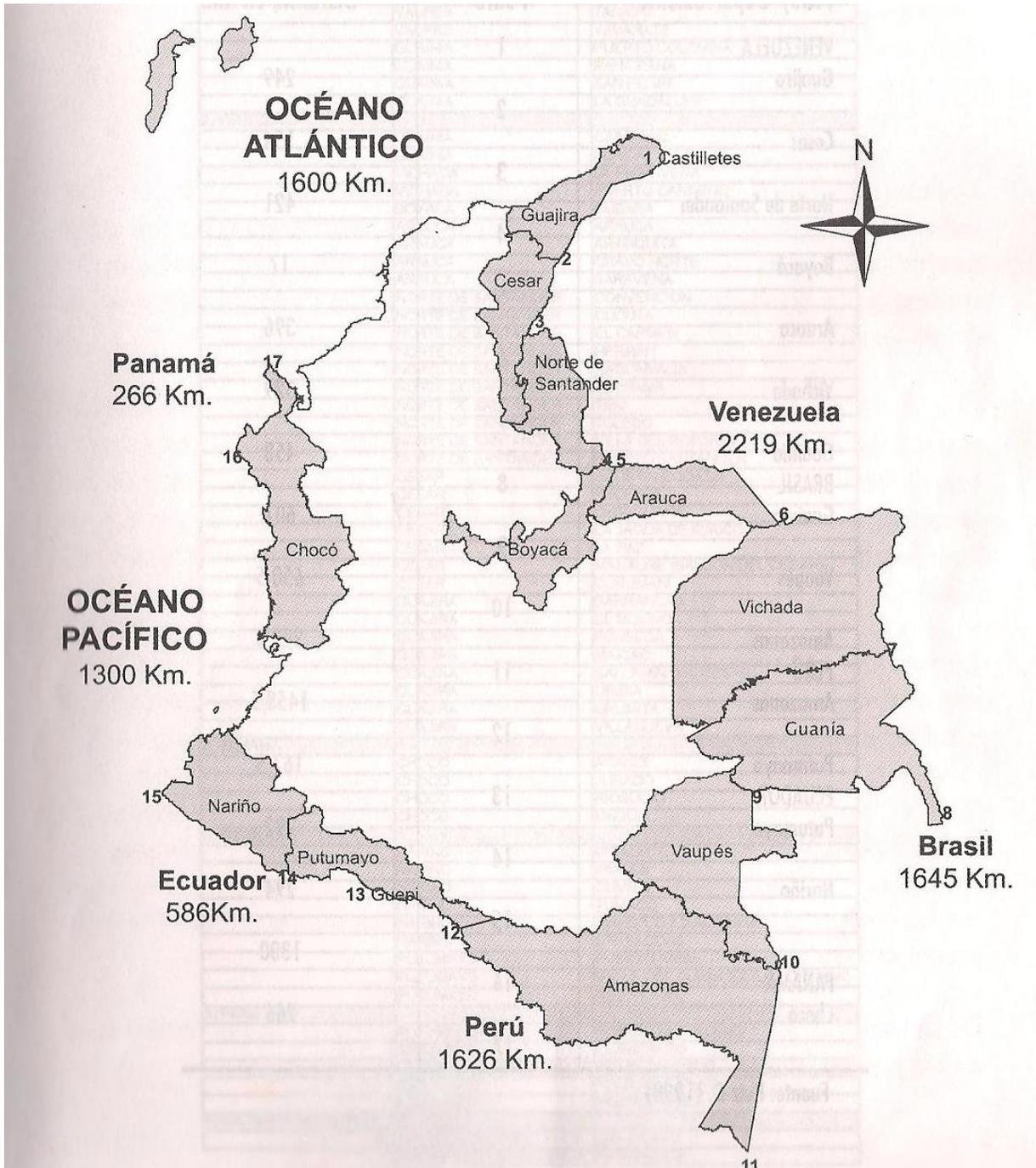
Fuente: (CODHES 2003, pág. 115)

#### Anexo 4. Mapa. Zonas de Influencia de las FARC, ELN y Paramilitares



Fuente: (CODHES 2003, pág. 115)

**Anexo 5. Mapa. Departamentos limítrofes**



Fuente: (CODHES 2003, pág. 19)

## Anexo 6. Mapa. Frontera terrestre colombo-ecuatoriana



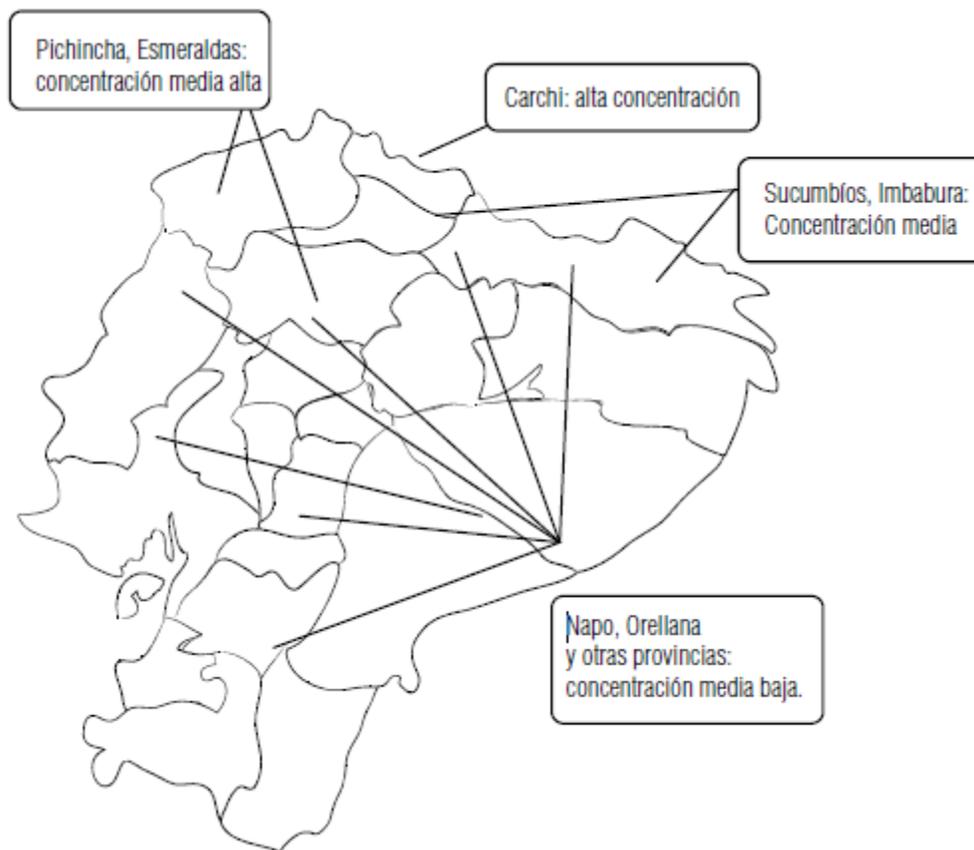
Fuente: (Cancillería 1916)

**Anexo 7. Tabla. Estadísticas solicitudes recibidas, refugiados reconocidos**

|      | solicitudes recibidas | refugiados reconocidos |
|------|-----------------------|------------------------|
| 2000 | 475                   | 390                    |
| 2001 | 3.017                 | 1.406                  |
| 2002 | 6.766                 | 1.578                  |
| 2003 | 11.460                | 3.326                  |
| 2004 | 7.858                 | 2.496                  |
| 2005 | 7.091                 | 2.486                  |
| 2006 | 7.784                 | 1.997                  |
| 2007 | 15.035                | 3.019                  |
| 2008 | 17.607                | 5.017                  |
| 2009 | 35.514                | 26.342                 |

Fuente: (Refugiados en el Ecuador 2010)

## Anexo 8. Mapa. Distribución de la población Colombiana



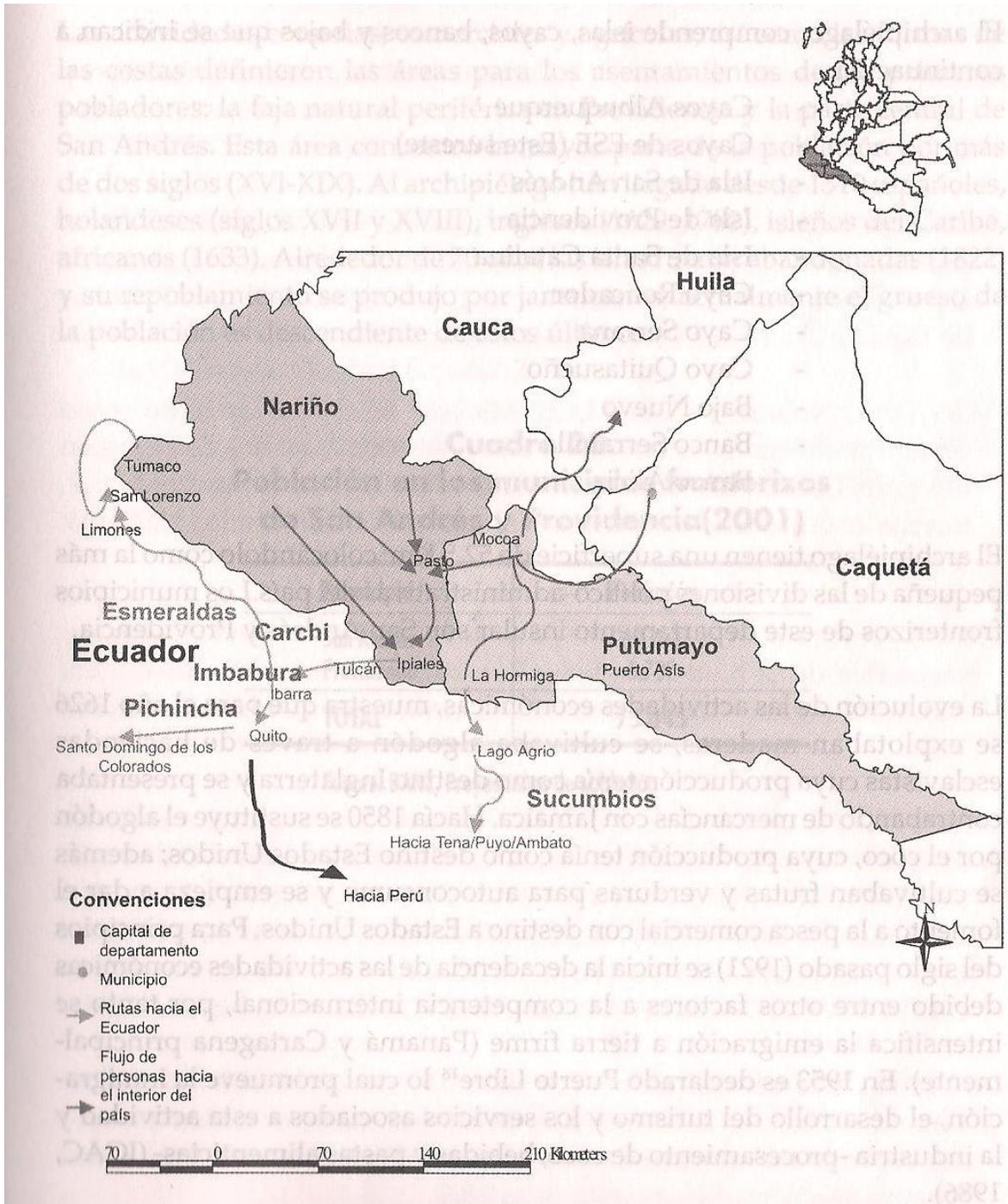
Fuente: (Rivera, et al. 2007, pág. 23)

**Anexo 9. Tabla. Porcentaje por ciudad: Solicitudes receptadas**

| <b>LOCALIDAD</b>            | <b>TOTAL</b> | <b>%</b> |
|-----------------------------|--------------|----------|
| <b>Colombianos</b>          |              | 97,27    |
| <b>Quito</b>                | 19.695       | 48,70    |
| <b>Guayaquil</b>            | 14           | 0,03     |
| <b>Cuenca</b>               | 2.631        | 6,51     |
| <b>Ibarra</b>               | 4.913        | 12,15    |
| <b>Lita</b>                 | 161          | 0,40     |
| <b>Tulcán</b>               | 635          | 1,57     |
| <b>Otros sitios Carchi</b>  | 45           | 0,11     |
| <b>Esmeralda</b>            | 1.234        | 3,05     |
| <b>San Lorenzo</b>          | 407          | 1,01     |
| <b>Sucumbios</b>            | 7.987        | 19,75    |
| <b>Orellana</b>             | 117          | 0,29     |
| <b>Santo Domingo</b>        | 1.501        | 3,71     |
| <b>Otras nacionalidades</b> | 1.103        | 2,73     |
| <b>TOTAL</b>                | 40.443       | 100      |

Fuente: (Rivera, et al. 2007, pág. 27)

## Anexo 10. Mapa. Zonas de refugio en Ecuador



Fuente: (CODHES 2003, pág. 53)

**Anexo 11. Tabla. Número de hectáreas de cultivos ilícitos en los departamentos de Putumayo y Nariño.**

| <b>Año</b> | <b>Putumayo</b> | <b>Nariño</b> |
|------------|-----------------|---------------|
| 2000       | 66.000          | 9.343         |
| 2001       | 47.120          | 7.494         |
| 2002       | 13.725          | 15.131        |
| 2003       | 7.559           | 17.628        |
| 2004       | 4.386           | 14.154        |
| 2005       | 8.963           | 13.875        |
| 2006       | 12.254          | 15.606        |
| 2007       | 14.813          | 20.257        |

Fuente: (Trujillo 2012, pág. 54)

**Anexo 12. Tabla. Escenario Binacional Militarización**

| FUERZAS   | COLOMBIA                    |                         | ECUADOR              |                     |
|---|-----------------------------|-------------------------|----------------------|---------------------|
|   | Totales                     | Frontera Sur            | Totales              | Frontera Norte      |
| <b>REGULARES</b>                                    |                             |                         |                      |                     |
| Fuerzas Militares o Armadas                         | 259.691 <sup>48</sup>       | 8000 <sup>49</sup>      | 37.448 <sup>50</sup> | 7.000 <sup>52</sup> |
| Policías  | 135.185                     |                         | 38.401 <sup>51</sup> | S/d                 |
| Soldados de Mi Pueblo                               | 22.942                      | 15 a 20 mil             | n/e                  |                     |
| <b>IREGULARES</b>                                   |                             |                         |                      |                     |
| Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC    | 9000 a 10000 <sup>54</sup>  | 1415                    | <sup>59</sup>        | S/d                 |
| Ejército de Liberación Nacional ELN                 | 2200 y 3000 <sup>55</sup>   | 556 <sup>57</sup>       |                      |                     |
| ORGANIZACIONES CRIMINALES EN COLOMBIA <sup>53</sup> | 3.500 a 4.500 <sup>56</sup> | 2.000 <sup>58</sup> (k) |                      |                     |

Fuente: (Bermo y Pavón 2008, pág. 32)

### Anexo 13. Tabla. Antecedentes de tensiones diplomáticas

| Fecha             | Lugar      | Suceso   |
|-------------------|------------|--|
| 10 noviembre 2005 | Esmeraldas | Incursión de 8 helicópteros militares colombianos en el sector la Y, Coriente Larga, en donde desembarcaron cuatrocientos efectivos de las Fuerzas Armadas de Colombia, en aparente persecución de grupos irregulares colombianos <sup>60</sup> .  |
| 28-enero 2006     | Sucumbios  | Violación del espacio aéreo ecuatoriano por Tres helicópteros Black Hawck y dos avionetas de las Fuerzas Militares de Colombia que sobrepasaron el río San Miguel, en el sector de La Bermeja, cantón Cascales, procedieron a disparar con ametralladoras en territorio ecuatoriano <sup>61</sup>  |
| 24-agosto 2006    | Sucumbios  | Sector Teteye - Puerto Nuevo a orillas del río San Miguel, un proyectil militar impactó en territorio del Ecuador, causó heridas a ciudadanos ecuatorianos - entre ellos una menor de edad- y produjo daños materiales a instalaciones y propiedades de una empresa de transporte que presta servicios dentro de territorio ecuatoriano. <sup>62</sup>   |
| 15-octubre 2006   | Sucumbios  | Elementos de las Fuerzas Armadas colombianas dispararon sobre una embarcación que navegaba en el Río San Miguel, provocando la muerte de los ciudadanos ecuatorianos Blanca Fidelina Vega y Misael Monar <sup>63</sup> .   |
| 22-marzo 2007     | Sucumbios  | Incursión de militares colombianos en la ribera ecuatoriana del Río San Miguel, así como por la detención y la muerte del ciudadano ecuatoriano Jorge Plaza Manquillo y del ciudadano colombiano Daniel Marroquí. Hecho que fue confirmado por la parte colombiana, en la COMBIFRON, que la granada lanzada contra el domicilio del señor Plaza, corresponde a las empleadas por unidades del ejército colombiano <sup>64</sup> .  |
| 01-marzo 2008     | Sucumbios  | Incursión de fuerzas colombianas en la zona comprendida entre Angostura, La Granada, Santa Rosa y el Triángulo de Coembi, la incursión se realizó en dos asaltos; primero a las 00:00 por helicópteros artillados y el segundo a las 03:00 se completó con descenso de personal militar para cumplir con el ataque al campamento en que se encontraba Raúl Reyes. El 03 de marzo el gobierno ecuatoriano notifica el rompimiento de relaciones diplomáticas con Colombia <sup>65</sup> |

Fuente: (Bermo y Pavón 2008, pág. 32)

**Anexo 14. Exportaciones totales de Colombia y participación del destino Ecuador 2000 – 2011 (millones de dólares FOB)**

| <b>Año</b> | <b>Total exportaciones Colombia</b> | <b>Exportaciones de Colombia a Ecuador</b> | <b>Porcentaje de participación</b> |
|------------|-------------------------------------|--|------------------------------------|
| 2000       | 13.158                              | 467  | 3,5475%                            |
| 2001       | 12.330                              | 710  | 5,7572%                            |
| 2002       | 11.975                              | 825  | 6,8891%                            |
| 2003       | 13.129                              | 780  | 5,9396%                            |
| 2004       | 16.788                              | 1.015                                      | 6,0487%                            |
| 2005       | 21.190                              | 1.324                                      | 6,2500%                            |
| 2006       | 24.391                              | 1.237                                      | 5,0719%                            |
| 2007       | 29.991                              | 1.276                                      | 4,2547%                            |
| 2008       | 37.626                              | 1.500                                      | 3,9855%                            |
| 2009       | 32.853                              | 1.257                                      | 3,3511%                            |
| 2010       | 39.820                              | 1.825                                      | 4,5820%                            |
| 2011       | 56.954                              | 1.909                                      | 3,3511%                            |

Fuente: (Chalela y Simmonds 2012, pág. 135)

## Anexo 15. Tabla. Protección de refugiados en Ecuador

| Metas  | Programas  | Acciones emprendidas  |
|--|--|---|
| Meta 1<br>Promover la legalización o regularización de las personas que ameritan la protección internacional del estatus de refugiado en Ecuador | Programa 1<br>Identificación de personas que ameritan estatus de refugiados y divulgación del procedimiento para ser reconocidos como tales                          | El Gobierno comisionó a ACNUR <sup>14</sup> la realización de una investigación de muestreo que permitiera al Estado determinar objetivamente la presencia de ciudadanos colombianos con necesidades de protección internacional en la frontera norte.  |
|  | Programa 2<br>Diseño de una política de garantía de los derechos y legalización de los refugiados  | El Gobierno da cumplimiento de la agenda que se desprende de la Declaración y el Plan de Acción de México 2004, así como el cumplimiento de los principios a través de 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 coordinación ONU. Para el cumplimiento con Derechos Humanos (DESC) mejora los procedimientos para ser reconocidos como refugiados, y los mecanismos para su legalización. Adoptó el "modelo mixto" para procedimientos y mecanismos de reconocimiento del estatus de refugiados y dentro de estos el controvertido registro ampliado <sup>15</sup> . |
| Meta 2<br>Ejecutar una política de los derechos de los refugiados  | Programa 3<br>Determinación individual   | La determinación individual se aplica a solicitantes de asilo que ingresan al país por la frontera a causa del conflicto colombiano. Busca adaptarse a los perfiles de vulnerabilidad de las personas con necesidad de protección. Se piensa desde la eficacia, regularizar en el menor tiempo los refugiados y reducir al mínimo posible la cantidad de trámites pendientes.   |
| Meta 3<br>Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en temas de refugio              | Programa 4<br>Desarrollo institucional para el procesamiento de solicitudes de refugio   | Redireccionamiento de los criterios funcionales así como del perfil de los empleados oficiales encargados de tramitar solicitudes. Los trámites deben regirse por los principios de flexibilidad, tratamiento humano y solidario a las personas que tienen derecho a solicitar asilo en territorio ecuatoriano.   |
| Meta 4<br>Fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad  | Programa 5<br>Políticas públicas para la inserción social de la población de refugiados  | Como solución duradera lo ideal sería la repatriación voluntaria en condiciones de seguridad y dignidad; esta opción hace parte de la agenda política del Estado, pero en un plazo razonable no se considera viable. Por lo tanto, el Estado ecuatoriano promueve programas de inserción en áreas de acogida.   |
| Meta 5<br>Armonizar con el derecho internacional y la legislación nacional sobre refugiados, y formular una política pública sobre este tema     | Programa 6<br>Desarrollo de normativa y políticas públicas en beneficio de los refugiados en Ecuador armonizadas con marcos jurídicos internacional e interamericano | Se referencia el Decreto 3301 de 1992 y se hace un llamado al debate de una Ley de movilidad humana, con la finalidad de actualizar la normatividad interna y articularla con las obligaciones internacionales.   |

Fuente: (Bustamante 2012, pág. 79)