

OBSTÁCULOS A LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS.
ESTUDIO DE CASO: REFUGIADOS COLOMBIANOS EN ECUADOR (1997-2007)

MARÍA MARGARITA DE LA TORRE JAIMES

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

2009

OBSTÁCULOS A LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS.
ESTUDIO DE CASO: REFUGIADOS COLOMBIANOS EN ECUADOR (1997-2007)

MARÍA MARGARITA DE LA TORRE JAIMES

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C., 2009

“Obstáculos a la protección internacional de refugiados. Estudio de caso: refugiados colombianos en Ecuador (1997-2007)”

Monografía de Grado

Presentada como requisito para optar al título de

Internacionalista

En la Facultad de Relaciones Internacionales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

María Margarita de la Torre Jaimes

Dirigida por:

Alberto Lara Lozada

Semestre I, 2009

A mi pa y mi mami, por acompañarme y quererme todos los días de mi vida.

A Andreita, por estar siempre, por las risas y los secretos.

A mi abuelita, por ser mi refugio.

A todos los “clandestinos” que cargan en silencio y absoluta soledad, el conflicto colombiano.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo de investigación fue posible gracias al apoyo y cariño de mi familia. A la paciencia, conocimiento y amabilidad de Alberto Lara. Quiero agradecer al grupo de Ecología Histórica del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, en especial a Gerardo Ardila y Marcela Ceballos, por su excelencia académica y sobre todo, por su sencillez al compartirla conmigo. A Víctor Torres y al Arquitecto, por su hospitalidad en Ecuador; a Patricio Benalcázar, a Gina Benavidez y Gardenia Chávez, por su tiempo y sus reflexiones académicas y personales al trabajo. También a Jeremy Harkey por su trabajo crítico y humano. Al profesor Carlos Gómez Gil, por interesarse en los colombianos refugiados en España, compartir conmigo su trabajo y ampliar el panorama de esta investigación. Gracias a Berni y a Merchán por los instrumentos de trabajo; a Germán Córdoba, a Iván Dielens y a Johanna Huepa por el intercambio de información y contactos. Gracias a Roberto Pachón por el itinerario del trabajo de campo; a Nohra Posada por su entusiasmo. A Andrés Agudelo por las discusiones, las ideas y las posiciones; gracias a Andrés Guerrero y Javier Salazar, por la compañía, la buena energía y los proyectos revolucionarios. A Rosita por los periódicos y desayunos quiteños. Finalmente, gracias a los colombianos y ecuatorianos que compartieron sus experiencias e impresiones conmigo, recordándome la profunda dimensión humana de este fenómeno.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. SOBRE COOPERACION INTERGUBERNAMENTAL	4
1.1. ECUADOR: CONSTRUYENDO LA POLÍTICA EXTERIOR	4
2. COLOMBIA: LA POLÍTICA EXTERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL	7
1.3. MECANISMOS DE COOPERACION Y ACUERDOS BINACIONALES: LA FRONTERA COMO LUGAR	9
1.3.1. Mecanismos de cooperación binacional	9
a. Comisión de Vecindad e Integración	10
b. Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON)	11
c. Comité Tripartito sobre refugiados	11
1.3.2. Acuerdos Binacionales	12
2. SOBRE EL RÉGIMEN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN ECUADOR	16
2.1. EL MARCO NACIONAL	16
2.1.1. El plan de Acción de México: un desafío Nacional	19
2.1.2. Refugio y Plan Ecuador	21

2.1.3	ACNUR y su papel en Ecuador	26
3.	EL REFUGIO COLOMBIANO EN CIFRAS	34
3.1.	DESPLAZAMIENTO COLOMBIANO: LA FRONTERA ENTRE LA PROTECCIÓN Y LA GUERRA	34
3.1.1.	El refugio colombiano en el mundo	37
3.2.	¿CUÁNTOS COLOMBIANOS? LA DIFICULTAD DE LAS CIFRAS ECUATORIANAS	38
3.2.1.	Migrantes económicos y refugiados: Visibilizando una población.	42
3.3.	ATENCIÓN HUMANITARIA, MÁS ALLÁ DE LA EMERGENCIA	46
4.	CONCLUSIONES	49
	BIBLIOGRAFIA	
	ANEXOS	

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Tabla 1. Mecanismos de cooperación intergubernamental colombo-ecuatorianos	10
Tabla 2. Las solicitudes de asilo y determinación del estatus de refugiado por país de origen/ territorio de asilo de 2007.	38
Tabla 3. Estadística de las solicitudes de refugio y de refugiados reconocidos en Ecuador, de Enero de 2001 a Diciembre de 2007	40
Tabla 4. Estadística de las solicitudes de refugio y de refugiados reconocidos en Ecuador, de 2000 a Septiembre de 2008	41
Tabla 5. Localización de la población registrada. Total solicitudes por provincia (2001-2007)	42
Tabla 6. Origen de colombianos residentes en Ecuador por departamento de residencia previa.	43
Tabla 7. Lugar de residencia en Ecuador de los Refugiados, solicitantes de refugio y otros.	44

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Matriz de Acuerdos Binacionales colombo ecuatorianos sobre asuntos fronterizos.

Anexo 2. Matriz de disposiciones normativas ecuatorianas alrededor del refugio.

Anexo 3. Matriz de organismos internacionales de ayuda humanitaria y organizaciones no gubernamentales en Ecuador.

Anexo 4. Matriz de agencias del sistema de Naciones Unidas y sus programas en la frontera norte de Ecuador.

Anexo 5. Tabla de Proyección de la población necesitada de protección basado en las solicitudes aceptadas entre 2001-2005.

Anexo 6. Tablas de Asistencia recibida a su llegada a Ecuador por la organización y por el estatus de refugio. Nota: se puede recibir asistencia de más de una organización.

Anexo 7. Tabla del tipo de ayuda recibida por hogar con estatus de refugiado.

Anexo 8. Entrevista 1, Patricio Benalcázar. Defensor del Pueblo, República del Ecuador.

Anexo 9. Entrevista 2, Gina Benavidez. Activista de Derechos Humanos de Ecuador y miembro de la Coalición por la migración y el refugio

Anexo 10. Entrevista 3, Ariel Riva. Oficial de Protección, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) Colombia

Anexo 11. Entrevista 4, María Gardenia Chávez. Profesora de la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador.

Anexo 12. Entrevista 5, Ana Vera. Coordinadora de Oficina en Santo Domingo, Fundación Ambiente y Sociedad (FAS)

Anexo 13. Entrevista 6, Durval Martínez. Divulgador de Información Pública, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) Ecuador

Anexo 14. Entrevista 7, Gavidia Reinoso. Directora de la Escuela Juan León Mera, Realizada en Santo Domingo de los Tsáchilas (Ecuador).

Anexo 15. Entrevista 8, Karin Eder. Coordinadora de país Ecuador, Consejo Noruego para Refugiados (NRC)

Anexo 16. Entrevista 9, Wilmer Bone. Psicólogo de la Oficina de Lago Agrio, The Hebrew Immigrant aid society (HIAS)

Anexo 17. Sistemas de información sobre desplazamiento forzado.

Anexo 18. Mapa de operación de ACNUR y sus agencias socias en Ecuador

Anexo 19. Procedimiento de solicitud de Refugio en Ecuador.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación es el resultado de un ejercicio analítico sobre la atención a refugiados colombianos en Ecuador durante 1998 a 2007. A continuación se presenta la información examinada y obtenida por la autora para responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los obstáculos alrededor de la cooperación internacional para la buena atención a los refugiados colombianos en Ecuador?

En los últimos dos años (2007-2008) se producen graves daños a la relación diplomática con Ecuador relacionados con incursiones militares colombianas a territorio ecuatoriano y la fumigación aérea de cultivos ilícitos. Aunque no es objeto de este trabajo, debe mencionarse que la crisis más reciente y profunda se produjo el primero de marzo de 2008, cuando las Fuerzas Armadas de Colombia incursionan en territorio ecuatoriano bombardeando un campamento de las FARC, donde se encontraba *Raúl Reyes*, jefe segundo de esta organización. Desde entonces no hay representación diplomática colombiana en Quito y a pesar de la intervención de organizaciones multilaterales y países amigos, las relaciones diplomáticas no se restablecen.

De los cinco países con los que Colombia limita, Ecuador es el país que recibe más población colombiana desplazada y debe entenderse que la población desplazada una vez atraviesa la frontera es identificada como población en situación de refugio¹. Ecuador es al tiempo expulsor y receptor de refugiados; se caracteriza por mantener una política abierta en materia de refugio, protección humanitaria y asilo en las últimas décadas, según cifras del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador en 2001 y 2007 se han hecho 55.073 solicitudes de refugio por colombianos en el Ecuador, de las que solo 14.878 han sido aceptadas.

Las migraciones obedecen, por lo general, a dos motivos: expectativas económicas y persecuciones políticas e inseguridad. Las personas motivadas por el dinero son conocidas como migrantes económicos, mientras que aquellos que solicitan protección en un país diferente al de su nacionalidad adquieren el estatus de refugiado.

¹ Para efectos de esta investigación se entiende que la población en situación de refugio incluye a: los desplazados de hecho (quienes atraviesan la frontera pero no solicitan refugio) y los solicitantes en espera de una respuesta, los solicitantes a quienes les negaron el estatus.

Según el Estatuto de Ginebra Referente al Estatuto de Refugiado de 1951, el refugiado es cualquier persona que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de nacionalidad y, a causa de dichos temores, no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país.

La dificultad para diferenciar al refugiado colombiano y garantizarle protección internacional² radicaría en las rutas comunes que utiliza con el migrante económico. Sin embargo, esta investigación parte del supuesto de que la débil cooperación intergubernamental (entendida como actos de colaboración entre Estados y/o organismos gubernamentales) colombo ecuatoriana y la descoordinación entre las instituciones ecuatorianas y los organismos internacionales de ayuda humanitaria son los obstáculos para la buena atención a los refugiados colombianos en Ecuador.

No obstante, en el desarrollo de la investigación se encontró que la cooperación intergubernamental no es un obstáculo de mucho peso, puesto que por encima de las relaciones bilaterales, están los regímenes internacionales de protección internacional y, además, el estado expulsor de refugiados no tiene obligación con esa población puesto que ya no están en su territorio. De todas formas, el estado colombiano debe ocuparse del desplazamiento forzado como causa principal del fenómeno del refugio

El presente trabajo se propuso analizar los dos obstáculos de la cooperación internacional para la buena atención humanitaria³ de refugiados en el marco de la teoría de Regímenes Internacionales de R. Keohane y el concepto de Seguridad Humana.

La Cooperación Internacional es un proceso que consolida redes interestatales y a su vez regímenes internacionales donde la protección internacional se fortalece. La teoría de R. Keohane permite analizar a Ecuador como un actor central pero en función del sistema internacional. Así, la construcción de redes que el gobierno ecuatoriano sea capaz de tejer le ayudaran a responder al fenómeno del refugio. Por otro lado, el

² Se entenderá en el presente trabajo por Protección Internacional el derecho de las personas a ser protegidas sin considerar su situación legal y el carácter obligatorio internacional de brindar dicha protección.

³ Según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (en adelante ACNUR) no hay diferencia entre atención y ayuda humanitaria, por lo que en este trabajo se utilizarán sin distinción los dos términos.

concepto de Seguridad Humana aterriza el régimen internacional de refugiados y las redes interestatales a una dimensión real; se convierte para este trabajo en un instrumento de crítica a las acciones gubernamentales y de Cooperación Internacional. La Seguridad Humana le recuerda a los procedimientos y mecanismos su desconocimiento de la dinámica migratoria, y pone en duda que la atención humanitaria produzca satisfacción y alivio.

La metodología que se utilizó en esta monografía se originó en fuentes primarias, obtenidas en un trabajo de campo que consistió en entrevistas a los principales organismos internacionales y nacionales de atención humanitaria, a activistas de derechos humanos en Ecuador y a funcionarios del gobierno ecuatoriano. Las fuentes secundarias consistieron en análisis teóricos alrededor del tema del refugio, sus marcos legales e históricos; se consultaron y analizaron documentos de tipo analítico, descriptivo y estadístico, los cuales registran el fenómeno, sus causas, agravantes y proyecciones. Se consultaron también artículos periodísticos, anales de cancillería y bases de datos legales; el soporte teórico se basó en la lectura de una teoría sobre cooperación internacional y en el concepto de Seguridad Humana.

El documento consta de tres partes. El primer capítulo, describe los rasgos generales de la política exterior de los dos países tratando de contextualizar los acuerdos bilaterales y de encontrar la debilidad que representan alrededor del tema del refugio colombiano en Ecuador. En el segundo capítulo, se describen las disposiciones normativas ecuatorianas en materia de refugio, el papel de ACNUR en Ecuador y se proponen breves reflexiones sobre la importancia de tejer redes de cooperación para enfrentar el fenómeno. Finalmente, el tercer capítulo, en el marco del concepto de Seguridad Humana describe el desplazamiento interno colombiano como causa principal de los flujos de población hacia Ecuador y se analiza la dificultad de las cifras y mediciones del gobierno ecuatoriano.

1. SOBRE COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Colombia y Ecuador comparten 586 kilómetros de frontera motivando fuertes y estrechos vínculos culturales, familiares y comerciales en esta zona, motivos por los que los gobiernos desarrollan políticas conjuntas para favorecer dicho intercambio. Sin embargo, la cooperación intergubernamental⁴ entre Colombia y Ecuador alrededor de la atención a la población refugiada en el periodo 1998-2007 es débil. Para rastrear esa debilidad se iniciará caracterizando la política exterior de cada uno de los dos países durante este periodo y luego, describiendo los acuerdos binacionales en materia de refugio que tuvieron lugar en este periodo.

1.1. ECUADOR: CONSTRUYENDO LA POLÍTICA EXTERIOR

“La segunda mitad del siglo XX, especialmente las últimas décadas han atestiguado cambios muy significativos en la estructura del Estado ecuatoriano, que experimentó una rápida modernización y expansión, para luego ser objeto de drásticas políticas de ajuste”⁵.

Durante los últimos 9 años Ecuador nombró y destituyó presidentes y experimentó golpes militares de estado⁶. Luego de solucionar el diferendo territorial con Perú en 1998, el país se concentró en entender los cambios económicos internacionales y en construir una agenda internacional que le permitiera, por un lado, tomar posición frente a iniciativas regionales y, por el otro lado, evitar convertir su política exterior en un asunto coyuntural.

⁴ Este trabajo define la cooperación intergubernamental como actos de colaboración entre Estados y/o organismos gubernamentales.

⁵ Ver Ayala Enrique. “La nación ecuatoriana en la historia” En *Ecuador: Miradas Binacionales*, 2008. p.113.

⁶Jamil Mahual asume el poder en Agosto de 1998 hasta Enero de 2000 cuando la Junta Gubernamental de Salvación Nacional mediante un golpe militar de estado asume la presidencia, el mismo día, asume el poder el Consejo de Estado y al siguiente día, el vicepresidente Gustavo Noboa asume el poder el 22 de enero de 2000 hasta el 15 de enero de 2003. Se celebran elecciones y Lucio Gutiérrez asume la presidencia el 15 de enero de 2003 hasta el 20 de abril de 2005; Alfredo Palacio sube al poder el 20 de abril de 2005 y asume la presidencia hasta el 14 de enero de 2007, al ser Gutiérrez destituido de su cargo por el Parlamento, se celebran elecciones y asume el actual presidente Rafael Correa.

La política Exterior ecuatoriana, durante la última década, está marcada por la defensa de la soberanía en términos de recursos naturales (de allí la oposición ecuatoriana a la fumigación aérea de cultivos ilícitos en la frontera norte con Colombia) y una activa participación en foros multilaterales. Al principio del periodo de estudio (1998), Ecuador mostraba cierta simpatía con Washington y sus políticas antinarcóticos; negoció el TLC con Estados Unidos (aunque nunca se firmó) y concedió la base militar de Manta⁷. En materia migratoria, se generaron espacios para discutir el tema y reforzar la atención humanitaria entre el ex-presidente Gutiérrez y Uribe (de Colombia) sin que nada se concretara. Finalmente, en los últimos dos años se formuló el PLANEX 2020⁸, como una estrategia de política exterior a largo plazo.

El documento PLANEX 2020, es fruto de un consenso nacional donde se reconoce, según el ex embajador Ecuatoriano en Colombia Javier Ponce, que “la política exterior no es más que una herramienta para lograr los objetivos de política interna”⁹.

Al parecer, el PLANEX 2020 como brújula de la política exterior ecuatoriana es resultado de un proceso democrático de participación, donde todos los sectores del país fueron escuchados y en el que los temas prioritarios son la cultura, el medio ambiente y la emigración. Así mismo, la profundización de las relaciones bilaterales con Colombia y el fortalecimiento de organizaciones regionales (como la Comunidad Andina), preocupan al gobierno ecuatoriano. Si bien Ecuador atravesó por una dura crisis institucional durante los últimos diez años, el PLANEX 2020 y otros procesos (como la constituyente que produjo una nueva Carta Constitucional en 2008) demuestran el interés por contextualizar la política exterior e interior con las tendencias internacionales.

En ese marco, nace el Plan Ecuador, presentado por el actual Presidente ecuatoriano Rafael Correa, donde el componente fronterizo rechaza la agresión externa y se abstiene de intervenir en asuntos internos de otros países¹⁰. Reconoce también a la

⁷ La Base Militar de Manta fue concedida en dos momentos distintos. El primero, en Noviembre de 1999 se confiere el uso de la base, el puerto, el espacio aéreo y las instalaciones y el segundo, en Junio de 2000, se cede la administración del Centro de Operaciones Avanzadas.

⁸ PLANEX 2020 es el Plan Nacional de Política Exterior ecuatoriano elaborado en 2006.

⁹ Ver Ponce Javier, “Ecuador y Colombia más en común de lo que se piensa” En *Ecuador: Miradas Binacionales*, p.179.

¹⁰ Los últimos dos presidentes ecuatorianos (Alfredo Palacio y Rafael Correa) se muestran distantes y en desacuerdo frente a la política exterior colombiana y norteamericana: no comparten la lucha antiterrorista y

cooperación internacional como un marco idóneo para encontrar la paz y un medio para coordinar las instituciones estatales con las civiles e internacionales. Tiene, sin embargo, un componente militar importante que defiende al país de grupos armados legales (como el ejército colombiano) o ilegales y se propone disminuir el número de personas que cruzan la frontera.

El Plan Ecuador está contemplado hasta el año 2018 y se propone, para entonces, mejorar la coordinación institucional, generar empleo formal en la frontera norte, mejorar la cobertura y calidad de servicios básicos a la población vulnerable de la zona norte, proteger los recursos naturales y defender los derechos humanos en la frontera.

Según el ex Embajador Ponce, “las tensiones en la frontera colombo-ecuatoriana son un problema importante, pero la estrategia de Ecuador es básicamente desarrollar la frontera norte, mejorar las condiciones de las poblaciones fronterizas para que no haya vacíos del Estado ni deterioro de las condiciones de vida que puedan generar en algún momento el uso de la violencia, ya sea por razones políticas o delincuenciales”¹¹.

La política exterior ecuatoriana debe analizarse teniendo en cuenta tres factores: primero, el fin del diferendo con el Perú; segundo, la falta de continuidad y coherencia de política exterior y, finalmente, el peso de la opinión pública sobre asuntos migratorios. María Gardenia Chávez, profesora de la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador mencionaba, a propósito, que: “para 1997 un millón y medio de ecuatorianos habían emigrado a Estados Unidos y ya empezaba a notarse la presencia colombiana en el país, [...] entonces los ecuatorianos se preguntaban y hoy más que antes, interrogan al Estado sobre el trato y las medidas migratorias, para nacionales en el exterior y colombianos en Ecuador”¹².

no apoyan la erradicación de cultivos ilícitos en su frontera. El Principio de no Intervención en los asuntos internos del otro país quedó plasmado en la reunión de los Ministros de Defensa de ambos países el 12 de enero de 2006, donde Ecuador se negó a coordinar operaciones militares con Colombia.

¹¹ Ver Ponce. “Ecuador y Colombia, más en común de lo que se piensa” p.196.

¹² Ver Anexo 9. Entrevista 2, María Gardenia Chávez.

1.2. COLOMBIA: LA POLÍTICA EXTERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL

“En las dos última décadas, en Colombia, al igual que en otros países latinoamericanos, se consolida el modelo neoliberal y se acentúan los llamados procesos de modernización del Estado, los cuales para el caso particular de este análisis, implican la redefinición del territorio y sus relaciones de acuerdo con las necesidades de producción y comercialización que el modelo demanda, sin reparar en los costos políticos, sociales y culturales que significan”¹³.

Las dos administraciones colombianas que abarcan el periodo de estudio del presente trabajo son las de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. La política exterior colombiana durante esta década estuvo directamente influenciada por Washington. Para 1998, con el propósito de internacionalizar la paz, se pone en marcha el Plan Colombia concebido como un plan de cooperación internacional que sufrió por el camino nuevas interpretaciones y terminó siendo un plan de componentes fuertemente militares y antinarcóticos con graves efectos ambientales y humanos. Se crea, por la misma época, la llamada zona de distensión para negociar con las FARC pero a finales del 2002 se da por terminada.

A raíz del fracaso de la zona de distensión, la nueva política exterior en el marco de la Seguridad Democrática (política bandera del elegido presidente Álvaro Uribe) y la cooperación norteamericana, se propone una lucha frontal contra el terrorismo. “Para el Plan Colombia la lucha prioritaria era el narcotráfico y en segundo lugar los grupos insurgentes; el Plan Patriota se concentra en la lucha antiterrorista y simultáneamente en la lucha contra el narcotráfico.”¹⁴

Según CODHES¹⁵, las cifras del gobierno indican que diez años después de aprobada la Ley 387 de 1997, alrededor de 2.187.989 personas han sido registradas oficialmente como desplazadas en Colombia, lo que representa un promedio de 202.718

¹³ Ver Bello, Martha Nubia. “El desplazamiento Forzado en Colombia:acumulación de capital y exclusión social” En *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*, 2006. p. 383.

¹⁴ Comparar, Moreano, Urigüen Hernán. “Políticas de seguridad de Colombia 1998-2003” En *Colombia y sus Vecinos frente al conflicto armado*, 2005. p .117.

¹⁵ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado.

por año en el gobierno de Pastrana y 234.879 desplazados por año en el gobierno de Uribe. En materia normativa, la Ley 387 de Agosto de 1997 y la sentencia T-025 (esta última como un proceso de revisión y verificación del cumplimiento de la Ley 387 y del compromiso gubernamental), Colombia se ha esforzado por proteger y garantizar los derechos de la población desplazada; el gobierno nacional empieza a destinar más de su presupuesto con este fin, las organizaciones no gubernamentales fortalecen su papel pero el fenómeno de desplazamiento interno no disminuye.

En suma, la presencia histórica de las FARC, la lucha armada entre paramilitares, guerrilleros y ejército nacional por el dominio territorial, los cultivos ilícitos y las acciones del Estado por erradicarlos, generan toda una crisis humanitaria en la frontera con Ecuador.¹⁶ En los últimos dos años (2007-2008) se producen graves daños a la relación diplomática con Ecuador relacionados con incursiones militares colombianas a territorio ecuatoriano y la erradicación aérea de cultivos ilícitos. Aunque no es objeto de este trabajo, es importante mencionar que la incursión de las Fuerzas Armadas colombianas a territorio ecuatoriano, en marzo de 2008, bombardeando un campamento de las FARC donde se encontraba *Raúl Reyes* (jefe de las FARC), produjo la crisis diplomática más profunda de la que se tenga registro entre los dos países.

El gobierno de Álvaro Uribe publica un documento llamado Colombia 2019¹⁷. Producto de un ejercicio de planeación, el documento trata de dar luces a una forma de política que tradicionalmente se planea para un periodo presidencial. Colombia 2019 en su capítulo sobre política exterior, quiere cambiar la imagen del país, concretar alianzas que le otorguen un papel importante en la escena internacional y tener un papel más activo en canales y foros multilaterales.

Podría afirmarse que la política exterior colombiana gira entorno al tema de seguridad y economía; parece que según la posición y visión que tenga el presidente de turno, las prioridades, los métodos y la ayuda internacional se concretan. Colombia está actualmente concentrada en la lucha antiterrorista lo que dificulta, en gran medida, la

¹⁶ Según ACNUR de enero a mayo de 2007, 3.337 colombianos buscaron refugio en Ecuador, 54.9% hombres y 45.1% mujeres de todas las edades.

¹⁷ Comparar DNP “Visión Colombia 2019”, 2006. Documento Electrónico.

disposición del gobierno colombiano para discutir con sus vecinos sobre el conflicto armado y sus consecuencias regionales.

1.3. MECANISMOS DE COOPERACION Y ACUERDOS BINACIONALES: LA FRONTERA COMO LUGAR

La línea fronteriza y sus demarcaciones existen solo en el mapa, aun cuando representen la soberanía de los Estados, delimiten territorios y constituyan la base para acuerdos internacionales, las fronteras son espacios geográficos dinámicos donde se tejen relaciones comerciales, culturales y familiares. Durante el trabajo de campo se observó la dificultad para diferenciar a los nacionales de lado y lado: la población habla con el mismo acento, se viste de manera muy similar e incluso, se sienten más cercanos entre sí que con su respectiva capital. Por esto, los gobiernos centrales determinan políticas migratorias y acuerdos binacionales que desconocen la realidad fronteriza.

Por ejemplo, el sistema de refugio ha cambiado en los últimos años, se podría afirmar que el incremento de las tensiones en las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia afecta la situación de la población refugiada y que, según Freddy Rivera, “desde hace varios años circulan criterios basados en la doctrina de seguridad nacional para pensar el *problema colombiano*”¹⁸.

Sin embargo, y a pesar de la securitización¹⁹ en los temas fronterizos, algunas relaciones bilaterales se fortalecen. Colombia y Ecuador cuentan con seis mecanismos de cooperación intergubernamental y acuerdos binacionales.

1.3.1 Mecanismos de cooperación binacional. Con el propósito de profundizar en los acuerdos binacionales sobre el tema migratorio y específicamente en la situación de refugio, se analizarán tres de estos mecanismos: la Comisión de Vecindad e Integración, la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON) y el Comité Tripartito sobre Refugiados.

¹⁸ Ver Rivera, Freddy. “Políticas Públicas sobre refugio en Ecuador” En *Migración Forzada de Colombianos, Colombia Ecuador y Canadá*, 2007. p. 53.

¹⁹ En el presente trabajo se entiende por securitización la voluntad de tomar a la seguridad como el principal factor de política exterior de un Estado.

Tabla 1. Mecanismos de cooperación intergubernamental colombo-ecuatorianos

MECANISMOS	FUNCIÓN
Reuniones presidenciales	Desbloquean procesos y cuya parálisis agrava los desacuerdos
Encuentros de cancillerías	Estos encuentros concretan acciones de seguimiento y propuestas de solución a las coyunturas
Comisión de Vecindad e Integración.	La comisión es el mecanismo bilateral encargado de hacer un seguimiento, análisis y evaluación de los dos países en todos los ámbitos, y de manera particular en los proyectos de desarrollo e integración fronteriza. ²⁰
Comisión Militar Binacional Fronteriza (COMBIFRON)	Asuntos de seguridad vigilancia y control en la frontera. La última reunión se realizó en 2006 haciendo énfasis en el intercambio de información.
Comisión Demarcadora	Demarcación de hitos en la zona limítrofe de los dos países. Por esta falta de delimitación se presentan problemas de presencia militar y de responsabilidad estatal de los dos países
Comité tripartito sobre refugiados	En declaración conjunta el 15 de Octubre de 2004. Los presidentes de Ecuador y Colombia acordaron trabajar con ACNUR una comisión que diera seguimiento al fenómeno de Desplazamiento en la zona de frontera.

Fuente: Tabla elaborada por la autora de la presente monografía con la información obtenida en: Ramírez, Socorro, “Desenvenenar la relación colombo-ecuatoriana”. *UNPeriódico* (Febrero de 2007), Documento Electrónico.

a. Comisión de Vecindad e Integración. Esta Comisión fue creada en 1989, en principio denominada Comisión de Integración colombo-ecuatoriana, con el objetivo de profundizar procesos de desarrollo social y económico entre los dos países. La Comisión de Vecindad e Integración presenta avances en temas relativos al turismo, la libre circulación de vehículos (dentro de una zona de integración fronteriza denominada ZIF) y algunas reuniones de carácter técnico para intercambiar experiencias sobre turismo. Al respecto, Durval Martínez de ACNUR Ecuador señalaba que “esta Comisión ha firmado catorce proyectos, dos de esos ya funcionan, uno sobre VIH y otro sobre salud pública. También hay otros sobre cuencas de agua y uno con los indígenas”²¹.

La Comisión de Vecindad e Integración se fortalece en el marco multilateral de la Comunidad Andina donde el ex presidente ecuatoriano Lucio Gutiérrez y el colombiano Álvaro Uribe manifestaron su interés por temas migratorios y de

²⁰ Comparar Ceballos, Marcela. “Impacto de las migraciones forzadas de colombianos hacia Ecuador en las relaciones interestatales, 1996-2006”. Monografía de grado, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, p. 457.

²¹ Ver Anexo 13. Entrevista 6, Durval Martínez.

integración.²² En ese contexto, Ecuador decidió, sin embargo, pedir el pasado judicial a los colombianos, causando retrocesos en asuntos de movilidad fronteriza.

Como complemento a esta Comisión se crean las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y los Centros Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF). Las ZIF son pensadas desde la Comunidad Andina²³ como escenarios de formulación y ejecución de programas y proyectos concertados entre las entidades participantes con el fin de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración transfronteriza entre países miembros. Los CEBAF, son de orden administrativo y pretenden evitar la duplicación de trámites y costos.

b. Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON). La COMBIFRON ha sido el mecanismo mediante el cual Colombia y Ecuador han tratado temas militares y policiales en la línea fronteriza. Las reuniones han sido escasas y de poca relevancia; en 2003, el ex presidente Gutiérrez y Uribe firmaron acuerdos de seguridad compartida en el marco de la Declaración de Cusco y como resultado de tales acuerdos, se desmantelaron redes de contrabando de armas y dinero del narcotráfico y se logró la captura en Quito de Simón Trinidad (jefe guerrillero de las FARC). Sin embargo, al producirse el cambio presidencial en 2005 ninguno de estos acuerdos logro sostenerse.

c. Comité Tripartito sobre Refugiados. Creado en 2004 y conformado por Ecuador, Colombia y ACNUR, este Comité se proponía fortalecer los retornos voluntarios y con eso comprometer a los dos Estados en la garantía de derechos fundamentales. En el primer año (2004) de funcionamiento, se realizaron cuatro reuniones ministeriales y cuatro operacionales. “En ese año se llevaron a cabo cuatro retornos voluntarios, con un total de 62 personas que recibieron asistencia por parte del ACNUR. Los movimientos de repatriación acordados por la Comisión Tripartita fueron los siguientes: “marzo, 6 familias (25 personas que se dirigieron a Cauca, Cundinamarca,

²² En 2005 el ex-Presidente Gutiérrez y el Presidente Uribe ratificaron la voluntad de los gobiernos en aplicar los acuerdos binacionales en asuntos migratorios y de integración (entre ellos aspectos laborales contemplados en la decisión 545 de la Comunidad Andina formada por ambos países), así como la activación de mecanismos binacionales para abordar al tema migratorio (Comisión de Vecindad y la Comisión tripartita)

²³ La Comunidad Andina es un foro gubernamental de integración, conformado por de Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú que decidieron unirse voluntariamente con el objetivo de alcanzar un desarrollo más acelerado, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, suramericana y latinoamericana.

Nariño, Huila y Caquetá); agosto, 3 familias (16 personas que retornaron a Cauca, Cundinamarca y Antioquia); en septiembre, 1 familia (2 personas hacia Nariño); y en diciembre, 4 familias (19 personas indígenas hacia Nariño)”²⁴

Sin embargo, desde 2005 el Comité se detuvo. Ariel Rivas, Oficial de Protección de ACNUR Colombia, dice que:

Lo que pasa es que en la práctica desde hace unos años, desde 2005, no está funcionando por razones de cuestiones políticas de los gobiernos [...] Se trabaja entonces con formas complementarias como son las Comisiones Binacionales, las reuniones transfronterizas, casi todo está congelado. No ha tenido mayores resultados, en teoría intereso a las dos naciones pero ahora no, ahora no funciona.²⁵

1.3.2. Acuerdos Binacionales. Adicionalmente a estos seis mecanismos, existen acuerdos importantes firmados durante el periodo de estudio relacionados con integración económica, circulación de mercancías y algunos aspectos de política migratoria (ver Anexo 1).

Llama la atención el Estatuto Migratorio de 2002 puesto que al revisar su contenido sorprenden las disposiciones sobre integración económica (como libre tránsito de personas con propósitos laborales y comerciales o la aprobación del estatus de residentes para aquellas personas que tengan propósitos laborales o comerciales y así lo demuestren) pero en ningún momento se mencionan disposiciones sobre las personas necesitadas de protección como desplazados o refugiados. Así mismo, en la Declaración de Quito de 2004, donde se proponía la construcción de una Zona de Paz Andina a partir del fortalecimiento de estrategias militares y de integración económica, se insiste en el intercambio exclusivo de información policial y, aunque en el texto se nombran los derechos humanos, no se profundiza en temas humanitarios.

El análisis de los acuerdos binacionales entre Ecuador y Colombia aporta elementos a la discusión sobre el concepto de seguridad, en particular, los acuerdos binacionales evidencian los intereses nacionales, el peso de la cooperación internacional y la disposición con la que se asumen asuntos como la migración.

²⁴Ver Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR-, “Estado de situación del desplazamiento, Enero a diciembre de 2004”, Documento electrónico.

²⁵ Ver Anexo 10. Entrevista 3, Ariel Riva.

Es evidente que la discusión sobre el refugio no sea ha dado entre Colombia y Ecuador. El recuento de los acuerdos bilaterales entre ambos sugiere dos importantes observaciones. La primera, sobre la tendencia a acordar el paso de vehículos y mercancías, restringiendo el tema migratorio al control transfronterizo. La segunda, el énfasis antiterrorista y de seguridad nacional que desde 2001 adoptan en su agenda, los dos gobiernos; Marcela Ceballos comenta al respecto que “la cooperación entre Estados está determinada en estas normas por el interés de mantener la paz y la seguridad”²⁶. Los contenidos de los acuerdos en materia de cooperación tienen que ver con la información y acciones policiales coordinadas. Expresan que tanto Colombia como Ecuador perciben en la frontera una amenaza de seguridad latente: se enfocan en temas de criminalidad transnacional, en la lucha contra el terrorismo (sobre todo en el periodo presidencial de Lucio Gutiérrez en Ecuador y Álvaro Uribe de Colombia) y abordan los temas migratorios desde los clásicos instrumentos internacionales.

La ausencia de disposiciones concretas sobre el refugio puede deberse a que la responsabilidad del estado expulsor de refugiados (Colombia) termina una vez estos cruzan la frontera. Pero, la debilidad de la cooperación intergubernamental alrededor del tema del refugio no justifica una débil protección a la población en esa situación; los dos gobiernos deben incluir en su agenda de política interior los asuntos humanitarios.

Las buenas relaciones comerciales plasmadas en acuerdos bilaterales desvían la atención sobre el manejo securitario que le da el gobierno ecuatoriano al flujo de colombianos. Dada la magnitud del flujo de personas en situación de refugio, el fenómeno se convirtió en un problema de seguridad para Ecuador. Señala, Gardenia Chávez Profesora de la Universidad Andina de Ecuador, que:

Ha habido un manejo mediático bastante negativo para el tema de la migración, o sea se analiza fomentando los aspectos más negativos, dramatizando las situaciones y para la situación de la población colombiana acá, muy estigmatizadora. Entonces muy asociada al tema de la inseguridad, entonces es la causa de la presencia de los colombianos porque hay ese fomento del estereotipo de que el colombiano está cerca del narcotráfico, de la guerrilla o de la narco guerrilla o del paramilitarismo o del sicariato, entonces cada que haya un asalto siempre se asocia con la situación de la población colombiana. Mucho el estereotipo de que nos vienen a quitar trabajo, de que el país aquí ya estaba mal y vienen personas de fuera [...].²⁷

²⁶ Comparar Ceballos, “Impacto de las migraciones forzadas de colombianos hacia Ecuador en las relaciones interestatales, 1996-2006”, p. 157.

²⁷ Ver Anexo 11. Entrevista 4, María Gardenia Chávez.

De esta forma, y cada vez más, los dos países se distancian tanto en las altas esferas políticas como en las más cotidianas y solo encuentran plataformas multilaterales donde intentan de alguna forma, discutir el asunto del refugio. “En la Comunidad Andina no existe un instrumento jurídico comunitario, que con carácter vinculante, consagre derechos humanos de las personas de la subregión, menos aún sobre los derechos de los trabajadores migratorios, los refugiados o desplazados internos- ni existen órganos de vigilancia y control sobre la materia”²⁸. Pero se han adelantado esfuerzos importantes como la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos²⁹.

La Comunidad Andina no tiene acuerdos claros sobre desplazamiento interno ni protección a refugiados, sus discusiones y disposiciones favorecen temas de turismo y movilidad en el marco de una integración comercial. Sin embargo, esfuerzos más concretos como El Plan de Acción México (el cual se profundizara en el capítulo II) se acerca a la realidad de los refugiados.

Así, como se puede observar, la cooperación intergubernamental implica, sin importar el tema, según R. Keohane, “un proceso de adaptación y negociación de las diferentes políticas y es reconocida como un medio para alcanzar las metas de los asociados”³⁰. A pesar de que la agenda exterior de Ecuador y Colombia no coincidan, existen plataformas multilaterales (como la Comunidad Andina o regímenes internacionales, por ejemplo la Carta Andina o la Convención sobre Refugiados de 1951, que dan vida a instituciones garantes de protección internacional como ACNUR) donde estos dos gobiernos podrían negociar las responsabilidades, los efectos y las soluciones de ciertas situaciones.

La reflexión fundamental que debe darse es sobre si la integración fronteriza que proponen los acuerdos regionales y binacionales, en materia comercial y turística no

²⁸ Ver Benalcázar, Patricio. “Marco de Protección de los derechos humanos: Balance en la Región Andina en Globalización, migración y derechos humanos”, 2007, Documento Electrónico.

²⁹La Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, reafirma en materia de movilidad el principio de no discriminación, garantiza el derecho de migrar, al trabajo, al libre tránsito y circulación de los migrantes y sus familias, al acceso a los servicios públicos básicos, al derecho de documentación e identificación sin discriminación de ninguna clase, no obstante, el cumplimiento de estas disposiciones está sujeto a la legislación nacional de cada país.

³⁰ Comparar Keohane, Robert. “Cooperación y regímenes internacionales” En *Después de la Hegemonía, Cooperación y discordia en la política económica mundial*, 1993. p.74.

debe incluir proyectos sociales compartidos. Es decir, si la discusión sobre refugiados no se da explícitamente entre Colombia y Ecuador, una forma de abordarla sería que cada uno asumiera el tema de protección de derechos y desarrollo social en dichas zonas de integración fronteriza

2. SOBRE EL RÉGIMEN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN ECUADOR

Las redes de cooperación³¹ que se tejen entre los Estados fortalecen la acción de los organismos internacionales. Específicamente en materia de refugio, son posibles por la existencia de un marco jurídico internacional que adoptan los Estados y alrededor del cual diseñan y ejecutan proyectos; para la materialización de dichos proyectos, es fundamental la presencia de organismos internacionales que colaboren con recursos financieros y técnicos.

¿Cómo se ha construido el régimen de protección internacional alrededor de los refugiados colombianos en Ecuador? El presente capítulo se propone responder esa pregunta describiendo el marco legal ecuatoriano que hace posible la presencia de Cooperación Internacional; señalando los alcances del Plan de Acción de México y del Plan Ecuador. Finalmente, se analizará a ACNUR y su papel en Ecuador.

2.1 EL MARCO NACIONAL ECUATORIANO

Como se dijo anteriormente, Ecuador atravesó por un periodo de crisis política e institucional durante 1998 hasta 2007. Además del proceso de dolarización, “que profundizó las brechas sociales y aumentó la línea de pobreza”³², vivió emergencias ambientales producidas por el fenómeno del niño, crisis en el sistema judicial y, especialmente, el aumento de la tasa de emigración que para 1998 alcanzaba 40735³³ personas anuales.

³¹ Las acciones de cooperación son comportamientos que involucran una multitud de intereses, que suponen una negociación de posiciones y, generalmente, exigen contraprestaciones. Comparar también Keohane. *Después de la Hegemonía, Cooperación y discordia en la política económica mundial, 1993*; Milner, Helen. “International theories of cooperation among nations. Strengths and weaknesses”. Documento electrónico y Axelrod, Robert. “The evolution of cooperation”. Documento electrónico.

³² Ver Larrea, Carlos, “Dolarización y desarrollo humano en Ecuador”, Documento electrónico.

³³ Comparar CLACSO, “Ecuador: las cifras de la emigración internacional”. Documento electrónico. Según este informe en Ecuador, el saldo migratorio de los últimos siete años (1999-2006) es de 897.411, lo que significa que, al menos un 7% de la población ecuatoriana se desplazó al exterior, que según el Censo de 2001 estaba compuesta por 4.445.000 personas.

En este contexto los movimientos sociales indígenas y femeninos, tuvieron un papel relevante en la discusión sobre exigibilidad de derechos y migración. Explica Gina Benavidez, activista de Derechos Humanos en Ecuador, que “la dinámica en Ecuador durante esos diez años cambia porque había desplazamiento interno forzado, tráfico de personas y emigrantes, también empiezan a llegar colombianos”.³⁴ Entonces la discusión que proponen los movimientos sociales sobre migración incluye una reformulación del concepto de “migración” por uno que abarque todos los fenómenos que estaban ocurriendo; así, nace el debate sobre movilidad humana que se verá reflejado en la Constitución de 2008.

“Ecuador ha modificado el marco legal nacional según ha entendido históricamente el concepto de refugio y asilo. No fue hasta 1987 que el refugio se separó de la concepción de asilo territorial³⁵ y se desarrolló en un marco legal internacional con el que Ecuador se comprometió (Ver Anexo 2). Desde ese año hasta el 2005, Ecuador ha actualizado su legislación, sobre todo en el marco de nuevos acuerdos internacionales”.³⁶ Todas las leyes, los decretos y acuerdos que hablan sobre refugio en Ecuador se sostienen del Decreto Ejecutivo 3301, en el se describen los mecanismos y procedimientos para solicitar y conceder el estatus de Refugio. En Julio de 2000, se crea el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI) con el propósito de captar, orientar y utilizar de manera más eficiente y productiva los recursos de cooperación técnica internacional y asistencia económica. Se destaca también la existencia de la SENAMI³⁷. En 2007, la UDENOR³⁸ es suprimida y sus competencias son asumidas por la Secretaría Técnica del Plan Ecuador.

Es importante resaltar el Plan de Derechos Humanos, publicado oficialmente en junio de 1998, donde se destacan importantes disposiciones para la adopción de

³⁴ Ver Anexo 9. Entrevista 2, Gina Benavidez.

³⁵ Es preciso aclarar que América Latina confunde el término asilo y refugio, el carácter jurídico del refugio es el Asilo. Para ampliar la información puede leerse el Anexo 10. Entrevista 3, Ariel Riva.

³⁶ Ver Rivera, Freddy, “Estudio Introductorio” En Seguridad Multidimensional en América Latina, p.21.

³⁷ Secretaría Nacional de Migración, de rango ministerial la SENAMI es la entidad encargada de la definición, gestión y ejecución de las políticas migratorias, dentro y fuera del territorio ecuatoriano, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores.

³⁸ Unidad de Desarrollo Norte, fue creada durante el periodo de gobierno de Gustavo Noboa y su función principal era la de impulsar programas de desarrollo para las provincias ubicadas en la zona fronteriza con Colombia, tenía financiamiento tanto nacional como internacional.

marcos jurídicos internacionales. Por ejemplo, suscribir y ratificar todos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Para iniciar un diálogo con la sociedad civil, el gobierno propone compartir los informes sobre Derechos Humanos que se producen en el país y se presentan a organismos internacionales; así como llevar a cabo una política internacional, en materia de derechos humanos, clara y transparente. A pesar del reconocimiento mundial de este documento, la comunidad académica dice no haber tenido aplicación y haber generado escepticismo en la población, no obstante, rescatan el logro de su institucionalización.

Ecuador se muestra receptivo y sin mayores restricciones y control sobre la ayuda financiera y técnica de Cooperación Internacional. Al respecto, Karin Eder de NRC³⁹ Ecuador dice que “mientras la Cooperación Internacional y sus programas coincidan con los del gobierno, no hay problema; el año pasado se estableció un convenio marco con el gobierno para el funcionamiento de ONG internacionales; es un foro y constituye un logro para todos”.

Por otro lado, sin ignorar el mérito de Convenciones y Acuerdos anteriores, el presente trabajo se referirá exclusivamente a la Declaración de Cartagena y al Plan de Acción de México (en adelante PAM) como la plataforma internacional que propone a Ecuador compromisos más concretos sobre el tema de refugio.

La Declaración de Cartagena celebrada en 1984 se convierte en un antecedente fundamental para el diseño de acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de los refugiados al interior de los países latinoamericanos. Se discute la diferencia entre refugiados y otros migrantes, se insta a los Estados latinoamericanos a adoptar la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967; establece que la repatriación debe hacerse de forma voluntaria y propone la creación de comisiones tripartitas (un ejemplo de esta iniciativa fue el Comité Tripartito entre Colombia, Ecuador y ACNUR señalado en el capítulo anterior). Finalmente, como aportes esenciales está el reconocimiento de la importancia de la ayuda internacional (bilateral, multilateral y a través de ACNUR) que lleva a cabo programas de protección (salud, trabajo y educación) y proyectos de autosuficiencia para refugiados. Se recurre a la solidaridad regional para proponer lo que

³⁹ Norwegian Refugee Council por sus siglas en inglés.

lo que en el PAM se llamará reasentamiento solidario y solicita a los gobiernos comprometerse con la erradicación de las causas del fenómeno del refugio.

Más adelante, en 2004, en la ciudad de México se celebró el Plan de Acción de México, cuyo objetivo fundamental es promover una acción concreta para mejorar, sistematizar y establecer precedentes de buenas prácticas para todos aquellos necesitados de protección, asistencia y soluciones duraderas. El PAM tiene dos componentes: el primero, sobre protección (incluye la modificación y reforzamiento del marco jurídico nacional, de las Comisiones Nacionales de Refugiados y de la capacitación y promoción de los derechos de los refugiados); el segundo, sobre soluciones duraderas (incluye tres programas: fronteras solidarias, ciudades solidarias y reasentamiento solidario).

2.1.1. El Plan de Acción de México: un desafío nacional. El periodo de estudio del presente trabajo es 1998-2007. Los primeros años, hasta la adopción del PAM, el marco jurídico ecuatoriano permitió la solicitud de refugio a colombianos y prestó en compañía de ACNUR (quien para ese entonces enviaba equipos de trabajo desde su oficina en Venezuela) ayuda humanitaria de emergencia a las personas que llegaban a la frontera norte. Pero no fue hasta el 2004, con la apertura de una oficina de ACNUR en Quito y con la adopción del PAM, que Ecuador empieza a concretar sus compromisos en materia de refugio.

La participación y adhesión del PAM por parte del gobierno ecuatoriano implicó para el país manejar el tema de refugio con un enfoque de solidaridad y corresponsabilidad. En el marco de la PAM, el papel de la cooperación internacional cobra especial importancia dado los recursos financieros, especialmente, y el apoyo técnico que ésta presta a los países receptores de refugiados.

Revisando el texto del PAM, es mediante las redes de cooperación internacional (específicamente cooperación interagencial⁴⁰) que el PAM puede entregar resultados concretos; por ejemplo, el Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte (PDP-FN). Es una iniciativa del PNUD Ecuador que se propone disminuir la vulnerabilidad de

⁴⁰ La cooperación interagencial se refiere al trabajo conjunto de las diferentes agencias de Naciones Unidas. Según ACNUR el presupuesto interagencial para la frontera norte de Ecuador se incrementó de US\$7.7 millones a US\$11.5 millones en el 2007 y se han implementado más de 50 proyectos en las áreas de salud, educación, pobreza, así como la atención a refugiados.

la frontera norte frente a los efectos desbordantes que resultan de la crisis humanitaria y la violencia en Colombia, al otro de la frontera. Participan además, UNIFEM, ACNUR y UNFPA (ver Anexo 3 y 4) pero no el gobierno ecuatoriano. Otro ejemplo de la importancia de Cooperación Internacional para la realización del PAM, es la iniciativa de registro ampliado⁴¹; ACNUR, según Durval Martínez de ACNUR Ecuador, “apoyará esta iniciativa del gobierno con 9000 dólares, personal y equipos”⁴².

Los programas para el Fortalecimiento de la Frontera Norte también reciben la cooperación de USAID y de las Fuerzas Armadas ecuatorianas en proyectos de: 1) mejoramiento de la salud y promoción al desarrollo; 2) mejoramiento de caminos e infraestructura productiva; 3) fortalecimiento de la sociedad civil; y 4) atención a la población desplazada por el conflicto colombiano.⁴³

A pesar de que la mayoría de refugiados llegan por la frontera norte a Ecuador, la mayoría de ellos no se quedan allí. Según las cifras de 2007 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador (ver Tabla 5.) la mayor concentración de refugiados se encuentra en la Provincia de Pichincha cuya capital es Quito (46.12%). Al respecto, la encuesta contratada por ACNUR y hecha por Bilsborrow y CEPAR en 2006, señala que en general, “la experiencia de esta encuesta indica que la gran mayoría de los hogares de migrantes, que no son refugiados o no lo han solicitado, colombianos se encuentran en las zonas urbanas”⁴⁴ En el marco del PAM, estos movimientos hacia el interior del país se abordan con el programa de Ciudades Solidarias. Por ejemplo, Quito recibió este año la mención de Ciudad Solidaria por su Plan Distrital de Migraciones y por conformar la Mesa Metropolitana de Movilidad Humana. Al respecto, se hacen muchas críticas, Patricio Benalcázar Defensor del Pueblo de Ecuador, dice que “esos esfuerzos de Quito o Cuenca, por ejemplo, solo sirven si se asumen como políticas públicas no como proyectivos [...]y es que eso son. Tienen un problema de enfoque claro”. Por su parte, Gina Benavidez activista de Derechos Humanos, señala que:

⁴¹ La iniciativa conocida como Registro Ampliado busca regularizar la situación de cerca de 50.000 personas que se encuentran en las provincias del norte y necesitan protección. Se quiere simplificar el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado y fortalecer la presencia institucional.

⁴² Ver Anexo 13. Entrevista 6, Durval Martínez.

⁴³ Ver Moreano, Urigüen, Hernán. “Efectos en las fronteras Caso Ecuador” en *Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado*, 2005. p.139.

⁴⁴ Comparar Bilsborrow y CEPAR, Origins of the study population of migrants from Colombia, location in Ecuador and intentions to remain or not en *The living conditions of refugees, asylumseekers and other colombians in Ecuador. Millennium development indicators and coping behaviour. Ecuador Country Report*, Octubre de 2006, p 24 Documento electrónico. Traducción libre de la autora.

El nombramiento de Quito como ciudad solidaria es resultado de su Ordenanza y de su Plan Distrital de Migraciones pero no significa que sean producto de un plan de políticas públicas y que en realidad se vayan a implementar; esto se hizo gracias a cooperación internacional española, fue su iniciativa. La cooperación internacional genera procesos superficiales...estoy de acuerdo en que tiene que apoyar pero también tiene que exigir.⁴⁵

En materia de reasentamiento solidario, debe aclararse en primer lugar que no es un derecho sino una excepción; cuando el retorno voluntario y la integración local no son posibles para un refugiado, el reasentamiento se convierte en la única opción. En el marco del PAM, el reasentamiento solidario hace un llamado a la comunidad internacional para colaborar en las soluciones duraderas de la población en situación de refugio. Países tradicionales, como Estados Unidos y Canadá, y países emergentes como Brasil, Uruguay y Chile participan del programa de reasentamiento solidario. ACNUR ve como positivo este compromiso que ya no es solo regional, muchas familias colombianas se benefician y re inician su vida. Sin embargo, los países, especialmente los del norte, establecen criterios de inmigración (como niveles de educación y edad) que terminan discriminando como en un proceso de visa tradicional. María Gardenia Chávez dice que: “los países ricos son selectivos, incluso dentro del programa de reasentamiento y eso no es solidaridad internacional”⁴⁶.

El PAM transformó la atención humanitaria para refugiados porque comprometió a los gobiernos a adoptar marcos normativos acordes a los acuerdos internacionales, propuso nuevas formas de ayuda humanitaria donde no solo los refugiados se beneficiaran sino también las comunidades receptoras. Rescató los conceptos de solidaridad y responsabilidad internacional, así mismo comprometió a los organismos y agencias humanitarias con la integración y sostenibilidad de los refugiados. Existen todavía desafíos, según ACNUR, mejorar la respuesta a las personas en situación de refugio fortaleciendo las instituciones y mecanismos de reconocimiento, garantizar el acceso básico de servicios, implementar políticas públicas y definir parámetro de evaluación más específicos a la implementación del PAM.

2.1.2. Refugio y Plan Ecuador. El fenómeno del refugio colombiano en Ecuador se presenta con fuerza desde el 2002, desde entonces con la presencia de

⁴⁵ Ver Anexo 9. Entrevista 2, Gina Benavidez.

⁴⁶ Ver Anexo 11. Entrevista 4, María Gardenia Chávez.

ACNUR y algunas disposiciones nacionales se enfrento. Pero, es en 2007 que el refugio colombiano se asume desde el marco del PAM, incluyéndolo como tema prioritario en el Plan Ecuador. En marzo de 2007 el gobierno ecuatoriano en cabeza del Presidente Rafael Correa lanza el Plan, a continuación será descrito el componente fronterizo y de refugio que propone esta política de estado. “El Plan Ecuador concibe la seguridad y la solidaridad humana como resultado de la construcción de la paz y el desarrollo, de una política de relaciones internacionales equitativa y solidaria; y de una política de defensa basada en la protección de la población, de los recursos y del patrimonio, con un control efectivo del territorio nacional”⁴⁷.

Como política de estado, el Plan reafirma los principios de no intervención en los asuntos internos de otros países, la igualdad soberana en las relaciones entre Estados y la paz y la cooperación como sistema de convivencia entre los mismos. Incluye un eje de “Derechos Humanos y Asistencia Humanitaria y Refugio”, se refiere al cumplimiento de los compromisos internacionales relacionados con asistencia humanitaria y refugio; también habla sobre la garantía de derechos del resto de la población en la frontera norte y de la importancia de generar procesos de integración e inclusión de la población en situación de refugio. El Plan Ecuador propone las siguientes estrategias:

Primero, promover el conocimiento de los derechos fundamentales de las personas, difusión de los mecanismos de protección y defensa de los derechos humanos; segunda, fortalecer programas de capacitación en derechos humanos para los miembros de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y la Sociedad Civil; tercera, promover la transparencia y equidad en el análisis de los casos relacionados con derechos humanos y, finalmente, coordinar acciones y compartir información con organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil sobre el tema de refugio.⁴⁸

El Plan Ecuador fue presentado a la Unión Europea, en una época de tensión regional (por las diferentes posiciones políticas de los presidentes, que enfrentan desde entonces, especialmente, al presidente colombiano Álvaro Uribe con el venezolano Hugo Chávez y al ecuatoriano Rafael Correa) y en un particular ambiente nacional (por las discusiones sobre Derechos Humanos y migración, por la sensación de estabilidad política y la expectativa sobre el nuevo periodo presidencial). A pesar, de contener

⁴⁷ Ver Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, “Política del Ecuador en materia de Refugio”, p.23.

⁴⁸ Ver Ministerio de Relaciones de Ecuador, Política del Ecuador en materia de Refugio, p.25.

importantes propuestas sobre desarrollo social y humano, año y nueve meses después sus efectos no son claros.

Aunque el proyecto estaba orientado al desarrollo socio-económico de la región y a contrarrestar los efectos nocivos del Plan Colombia iniciado por Bogotá en el año 2000, la población que habita en la frontera aún no siente sus bondades y afirman que el ofrecimiento del Gobierno quedó en el papel. El internacionalista Luis Narváez señaló que el Plan se cumplió muy precariamente en función de dos factores: el externo, donde la relación con Colombia es gravitante y no se ha desarrollado con un mutuo interés, y en el ámbito interno no hubo un desarrollo sostenido sobre planes y proyectos.⁴⁹

El Plan Ecuador está inscrito en un marco de política exterior y este a su vez en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010). En el capítulo de política exterior, se hace especial énfasis en la vigencia del derecho internacional, sobre todo de los asuntos de derechos humanos y medio ambiente. En este contexto, el Presidente Correa afirma que “no hay seres humanos ilegales”⁵⁰ y por eso su gobierno se propone regularizar la situación de personas que merecer la protección internacional bajo la figura de refugio, fortalecer al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en temas de refugio, adoptar en el marco jurídico nacional las disposiciones internacionales sobre el tema y fomentar la inserción social de los refugiados.

A pesar de sus intenciones, el gobierno del Presidente Correa volvió a exigir el pasado judicial en Noviembre de 2008. “Este requisito había sido eliminado en junio del mismo año para promover los vínculos entre Ecuador y Colombia, además para fortalecer el principio de libre circulación de personas”⁵¹. El gobierno ecuatoriano, tanto ahora como en 2004 cuando implementó la misma medida, alega el incremento de actos delincuenciales causados por personas de origen colombiano. A lo que la presente monografía responde que, 1) si bien las medidas de control migratorio son legítimos instrumentos de los Estados y, 2) la solicitud del pasado judicial a colombianos, puede interpretarse como una respuesta diplomática a la incómoda situación que se generó tras la incursión militar colombiana en marzo de 2008, 3) la nacionalidad no es un argumento por el cual se pueda juzgar o detener a una persona y que, según la Declaración Universal

⁴⁹ Ver “Plan Ecuador, sin éxito en la primera etapa”, *Hoy*, Abril 7 de 2008, Documento electrónico.

⁵⁰ Ver Correa, Rafael. “A través del Plan Ecuador, vamos a oponer la paz a la guerra“, Presidencia de la República de Ecuador., 2007. Documento electrónico.

⁵¹ Comparar “Ecuador vuelve a exigir “pasado judicial” para el ingreso de colombianos”, *Caracol Radio*, Diciembre 11 de 2008, Documento electrónico.

de los Derechos Humanos, toda persona se presume inocente hasta que se demuestre lo contrario. Al respecto Patricio Benalcázar, Defensor del Pueblo de Ecuador dice, que:

[...]una organización de Derechos Humanos del Ecuador consiguió datos estadísticos de la Policía Judicial en los cuales los delitos contra la propiedad, contra la libertad, contra la vida y la integridad de las personas eran producidas por población colombiana en un 2% ,es decir, que no era cierto ni siquiera en las estadísticas de la policía que la criminalidad se haya presentado en el país producto de la presencia de inmigrantes, y menos por su condición de nacionales colombianos.⁵²

Con este tipo de acciones, el gobierno ecuatoriano evidencia que sin importar cuantas modificaciones haga a su marco normativo, la población en situación de refugio es un problema exclusivamente de seguridad nacional.

De esta forma, el gobierno ecuatoriano se enfrenta al dilema clásico de la protección internacional: proteger a los refugiados o aplicar fuertes controles migratorios en sus fronteras. Para ilustrar mejor este dilema, se recurre a J. Krasner; “su teoría explica la creación de nuevas instituciones o regímenes duraderos, vinculados con reglas y prácticas, para constreñir las acciones y modelar las expectativas de los actores, en particular los no estatales”⁵³.

Los principios (como el Principio de Reciprocidad), son convicciones de hecho, causalidad y rectitud. Las normas de comportamiento (por ejemplo el Derecho Internacional Humanitario), son pautas de conducta definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas (por ejemplo la prohibición de algunas armas): son prescripciones o proscripciones específicas para la acción. Y, los procedimientos decisionales son las prácticas que prevalecen para hacer e implementar elecciones colectivas.⁵⁴

El principio de no intervención en los asuntos internos de otros países, especialmente los vecinos, constituye un principio rector de la política exterior ecuatoriana que el Plan Ecuador reivindica; adicionalmente, el Plan Ecuador dice creer en la paz y la cooperación como sistema de convivencia entre los Estados. A pesar de adoptar la legislación internacional en materia de refugio (específicamente la definición clásica de refugiado consignada en la Convención de 1951, la violencia generalizada como causa del Refugio de la Declaración de Cartagena de 1984 y la definición *surplace*⁵⁵), Ecuador cambia las reglas: la solicitud del pasado judicial, la demora en los

⁵² Ver Anexo 8. Entrevista 1, Patricio Benalcázar.

⁵³ Comparar Keohane. “Instituciones internacionales y poder estatal”. p.94.

⁵⁴ Ver Keohane. “Instituciones internacionales y poder estatal” p.96

⁵⁵ Aquellas personas que encontrándose legalmente en el territorio de un Estado, debido a causas sobrevivientes en su país de origen relacionadas con los motivos mencionados en la Convención de 1951,

trámites del refugio (aspecto que se profundizará en el capítulo 3) y la falta de compromiso institucional frente al fenómeno.

Sobre los procedimientos, el decreto 3301 (donde se encuentran todas las disposiciones y mecanismos para conceder el status de refugiado en Ecuador) debe decirse que es el instrumento más criticado por su falta de claridad; está desactualizado e incompleto, pues en él no constan todos los procedimientos que se llevan a cabo en materia de reconocimiento de la calidad de refugiados (por ejemplo, la descentralización de la DGR⁵⁶ o el tratamiento especial para indígenas refugiados y no hace visible los recursos administrativos de apelación) “tampoco se establecen procedimientos de protección ni es claro en cuanto a los mecanismos que se podrían activar en caso de vulneración de derechos”⁵⁷. La SENAMI se crea bajo el gobierno del Presidente Correa con el propósito de ordenar las instituciones y comisiones sobre política migratoria, pero su dependencia a la rama ejecutiva (tiene rango ministerial) le impone un sesgo político, por ejemplo, el rompimiento de las relaciones diplomáticas con Colombia desde marzo de 2008 le impide disponer acciones en su materia. Es una institución independiente del Ministerio de Relaciones Exteriores por lo que se dedica, sobre todo, al fenómeno de la emigración de ecuatorianos; sus oficinas no son descentralizadas y eso implica, al igual que la DGR, que las personas tengan que desplazarse asumiendo costos económicos altos (si se considera su situación) para acceder a sus servicios.

Finalmente, el Consejo Consultivo de Política Migratoria (adscrito al Ministerio de Gobierno, se encarga de proponer la política migratoria y supervisar su ejecución) presenta un problema fundamental en su composición: ni el Ministerio de Trabajo y el de Comercio e Industria ni tampoco el Consejo de Seguridad tienen voz y voto en este Consejo Consultivo. Es un problema puesto que son esos ministerios quienes ponen en práctica la política migratoria y su ausencia en el diseño puede provocar contradicciones

en el Protocolo de 1967 y en la Declaración de Cartagena, no quiera o no pueda regresar a su país de origen.

⁵⁶ Dirección General de Refugiados: es la comisión que designa el Decreto 3301 para determinar la condición de refugiado en Ecuador, cumple su función a través de la Comisión de Elegibilidad de refugiados que está compuesta por dos representantes del Ministerio de Gobierno, uno de la Policía y un funcionario de ACNUR. Mediante una entrevista al solicitante de Refugio, la Comisión decide si acepta o niega el estatus de refugio.

⁵⁷ Comparar Rivera, Freddy, “El refugio de colombianos en Ecuador” En *Migración Forzada de Colombianos: Colombia, Ecuador, Canadá*, p.40.

a la hora de aplicar la política migratoria. Puede afirmarse entonces que las instituciones y procedimientos en Ecuador alrededor del refugio son confusos y desordenados, se generan así, conflictos decisionales y presupuestales.

2.2. ACNUR Y SU PAPEL EN ECUADOR

A pesar de que en Ecuador a propósito del fenómeno de refugio e incluso antes ya trabajaban ONG nacionales e internacionales, como la Cruz Roja o el SJRM⁵⁸ y nacionales como APDH⁵⁹, ACNUR tiene un papel preponderante e indiscutible en Ecuador.

ACNUR trabaja con el gobierno ecuatoriano ofreciendo apoyo técnico y financiero a la Dirección General de Refugiados (DGR) y al Ministerio de Relaciones Exteriores, apoya el diseño y ejecución de planes y trabaja para movilizar recursos locales e internacionales que alivien la crisis humanitaria. Durval Martínez de ACNUR Ecuador dice que “ACNUR llega en 2004 a trabajar en Ecuador, ofrece un software para mejorar el registro de personas en situación de refugio, aunque no es ACNUR quien hace el registro”. Con la población refugiada el trabajo consiste en brindar información y orientación sobre el proceso de asilo, entrega de asistencia humanitaria y apoyo con créditos, capacitación y asistencia psicológica. Actualmente ACNUR trabaja con las comunidades receptoras de refugiados informándolas y apoyando proyectos comunitarios.

ACNUR ejecuta proyectos a través de organizaciones no gubernamentales socias en el país. Durante el trabajo de campo que se realizó para esta monografía se comprobó que ACNUR interrumpió su trabajo conjunto con la Conferencia Episcopal⁶⁰ desde hace unos dos años (Enero 1 de 2007) cuando la Conferencia quiso proponer un trabajo más amplio en temas de movilidad humana e integración. Así lo señaló Gina Benavidez activista de Derechos Humanos, dijo:

⁵⁸ Servicio Jesuita para Refugiados y migrantes.

⁵⁹ Asamblea Permanente de Derechos Humanos-Ecuador

⁶⁰ La oficina de la Conferencia Episcopal trabaja en la frontera con refugiados y en general en el tema de migración. La oficina en encargada de ese trabajo es el Comité Pro Refugiados (CPR).

Hasta el 2006 el ACNUR trabajaba con la iglesia. El cuidado, la atención legal todo eso para los refugiados estuvo a cargo, casi una década, de la Conferencia Episcopal. Además era estratégico porque la Conferencia tiene cobertura en todo el país, y el ACNUR le tenía como aliado. Pero hubo un momento en que la conferencia episcopal empezó a decirle “Yo quiero opinar. Quiero empezar a determinar, por ejemplo, como puedo ampliar la concepción del refugio [...] hay otras cosas que contemplar en la protección internacional. Entonces el ACNUR dice “oiga, no, este es un espacio que ya no está funcionando, que no le gustan mis reglas por lo tanto que hago, lo acabo, les digo que ya se acabo el financiamiento para ellos y a la par, preparo el terreno seis meses antes y traigo a HIAS, hago que saque la personería jurídica en el país, y le dan todo de de la conferencia.”⁶¹

Además, la Conferencia Episcopal mediante un comunicado público explica que:

Aunque el CPR ha adelantado un trabajo dirigido a atender a los refugiados, promover su integración social e impulsar acciones dirigidas a la creación de políticas públicas en la materia [...] ACNUR por su parte, en los últimos años, se ha empeñado en “tomar contacto” con organizaciones no gubernamentales con el fin de que se constituyan en agencias ejecutoras de sus programas en todo el país, sin fortalecer las estructuras nacionales existentes, y excluyendo la participación de la sociedad civil y de la Iglesia en las decisiones del gobierno ecuatoriano.⁶²

En cuanto a sus nuevos socios, HIAS⁶³, se encarga de la asistencia psicosocial (desde la separación de ACNUR con la Iglesia) mediante el Método para el Cambio (MPC), que según Wilmer Bone, “acompaña y apoya a las personas en un proceso de transición. HIAS apoya la asistencia humanitaria y en un comité de soluciones duraderas analiza la mejor forma de apoyar cada uno de los casos de las personas en situación de refugio.” El otro socio de ACNUR es la Fundación Ambiente y Sociedad (FAS) con quien actualmente adelanta el Programa de Protección e Integración local (PPIL), es un proyecto de impacto rápido que ofrece capacitación y microcréditos para generar ingresos a la población en situación de refugio. La Cruz Roja ecuatoriana y la Fundación Esquel son también aliados de ACNUR en el país.

El ACNUR distribuye en Ecuador la ayuda humanitaria que se divide en dos: Atención Humanitaria de emergencia y Atención Humanitaria a largo plazo. La primera se realiza a través de los socios y consiste en una entrevista sobre las necesidades de la persona y en la entrega de kits de alimento, aseo y, en algunos casos, un lugar en albergues. A diferencia de Colombia, donde Acción Social es el órgano que distribuye esta ayuda y ACNUR se limita a la difusión de información y fortalecimiento

⁶¹ Ver Anexo 9. Entrevista 2, Gina Benavidez.

⁶² Ver “ONU pone en riesgo a refugiados al preferir ONGs sobre la Iglesia en Ecuador”, *Catholic.net*, Enero 2 de 2007, Documento electrónico.

⁶³ The Hebrew Inmigrant Aid Society por sus siglas en inglés.

institucional; en Ecuador, ACNUR además de prestar ese apoyo técnico e institucional, también distribuye la ayuda humanitaria. La segunda clase de ayuda humanitaria, a largo plazo, consiste en dinero para pagar un arriendo durante tres meses, kits de alimentos, higiene y vivienda. También en apoyo para encontrar trabajo y ubicar a los niños en las escuelas.

“En algunos países de la región (Costa Rica, Ecuador, México y Panamá), el ACNUR apoya a los mecanismos nacionales para la determinación de la condición de refugiado con recursos financieros para la contratación de personal y la dotación de materiales de equipo”⁶⁴, desestimulando el fortalecimiento institucional y la capacidad técnica del gobierno ecuatoriano para enfrentar el fenómeno del refugio. Trabaja exclusivamente con sus socios y olvida a organizaciones no gubernamentales de tradición en Ecuador. Declara, Gina Benavidez activista de Derechos Humanos, que “hay ONGs de treinta años aquí y no las dejan trabajar, y es que su mandato es también sobre el refugio pero ACNUR no dialoga con ellas”.

Las políticas y acciones ejecutadas por ACNUR a lo largo de ocho años resultan un poco nocivas, señala Patricio Benalcázar Defensor del Pueblo de Ecuador, para la integración de la población en situación de refugio”, puesto que generaron en la población cierto rechazo a los beneficios recibidos por la población refugiada. Señala Benalcázar que “un niño colombiano refugiado llegaba a la escuela con un cuaderno nuevo y bonito, mientras que un niño ecuatoriano utilizaba el mismo del año pasado”; ACNUR reconoce críticas de ese tipo (en el marco del PAM) y diseña programas que integran y aportan no solo a la población en situación de refugio sino también a la comunidad receptora. (Ver anexos sobre los programas de ACNUR y agencias asociadas).

Sobre los socios de ACNUR debe señalarse que HIAS, por ejemplo, concentra todo su trabajo en la población en situación de refugio, olvidando que existen también otros tipos de migrantes y de comunidades que necesitan atención psicosocial. Sus funcionarios son jóvenes recién graduados a los que todavía les cuesta abandonar ciertos prejuicios; por ejemplo, Wilmer Bone psicólogo de HIAS en Santo Domingo (Ecuador),

⁶⁴ Ver ACNUR, “Plan de Acción de México: El impacto de la solidaridad regional 2005-2007” p.26.

dice que: “a veces me pregunto porque ayudamos a toda esta gente colombiana y no a los ecuatorianos que son gente inocente”. Otra crítica asociada a los funcionarios de HIAS, se refiere al largo periodo de tiempo por el que son contratados los funcionarios - convirtiéndose en una rutina donde las historias de los refugiados parecen repetirse- y la atención desmejora. Antes del rompimiento con la Iglesia, los solicitantes tenían la oportunidad de una entrevista preliminar a la que hace la Comisión de Elegibilidad de Refugiados, es decir, la Iglesia prestaba asesoría legal y aconsejaba a la población; ahora los solicitantes se someten a la entrevista definitiva sin previa preparación.

Además, coyunturas internacionales como la caída del dólar y las variaciones en el precio del petróleo tienen repercusiones en el presupuesto de ACNUR y sus socios, razón por la cual la organizaciones acuden a redes de voluntarios o pasantes para cubrir el equipo, este tipo de personal puede o no estar enterado de las dimensiones de la crisis de los refugiados, supone también una alta variación en el personal y la dificultad de construir un dialogo permanente con las víctimas.

FAS, por su parte, con el programa en ejecución de Protección e Integración Local (PPIL) otorga créditos no reembolsables hasta por \$100 dólares. Durante el trabajo de campo se tuvo la oportunidad de estar presente en la oficina donde se otorgan los créditos, el procedimiento se limita a responder preguntas de información personal (nombre, edad, estado civil), sobre acceso a servicios básicos (agua, luz, teléfono) y finalmente, se pregunta en qué quieren invertirse los dólares y se concreta una cita para comprar la inversión⁶⁵ y asistir a una serie de talleres de capacitación. Debe señalarse que no hay un estudio previo sobre la sostenibilidad de esos proyectos productivos ni de la oportunidad real que tengan en el comercio; tampoco se hace seguimiento a los microcréditos concedidos por lo que la evaluación del PPIL como proyecto de integración y sostenibilidad económica estaría en entre dicho. No son claros así sus impactos dentro de la comunidad.

ACNUR no sostiene un dialogo permanente con el resto de organizaciones no gubernamentales que trabajan en Ecuador, según Gina Benavidez activista de Derechos

⁶⁵ Durante el trabajo de campo se observo que FAS no entrega dinero en efectivo sino concreta una cita donde acompaña a comprar un electrodoméstico o mercancías, según sea el caso para el proyecto productivo.

Humanos en Ecuador, “se le critica por la ausencia de base social, hasta ahora la gente ecuatoriana empieza a legitimar su papel. También, ACNUR culpa del éxito o fracaso de los procesos en materia de migración a la sociedad civil”. Las entrevistas hechas en Ecuador a algunos funcionarios de ACNUR, coincidieron en afirmar las buenas relaciones que sostiene el organismo con el gobierno ecuatoriano y, así mismo, fue evidente el rol preponderante que tiene ACNUR sobre los demás organismos humanitarios del país; por lo que se esperaría más exigencia y menos diplomacia frente al gobierno ecuatoriano.

“Sobre el papel de ACNUR se formulan tres escenarios: 1) ACNUR como actor autónomo sometido a presiones y limitaciones externas pero, se adapta y responde a esas condiciones para sobrevivir y proteger su mandato; 2) ACNUR como actor en conflicto entre su mandato y los intereses de los Estados socios y, 3) ACNUR como actor imperialista y cobarde que traiciona su mandato en ejercicio de su hegemonía en la esfera humanitaria internacional”.⁶⁶ Pendiente de no ser actor del escenario 1 y 2 (el tercer escenario, parece extremo por eso no se considera), ACNUR Ecuador debería asumir una posición crítica frente a la responsabilidad internacional de países como Estados Unidos en el impacto negativo de la ejecución de planes como el Plan Colombia y Plan Patriota; así mismo, respecto de Colombia, ACNUR debe exigir que en correspondencia con la Declaración de Cartagena, el gobierno nacional tome medidas frente a los flujos de desplazamiento interno que respondan a la intensidad con que se produce el fenómeno. ACNUR Ecuador no debe parecer asumir responsabilidades estatales, como costos financieros que son responsabilidad del estado ecuatoriano⁶⁷. Los canales diplomáticos y la posición neutral frente al conflicto deben mantenerse pero es necesario advertirle al gobierno ecuatoriano sobre sus contradicciones en el discurso y sus acciones concretas.

Por otro lado, las coyunturas binacionales fortalecen los regímenes internacionales. Es decir, que cuando dos Estados están al borde de un conflicto,

⁶⁶ Comparar, Adelman, Howard, “From Refugees to Forced Migration: The UNHCR and Human Security” *International Migration Review*, p.21. Documento electrónico. Traducción libre de la autora.

⁶⁷ Por ejemplo, el vacío en las estadísticas sobre el fenómeno del refugio es responsabilidad estatal y al respecto, ACNUR no se pronuncia sino que financia técnica y humanamente iniciativas como el Registro Ampliado.

necesitan negociar y lo hacen en plataformas multilaterales con la mediación de organismos e instituciones internacionales. En oposición a la idea anterior, Durval Martínez de ACNUR Ecuador dice, que “la ayuda de cooperación internacional llega hasta ahora a atender a los refugiados colombianos a causa de la desinformación...todo el mundo estaba pendiente de las discusiones entre los dos presidentes. Ahora que logramos visibilizarla el presupuesto y la comunidad están más dispuestos”. Pero, esta monografía considera que, la cooperación existe como mecanismo apaciguador de potenciales conflictos. Sin la amenaza del conflicto la posibilidad de cooperar no tendría sentido. En ese marco, ACNUR tiene la responsabilidad de proponer la discusión sobre Refugiados en los canales de negociación bilateral; así como los organismos no gubernamentales de Colombia y Ecuador visibilizaron el fenómeno del desplazamiento forzado y de la inmigración/emigración, respectivamente, ACNUR debe hacer lo propio con el tema de la frontera norte y los refugiados colombianos.

ACNUR es en Ecuador la institución internacional más importante. Según la teoría de R. Keohane, ACNUR desempeña cuatro funciones básicas:

Primera, reducir el costo de transacción para favorecer la conclusión de acuerdos y garantizar su respeto. Segunda, favorecer la transparencia y la confianza. Tercera, dar los instrumentos idóneos de resolución de los diferentes conflictos internacionales. Cuarta, ofrecer una ayuda a la decisión política estatal.⁶⁸

ACNUR participa de los foros y convenios multilaterales, en la discusión sobre protección internacional es un ejecutor de las tendencias pero no un veedor internacional que exija respeto a los acuerdos. Es un administrador idóneo de los recursos de cooperación internacional pero la confianza y la transparencia suponen que el gobierno ecuatoriano asuma la protección de la población en situación de refugio como parte de sus acuerdos internacionales. ACNUR no puede asumir todos los costos financieros, humanos y técnicos ni permitir que el gobierno ecuatoriano se jacte de compromisos con los que en realidad no está comprometido. Respecto a la tercera función afirmada por R.Keohane, deben señalarse los Manuales sobre el reconocimiento de Refugiados diseñados por ACNUR que sugieren procedimientos y se convierten en instrumentos para el diseño e implementación de políticas públicas, no obstante, sus beneficios están

⁶⁸ Ver Keohane. “Instituciones internacionales y poder estatal”, p.112.

sujetos a la voluntad política de gobiernos y burócratas para apoyarse en ellos. No es claro, en relación a la cuarta función propuesta por R. Keohane, ¿cómo ACNUR aconseja al gobierno ecuatoriano si no es capaz de hacerle críticas serias a los compromisos adquiridos en materia de refugio? Las acciones de ACNUR van por un lado (programas de ayuda humanitaria de emergencia, de integración y reasentamiento) y las del gobierno por otro (controles migratorios, discursos políticos fuertemente cargados de temas seguridad nacional); así las cosas, parece que ACNUR no es un interlocutor de las demandas entre la población refugiada, el gobierno ecuatoriano y la comunidad internacional.

La relación de ACNUR con el gobierno ecuatoriano, y a través de este, la relación de la cooperación internacional con el gobierno ecuatoriano pareciera haber politizado los fines técnicos y financieros. Es decir, la imparcialidad contenida en el mandato de ACNUR, se convierte en un instrumento de doble filo al: 1) mantener silencio frente a los discursos y medidas migratorias del gobierno ecuatoriano y, 2) no pronunciarse a favor de la población en situación de refugio.

Según R. Keohane, “para que una acción sea susceptible de llamarse *cooperación* debe apelar a una razonabilidad mínima que se basa en tres factores: la ética de la información, cierto grado de certidumbre y la reciprocidad”⁶⁹. La certidumbre se refiere a la confianza sobre el respeto a las reglas, la indecisión del gobierno ecuatoriano sobre la solicitud del pasado judicial a colombianos constituye un factor de incertidumbre para el gobierno colombiano. Por otro lado, las fumigaciones aéreas en la frontera que en apariencia fueron suspendidas por el gobierno colombiano (pero el gobierno ecuatorianos sigue denunciando sus efectos⁷⁰) son también causa de incertidumbre entre los dos países. El papel de las instituciones internacionales, específicamente de ACNUR, es fundamental porque su presencia genera entre las partes sensación de confianza y transparencia; estando a lado y lado, ACNUR garantiza cierta predictibilidad de cumplimiento de las reglas y de los acuerdos. De ahí la importancia de asumir posiciones que le permitan exigir y no convertirse en juez y parte.

⁶⁹ Comparar Keohane. “Instituciones internacionales y poder estatal”, p.142

⁷⁰ Colombia enfrenta un pleito con Ecuador ante la Corte Internacional de la Haya a causa de la fumigación con glifosato en la frontera común.

Sobre la reciprocidad, señala R.Keohane que existen dos tipos. “Una reciprocidad inmediata, como la que espera el gobierno ecuatoriano del colombiano, cuando presta ayuda humanitaria en la frontera y dispone un sistema jurídico de refugio para los colombianos. Y una segunda clase de reciprocidad, de carácter difuso, proveniente de otros actores (otros Estados, organizaciones, etc) que se manifiestan mediante la cooperación internacional pero no traen retribuciones directas (pueden ser homenajes, reconocimientos internacionales)”⁷¹.

La descripción del marco legal nacional ecuatoriano, de los planes nacionales que se diseñan bajo esa nueva lógica del PAM y, finalmente, de la descripción del papel de ACNUR en Ecuador; aclara que la cooperación internacional es un proceso que consolida redes interestatales, “cuando los gobiernos son conscientes de que sus intereses son mejor satisfechos si forman parte de una organización más grande”⁷². Esa lógica de *organizaciones supranacionales* permite analizar al Estado como un actor central pero en función del sistema internacional, puesto que sus intereses se negocian y modelan en escenarios multilaterales. La construcción de la agenda exterior, por ejemplo, en Ecuador es coyuntural aunque sus planes de política exterior sean a largo plazo. El marco normativo sobre Refugio es amplio pero el discurso político del Presidente Correa no es sobre Derecho a la movilidad sino sobre seguridad nacional y soberanía.

De nada le sirve a un Estado ser independiente en la formulación de sus intereses si estos no coinciden con los intereses de la mayoría de Estados, en buena medida los Estados definen sus prioridades de acuerdo a temas multilaterales con el propósito de concretar y fortalecer redes de cooperación donde amplíen sus ganancias.

⁷¹ Comparar Keohane. “Instituciones internacionales y poder estatal” p.150

⁷² Comparar Guáqueta, Alexandra, “La cooperación técnica en Colombia como una herramienta de política exterior”, Universidad de Los Andes, Documento electrónico.

3. EL REFUGIO COLOMBIANO EN CIFRAS

Luego de analizar los acuerdos binacionales y confirmar que los esfuerzos en materia de protección internacional a Refugiados colombianos han sido esfuerzos del gobierno ecuatoriano impulsado por acuerdos multilaterales (como el PAM) y apoyado por cooperación internacional (específicamente ACNUR.), es acertado contrastar la normatividad, los planes y programas propuestos con cifras y estadísticas sobre la atención humanitaria a refugiados colombianos.

Este último capítulo se propone analizar el estado de la atención humanitaria a refugiados colombianos en Ecuador. Para empezar se describe el desplazamiento interno colombiano como causa principal de los flujos de población hacia Ecuador, se hace un análisis sobre la dificultad de las cifras y mediciones del gobierno ecuatoriano. Finalmente, se propone un análisis alternativo del lugar de origen y destino de los colombianos en Ecuador y se concluye con una reflexión acerca de la atención humanitaria en el marco de la teoría de Seguridad Humana.

3.1. DESPLAZAMIENTO COLOMBIANO: LA FRONTERA ENTRE LA PROTECCIÓN Y LA GUERRA

Colombia genera el mayor número de desplazados internos⁷³ y flujos de refugiados a los países vecinos, según el informe del IDCM⁷⁴ después de Sudán, Colombia es el país con mayor número de desplazados internos. ACNUR estima que el 3.4% de los colombianos ha salido del país; cerca de 150.000 personas han solicitado el refugio en los últimos siete años y cerca de medio millón son población objetivo para el ACNUR en la región. Según

⁷³ Aunque el Desplazamiento Interno de colombianos es un fenómeno nacional, se hará referencia exclusiva a la situación de la frontera sur (Departamentos de Nariño y Putumayo).

⁷⁴ Comparar IDMC -Internal Displacement Monitoring Center-. "Colombia: rate of new displacement in two decades", 2008. Documento electrónico. El informe indica que en Septiembre de 2007 la cifra de desplazados llegaba a 4.000.000 y para junio de 2008, según Acción social eran 2,649,139 y según CODHES 4,361,355.

Acción Social ⁷⁵ el total de personas desplazadas en el país desde 1999 hasta el 30 de octubre de 2007, ascienden a 2.224.931 y, según CODHES, entre 1997 y 2007 se desplazaron 2.853.445 personas al interior del país⁷⁶

Los análisis y cifras coinciden en afirmar que a partir del año 2000 el fenómeno aumenta (Ver Anexo 17.). Sin importar las cifras por las que se opte es claro que la coyuntura nacional entre 1997 hasta 2002 (auge de grupos paramilitares, el acuerdo entre el gobierno y las FARC de la zona de distensión en el Caguán, implementación del Plan Colombia y la crisis económica) profundizaron el fenómeno. Según la gráfica, Acción Social registra para el periodo 1997-2002 1.013.593 personas desplazadas y CODHES registra 1.483.846. El pico más alto se alcanza justamente en 2002, cuando para el segundo semestre (con la elección del nuevo presidente, Álvaro Uribe, se inicia la Seguridad Democrática financiada en parte por la segunda versión del Plan Colombia, hoy llamado Plan Patriota, comenzando también procesos de desmovilización de los paramilitares y algunos guerrilleros), el registro de Acción social desde entonces hasta 2007 es 1.174.396 personas desplazadas y según CODHES para el mismo periodo la cifra es 1.369.599.

La causa principal del desplazamiento interno en Colombia está directamente relacionada con el conflicto armado interno. La dinámica de este conflicto tiene cuatro características: primero, la polarización del conflicto entre los grupos armados ilegales (fundamentalmente las FARC y los paramilitares) y el gobierno actual. Segundo, la degradación del conflicto armado por el surgimiento de economías ilícitas. Tercero, la negociación entre las AUC y el gobierno nacional y, finalmente, la implementación del Plan Colombia.

“El paramilitarismo no se terminó con el proceso de desmovilización; antes del proceso de paz con el gobierno Uribe, los paramilitares luchaban por el dominio de los

⁷⁵ Acción Social es la entidad creada por el Gobierno Nacional que canaliza los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia.

⁷⁶ La diferencia en las cifras consiste en 1) Acción Social valora a las personas que se presentan ante el ministerio, su registro inicia en el año 2000 y no considera desplazados a aquellos que abandonan su tierra por efectos de la erradicación al narcotráfico. 2) CODHES incluye a las personas que por miedo no se presentan ante el ministerio, su registro se inicia en el año 1995 e incluye a las personas que abandonan su tierra por efectos de la erradicación al narcotráfico. La diferencia entre los dos registros es del 20%, el gobierno colombiano reconoce que hay subregistro.

departamentos de Putumayo y Nariño contra las FARC, ejecutando asesinatos selectivos y masacres”⁷⁷. Luego de desmovilizarse, los estudios y testimonios advierten sobre la reagrupación de la organización. Según la Defensoría del Pueblo, se convirtieron en redes de sicariato y extorsión, aunque señalan que son muy débiles y que actúan sobre todo en los cascos urbanos, su presencia sigue siendo una causa de desplazamiento interno.

Por otro lado, existen las llamadas *economías de conflicto*, dentro de las cuales el narcotráfico es la más importante.

Desde la vinculación de los grupos irregulares con las economías ilícitas relacionadas con el narcotráfico, tanto en el departamento del Putumayo y Nariño como en el resto del país, ésta no solamente se convirtió en una de sus fuentes más importantes de financiación para sus actividades militares, sino que a la vez, dadas las condiciones de pobreza, se convirtió en un escenario favorable para la consolidación de bases de apoyo popular entre aquellos grupos poblacionales que hicieron del cultivo de coca su principal producto, y en muchos casos, su única fuente de ingreso.⁷⁸

El cultivo de coca, en el departamento del Putumayo especialmente, debe analizarse teniendo en cuenta que, primero, los cultivos ilícitos son la actividad económica fundamental de sus habitantes, pues dadas las características geográficas del departamento y el control vial de los grupos armados, no tienen posibilidades de comercio. Segundo, CODHES explica que muchos campesinos, a pesar de reemplazar la coca por cultivos legales, se ven obligados a sembrarla de nuevo, pues una vez permiten la erradicación de la coca, el gobierno los abandona, los grupos armados ilegales retoman el control y los cultivos ilícitos reaparecen.

El departamento de Nariño, en el tema de cultivos ilícitos, evidencia la relación entre el aumento del conflicto armado desde el 2000 y el impacto del Plan Patriota en la zona: “la mayoría de cultivos ilícitos se trasladaron de Putumayo a Nariño, generando nuevos conflictos y emergencias en el departamento”⁷⁹.

Así, los efectos del desplazamiento interno colombiano se pueden observar en dos niveles: uno estructural (violaciones masivas y sistemáticas del DIH, aumento de la pobreza, ingobernabilidad del Estado, impactos en ordenamiento urbano) y otro familiar

⁷⁷ Comparar CODHES, *En los límites del Plan Ecuador*, p22

⁷⁸ Ver CODHES, *En los límites del Plan Ecuador*, p35

⁷⁹ Comparar CODHES, *En los límites del Plan Ecuador*, p77

(cambio de roles tradicionales en la familia, enfrentamiento de nuevas prácticas culturales, impactos emocionales, pérdida de bienes, rompimientos familiares).

3.1.1. El refugio colombiano en el mundo. Como se señaló anteriormente a partir del año 2000 por el auge de las economías de guerra (el narcotráfico fundamentalmente) y el ataque frontal del gobierno colombiano a los grupos guerrilleros (mediante la implementación del Plan Colombia y el Plan Patriota), el proceso de desmovilización de grupos paramilitares y el surgimiento de nuevas bandas ilegales, además de una profunda crisis económica heredada desde principios de la década del noventa; muchos de los colombianos no solo se han desplazado al interior del país sino también se han refugiado en otros países.

En la siguiente tabla se puede ver que el año 2000 registra en solicitudes de asilo y refugio concedido a colombianos en el exterior, un aumento significativo similar a las cifras sobre desplazamiento interno en el país. Estados Unidos se mantenía hasta 2002 como el destino preferido de los colombianos solicitantes pero a raíz de los acontecimientos del once de Septiembre de 2001 y los estrictos controles migratorios que derivaron, las solicitudes en Estados Unidos descienden. Se empiezan a registrar migraciones regionales y Ecuador se convierte en el país que recibe mayor número de colombianos, a partir del 2000 hasta hoy a razón de: primero, los demás países fronterizos con Colombia tienen controles migratorios muy estrictos o poco eficientes (por ejemplo, Panamá cuenta con mecanismos de protección temporal⁸⁰ por lo que no es una opción para alguien que quiera permanecer en el país bajo la figura del refugio o Venezuela, no cuenta con mecanismos ni procedimientos adecuados). Según ACNUR, en Venezuela hay 250.000 colombianos con necesidad de protección internacional, de los cuales 10.241 hicieron solicitudes de refugio y solo 943 tienen ese beneficio. En Panamá, ACNUR calcula esta población en 15.000 personas de las cuales hay 993 reconocidas, 894 en protección temporal humanitaria y 473 solicitantes⁸¹. Segundo, la proximidad de departamentos afectados por la violencia (Putumayo y Nariño) y, tercero, la atracción de economías dolarizadas como la ecuatoriana.

⁸⁰ Ver Anexo 10. Entrevista 3, Ariel Riva. Estos mecanismos temporales protegen a las personas que tienen motivos distintos para no regresar a su país a los de la Convención de 1951 y su Protocolo. ACNUR no apoya estos mecanismos porque restringen ciertos derechos.

⁸¹ Ver "Sin Patria", *Revista Cambio*, Julio 17 de 2008, p.17.

Tabla 2. Las solicitudes de asilo y determinación del estatus de refugiado por país de origen/ territorio de asilo de 2007.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Canadá	71	270	622	1063	1831	2718	2131	3664	1487	1361	1386
Ecuador	12	69	36	1594	3286	6732	11388	7626	6517	6641	19268
Estados Unidos	251	200	334	2631	7144	7950	4661	2452	2064	1421	4542
Venezuela	8	4	38	95	205	705	1345	2242	1632	2562	7660
Costa Rica		17	88	1456	5018	3613	1545	1171		690	307
Otros	2244	2010	2943	2946	4078	2572	1513	2202	3689	4369	933
Total x años	2586	2570	4061	9785	21562	24290	22583	19357	15389	17044	34096

Nota: Situación al 3 de Junio de 2008. (El país de origen es incluido si el número total de solicitudes presentadas durante el año 2007 fue de 100 o más)

Fuente: Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, Statistical YearBook, Global Trends 2007, Documento electrónico.

3.2 ¿CUÁNTOS COLOMBIANOS? LA DIFICULTAD DE LAS CIFRAS ECUATORIANAS

La importancia del fenómeno del refugio en la agenda de cada país está condicionada por el marco normativo, puesto que es en las disposiciones legales donde el gobierno define quien es el refugiado. Es decir, en la medida que las leyes reconocen los distintos *estapas* del refugio (refugiados de hecho, solicitantes, no refugiados, solicitudes negadas y aceptadas) visibilizan el fenómeno; así, las instituciones públicas, los organismos de atención humanitaria y la población en general los reconocen.

Ecuador ha asumido el proceso de actualización normativa en materia de refugiados, reconoce que dentro de los flujos de población colombiana se encuentran los refugiados de hecho, los solicitantes de refugio (en espera), los refugiados, los solicitantes negados y los no refugiados, pero no tiene un registro consistente de esta población. Las cifras sobre colombianos en Ecuador antes de 2000 no existen, los registros desde ese año se basan en el cálculo del saldo migratorio neto⁸² (resta entre salidas y entradas por

⁸² Comparar INEC. *Anuario Migratorio Internacional*, 2006. Documento electrónico. Según el informe, el saldo migratorio de colombianos en Ecuador para 2006 era de 493.391 personas.

puntos de control migratorio), no obstante, la mayoría de la población ingresa al país por vías irregulares.

Las cifras del estado ecuatoriano no se actualizan en tiempo real: el tiempo que pasa entre la llegada, la solicitud y la respuesta, supone que muchos de los solicitantes abandonen el proceso puesto que la aceptación o negación del estatus puede tomar de 6 meses hasta 1 año. Lo cual no implica que regresen a Colombia y por lo tanto, las cifras de solicitantes no disminuyen sino que invisibilizan a esa parte de la población; tampoco hay cifras sobre cuántos de los solicitantes a quienes les fue negado el refugio se quedaron en el país. Otra de las dificultades consiste en que las instituciones nacionales, los organismos de ayuda humanitaria y de cooperación y de más organismos no gubernamentales, se basan en las mismas estadísticas suministradas por el Ministerio de Relaciones Exteriores con las características anteriormente señaladas.

Si bien es cierto que las dinámicas del refugio son complejas y más si se dan en la frontera donde algunos de los refugiados permanecen una o dos noches o, por el contrario, otros no buscan el refugio sino utilizan a Ecuador como un país de tránsito; sin un mapa físico del fenómeno no puede garantizarse ni ofrecerse protección. Así, es necesario caracterizar a la población en situación de refugio y realizar un censo especializado que la identifique⁸³. La claridad de las cifras sobre población en situación de refugio son fundamentales para el diseño y ejecución de políticas públicas y para que la atención humanitaria llegue donde se necesita.

La Tabla 3. muestra que es a partir del año 2001 que las solicitudes de refugio en Ecuador aumentan; en la tabla anterior, a pesar de que ACNUR trabaja con las mismas cifras del Min. Relaciones Exteriores del Ecuador, las cifras no coinciden. Se hacen tres observaciones fundamentales sobre esta tabla: 1) Durante 2002 Colombia implementa el Plan Colombia y, a pesar de la imposibilidad de comparar históricamente las cifras oficiales ecuatorianas, en relación a la tabla anterior se observa el incremento de 36 solicitudes en el año 1999 a 1594 en 2000 (según la Tabla 2) y frente a 475 solicitudes

⁸³ Comparar también INEC, Censo Nacional, 2001. Documento Electrónico. La base estadística de la que parten los organismos de ayuda humanitaria y las instituciones nacionales no deberían ser resultado del Censo Nacional de 2001, que no tenía como objetivo determinar la cantidad de colombianos. De cualquier forma, el objetivo no es reconocer a los nacionales colombianos residentes en Ecuador sino identificar a la población vulnerable.

según el Min. De Relaciones. 2) En 2004 las solicitudes de refugio se reducen en relación al año anterior. En 2004 el gobierno ecuatoriano exige la presentación del pasado judicial a los colombianos en la frontera, presumiblemente la reducción de población colombiana sería consecuencia de esa medida; pero teniendo en cuenta las cifras sobre desplazamiento interno colombiano (que en 2004 aumenta con 287.581 personas frente a 207.007 en 2003) se puede concluir que los colombianos no dejaron de llegar a la frontera sino que optaron por vías migratorias irregulares.

Tabla 3. Estadística de las solicitudes de refugio y de refugiados reconocidos en Ecuador, de Enero de 2001 a Diciembre de 2007

ESTADISTICAS ECUADOR		
Enero 2001 – Diciembre 2007		
AÑO	SOLICITUDES DE REFUGIO	REFUGIADOS RECONOCIDOS
2000	475	390
2001	3,017	1,406
2002	6,766	1,578
2003	11,460	3,270
2004	7,858	2,395
2005	7,091	2,453
2006	7,784	1,956
2007	10,622	1,369
2000-2007	55,073	14,817

Fuente: Observatorio Distrital de Movilidad Humana, “Base de datos pro-Gres Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador”, 2008, Documento suministrado por Gina Benavidez activista de Derechos Humanos de Ecuador durante el trabajo de campo realizado.

Una de las mayores preocupaciones de ACNUR y de los organismos no gubernamentales es la franja de población que las cifras no registran. Es decir, la población registrada como solicitante y la que efectivamente recibió el estatus es objeto de protección pero, aquellos que no se registraron (refugiados de hecho), los que abandonaron el proceso pero están en el país y los que tuvieron una respuesta negativa a la solicitud pero tampoco regresaron a Colombia, son población invisible y por lo tanto vulnerable.

Tabla 4. Estadística de las solicitudes de refugio y de refugiados reconocidos en Ecuador, de 2000 a Septiembre de 2008

AÑO	SOLICITUDES	REGUGIADOS
2000	475	390
2001	3017	1406
2002	6766	1578
2003	11460	3326
2004	7858	2496
2005	7091	2486
2006	7784	1997
2007	11544	2654
Ene-sep/08	12962	3258
TOTAL	68957	19591

Fuente: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Documento inédito suministrado por Durval Martínez, jefe de información pública de ACNUR Ecuador durante el trabajo de campo realizado.

La comparación entre la Tabla 3 y la Tabla 4 evidencia el aumento alarmante de las solicitudes en los últimos tres años que coincide con el también preocupante aumento de desplazados en Colombia. Según esta tabla la población invisible y necesitada de protección para 2008 es 49.368, ACNUR calcula que el total de población colombiana necesitada de protección es de 250.000 personas (ver Anexo 5); según ACNUR 60.000 personas en situación de refugio viven en la frontera norte. La tasa promedio de reconocimiento⁸⁴ a las solicitudes durante los últimos tres años es: 1) para 2006, 25.6% 2) para 2007, 22.9% y 3) para 2008, 25.1%. Durante 2007 con la elección del presidente Correa se esperaba que de acuerdo a sus discursos, “la situación de más colombianos se pudiera regularizar pero dados los percances diplomáticos que hasta hoy persisten”⁸⁵ la tasa de reconocimiento baja conforme el número de solicitudes aumenta.

Llama la atención que desde 2003 el número de solicitudes aceptadas entre el Min. De Relaciones Exteriores de Ecuador (Tabla 3) y ACNUR (Tabla 4) no coinciden, el primero registra menos aceptaciones; así mismo, las solicitudes de 2007 y 2008 son

⁸⁴ Para obtener esa tasa se divide el número de refugiados reconocidos en el número de solicitudes. Ver Anexo 5. Tabla de Proyección de la población necesitada de protección basado en las solicitudes aceptadas entre 2001-2005

⁸⁵ Comparar también “Ecuador fija cinco puntos a Colombia”, *El Tiempo*, Diciembre 24 de 2008.

mayores en el registro de ACNUR que en el del Min. De Relaciones Exteriores de Ecuador. Según Marcela Ceballos, las diferencias en las cifras y el alto nivel de especulación que se tiene sobre esta población impiden definir acciones concretas y políticas públicas útiles.⁸⁶

3.2.1. Migrantes económicos y refugiados: Visibilizando una población.

En el capítulo anterior, se señalaba que a pesar de entrar por la frontera norte las estadísticas advierten la tendencia de la población en situación de refugio a moverse hacia el centro del país (Quito específicamente) y otras zonas urbanas; motivo por el que parece excesivo el presupuesto destinado a los refugiados en la frontera norte cuando las zonas de mayor concentración de población en situación de refugio es en el centro del país⁸⁷. La Tabla 5 da cuenta de ello.

Tabla 5. Localización de la población registrada. Total solicitudes por provincia (2001-2007)

LOCALIDAD	TOTAL	%
Quito	20500	46,12
Guayaquil	14	0,3
Cuenca	3521	7,92
Ibarra	5201	11,7
Lita	186	0,42
Tulcán	800	1,8
Otras Localidades Carchi	160	0,36
Esmeraldas	1322	2,97
San Lorenzo	529	1,19
Lago Agrio	9016	20,28
Otras Localidades Sucumbíos	176	0,4
Orellana	145	0,33
Santo Domingo	1778	4
Otros	1103	2,48
Total	44451	100,27

Fuente: Ministerio Relaciones Exteriores de Ecuador, Documento inédito suministrado por Durval Martínez, jefe de información pública de ACNUR Ecuador durante el trabajo de campo realizado.

⁸⁶ Comparar, Ceballos. “Impacto de las migraciones forzadas de colombianos hacia Ecuador en las relaciones interestatales, 1996-2006”, p.94.

⁸⁷ Comparar también Anexo 8. Entrevista 2, Gina Benavidez y Anexo 8. Entrevista 1, Patricio Benalcázar.

No obstante, la presente monografía propone un análisis diferente a esta tendencia formulando que los flujos de población necesitada de protección internacional, es decir, refugiados se ubican en las ciudades de Lago Agrio e Ibarra; mientras que los migrantes económicos⁸⁸ se establecen en Quito. Entonces, la ayuda humanitaria debe ser más fuerte en la frontera porque es allí donde más se necesita. Para demostrar lo anterior se recurre a: 1) estadísticas sobre los departamentos expulsores de colombianos y lugares de residencia en Ecuador de la encuesta de R.Billsborrow y Cepar en 2006 y 2) Mapa de ubicación de las oficinas de ACNUR, de sus socios y del Min. De Relaciones Exteriores del Ecuador.

Tabla 6. Origen de colombianos residentes en Ecuador por departamento de residencia previo.

DEPARTAMENTO	Refugiados/Solicitantes de refugio		Otros		Total
	%col	Casos	%col Casos	%col Casos	
Caldas	2,5	11	1,3	6	17
Caquetá	8,3	37	2,2	10	47
Cauca	4,1	18	1,3	6	24
Cundinamarca	3,2	14	6,3	28	42
Huila	7,7	34	2,0	9	43
Nariño	15,1	67	53,1	238	34,2
Putumayo	27,5	122	13,8	62	20,6
Risaralda	0,9	4	1,8	8	12
SANTANDER	1,4	6	1,1	5	11
Tolima	3,6	16	1,6	7	23
Valle del Cauca	8,3	37	7,6	34	71
Quindío	2,5	11			1,2
Otros departamentos	14,9	66	7,8	35	11,3
No sabe	0,2	1			0,1
Total	100,0	444	100,0	448	100,0

Fuente: Billsborrow y CEPAR , “Origins of the study population of migrants from Colombia, location in Ecuador and intentions to remain or not en The living conditions of refugees, asylumseekers and other colombians in Ecuador. Millennium development indicators and coping behaviour. Ecuador Country Report”, Octubre de 2006.

⁸⁸ Migrantes Económicos son las personas que dejan su país con expectativas económicas son conocidas como migrantes económicos.

Tabla 7. Lugar de residencia en Ecuador de los Refugiados, solicitantes de refugio y otros.

Lugar de residencia (Provincia)	Refugiados/Solicitantes de refugio		Otros		Total
	%col	Casos	%col	Casos	
Carchi	6,4	6	87,2	82	88
Esmeraldas	18,0	9	72,0	36	45
Ibambura	44,4	24	29,6	16	40
Pichincha	27,9	24	53,5	46	70
Sucumbios	27,9	60	45,1	97	118
AREA					
Urbana	23,8	50	59,5	125	85
Rural	25,3	73	52,6	152	137
Total	24,6	123	55,5	277	400

Fuente: Bilsborrow y CEPAR , “Origins of the study population of migrants from Colombia, location in Ecuador and intentions to remain or not en The living conditions of refugees, asylumseekers and other colombians in Ecuador. Millennium development indicators and coping behaviour. Ecuador Country Report”, Octubre de 2006.

Según la Tabla 6 el 52.8% del total de la muestra de colombianos proviene de Putumayo y Nariño. El porcentaje más alto de solicitantes y refugiados conocidos es 27.5% desde Putumayo; Nariño, por su parte, registra el más alto porcentaje de la categoría “otros” (en los que se encuentran los migrantes económicos), 53.1%. Por proximidad geográfica, la Tabla 7 determina que los flujos de colombianos provenientes del Putumayo se establecen principalmente en la provincia de Imbabura (44.4%), y en con el mismo porcentaje (27.9%) en las provincias de Sucumbíos (Lago Agrio) y de Pichincha (Quito). Mientras que los que pertenecen a la categoría de “otros” prefieren en primer lugar la provincia de Carchi (87.2), Esmeraldas (72%) y Pichincha (53.5%).

Las tres oficinas con mayor presencia institucional, es decir, donde están presentes ACNUR, sus socios y el gobierno ecuatoriano al tiempo son: Lago Agrio, Quito e Ibarra (Ver Anexo 18.). La conclusión de estos datos es que el mayor flujo de refugiados y solicitantes provienen del Putumayo y se asientan principalmente en la provincia de Sucumbíos (Lago Agrio), donde no por casualidad se encuentra una fuerte presencia de ayuda humanitaria.

Otro argumento que apoya este análisis es que dos tercios de todos los colombianos migrantes dijeron que la violencia es una razón importante para salir y la otra mitad también expreso miedo a la violencia. “La única razón importante, distinta a

la violencia, fue la falta de trabajo (36%). Para los refugiados y solicitantes el trabajo es importante en un 13% y, para la categoría de “otros” la importancia es de un 60%”⁸⁹. Teniendo en cuenta la falta de empleo como motivo para abandonar Colombia, es evidente que los centros urbanos, hacia el centro del Ecuador ofrecen más fuentes de ingreso que la frontera. Aparentemente, de allí podrían derivarse la gran presencia colombiana en Quito y otras ciudades del interior. Esta conclusión corrobora el fenómeno de la migración mixta (la coincidencia en las rutas migratorias de migrantes económicos y población necesitada de protección internacional se conoce como migración mixta)⁹⁰; el gobierno ecuatoriano y las organizaciones humanitarias podrían enfrentar esta dificultad si se llevara a cabo un registro serio que caracterice al migrante refugiado y al económico colombiano.

3.3. ATENCIÓN HUMANITARIA, MÁS ALLÁ DE LA EMERGENCIA

En sentido estricto la “atención humanitaria” se restringe a la ayuda de emergencia y de largo plazo que presta ACNUR y otras organizaciones no gubernamentales a la población en situación de refugio; la única encuesta que se ha hecho al respecto es la de R. Billsborrow y CEPAR en 2006 (ver Anexo 6 y 7) donde las estadísticas señalan a ACNUR como la principal organización distribuidora de ayuda humanitaria (92.3%), incluso para los no refugiados (61.5%); en segundo lugar la Iglesia. El gobierno ecuatoriano no se encuentra entre el listado. Al preguntar por el tipo de ayuda recibida, es la comida la que registra el porcentaje más alto (90.1%), seguido de salud (20.9%) y educación y dinero (18.7%). El presente trabajo considera que ACNUR y sus socios podrían aprovechar el primer contacto con esta población para realizar una encuesta sobre la atención humanitaria, con el propósito de identificar sus necesidades, evaluar los mecanismos con que se distribuye y medir el beneficio o de la ayuda.

⁸⁹ Comparar Billsborrow y CEPAR, “Origins of the study population of migrants from Colombia, location in Ecuador and intentions to remain or not in The living conditions of refugees, asylum seekers and other colombians in Ecuador. Millennium development indicators and coping behaviour”. Ecuador Country Report, Octubre de 2006, p.26. Documento electrónico.

⁹⁰ Comparar también “Cancillería: Ecuador atendió 7.472 refugiados”, *El Universo*, Julio 29 de 2004, Documento electrónico.

Según las cifras, podría afirmarse que la atención humanitaria de emergencia y de largo plazo es eficiente. Sin embargo, dado que 1) la población en situación de refugio debe esperar de 6 a 12 meses para saber si la solicitud fue o no aceptada y la ayuda de ACNUR se presta máximo por 3 meses y solo para aquellos que se encuentren en proceso de solicitud; la población que espera queda desprotegida y los que obtienen una respuesta negativa también 2) aquellos que son reconocidos como refugiados se enfrentan a problemas de acceso a derechos y a la dificultad de inserción laboral y social⁹¹ 3) las familias colombianas viajan a Ecuador juntas (a diferencia de los flujos hacia Estados Unidos o Europa donde un solo miembro viaja) por lo que hay miembros muy vulnerables que requieren atención (niños, mujeres embarazadas y ancianos) 4) dadas las características del conflicto colombiano, el retorno voluntario no es una opción en el corto plazo entonces los colombianos (incluyendo refugiados, solicitantes y no refugiados) permanecerán largo tiempo en Ecuador; esto implica para el gobierno ecuatoriano pensar en la integración social y económica de esta población.

El proceso de solicitud es, dentro de la atención humanitaria de emergencia, un proceso muy largo y complicado⁹². Las oficinas de la cancillería (DGR) están centralizadas, gracias a la presencia de ACNUR la gente ya no tiene que desplazarse a Quito o Cuenca pero sí debe esperar a que solo 2 veces en el año, la Comisión de Elegibilidad vaya hasta las ciudades a dar trámite a las solicitudes. El certificado temporal que se otorga puede renovarse cada 90 días pero implica un trámite burocrático extenso y no autoriza a trabajar; otra observación es la composición de la Comisión de Elegibilidad que evidencia el enfoque securitario que le da el gobierno ecuatoriano al fenómeno del refugio. La identificación de refugiado concede el derecho al trabajo si se presenta junto con una certificación del Min. de Trabajo expedida en Quito.

⁹¹ La principal dificultad que enfrentan, según la encuesta R.Billsborrow y Cepar 2006 y según las apreciaciones en terreno, es el acceso al trabajo. Si bien el reconocimiento del estatus le confiere legalidad a la persona y lo posibilita para trabajar, debe además del carne de refugio presentar un permiso (emitido por el Min. De Trabajo, que solo se expide en Quito y cuesta 60USD) para poder ser contratado. Sobre la educación (ver Anexo 14. Entrevista 7, Gavidia Reinoso) donde se señala la “mala fama colombiana” como obstáculo para conceder cupos a los niños colombianos.

⁹² Ver Anexo 19. Procedimiento de solicitud de Refugio en Ecuador.

Visto desde la óptica de la Seguridad Humana⁹³, el estado de la atención a refugiados colombianos le plantea al gobierno ecuatoriano la siguiente reflexión: la integración social y laboral no puede condicionarse a un estado legal (adquisición del estatus de refugio o la ciudadanía), puesto que la integración se logra mediante el ejercicio (como participación en actividades comerciales, religiosas, etc) natural que tiene cada persona, por el simple hecho de serlo.

El análisis alrededor de la atención humanitaria a los refugiados colombianos en Ecuador debe incluir a las personas como asunto transversal de las discusiones normativas nacionales e internacionales. La atención a la población en situación de refugio implica más que un trámite; la fortaleza y estabilidad institucional del gobierno ecuatoriano no dependen únicamente de sus disposiciones y mecanismos legales, sino de los criterios con que sus nacionales (entiéndase funcionarios y ciudadanos) se comporten entre sí y frente a lo diferente (lo extranjero). “Las instituciones de la libertad constitucional no son más valiosas que lo que la ciudadanía haga de ellas”⁹⁴.

⁹³ Según la UNESCO, La seguridad humana significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y sus aspiraciones. También significa crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio.

⁹⁴ Ver Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, p 91.

4. CONCLUSIONES

La Cooperación Internacional como instrumento de protección internacional para los refugiados colombianos en Ecuador se analizó en el marco de la cooperación intergubernamental de Colombia y Ecuador, de las disposiciones normativas e institucionales del gobierno ecuatoriano y, finalmente, desde el papel de ACNUR como organismo de ayuda humanitaria. No obstante, el trabajo de campo en Ecuador aclaró que las teorías, mandatos y normas no retratan la dinámica real de la población en situación de refugio.

Se propusieron en principio dos obstáculos para la cooperación internacional a la atención de los refugiados, relacionados con la débil cooperación intergubernamental y falta de coordinación entre los respectivos organismos internacionales de ayuda humanitaria y ecuatorianos. El primero de ellos, no constituye un obstáculo tan grande como se pensaba porque la protección internacional a refugiados se sostiene en un régimen internacional que incluye redes, organizaciones y normas multilaterales; no debe depender en ningún momento de coyunturas diplomáticas bilaterales. Además, el régimen normativo internacional señala que la responsabilidad de protección de refugiados es del estado receptor (en este caso Ecuador) y no del expulsor (Colombia). No obstante hay instrumentos internacionales que, a pesar de no ser vinculantes, llaman a la atención a Colombia para asumir el fenómeno del desplazamiento interno como causa del refugio.

Los acuerdos de cooperación intergubernamental colombo-ecuatorianos tratan temas exclusivos de integración económica y la movilidad humana no se discute pero esas zonas integración comercial fronterizas podrían aprovecharse para la inversión conjunta en temas de desarrollo social que alivien la crisis humanitaria de la población. Es decir, el gobierno colombiano puede corresponder la atención humanitaria del gobierno ecuatoriano con acciones en la frontera sin comprometerse en la discusión del refugio.

El análisis del segundo obstáculo permite hacer las siguientes afirmaciones. Primero, frente a las instituciones ecuatorianas, puede señalarse que la dependencia financiera de los órganos competentes sobre refugio de recursos de Cooperación

Internacional, la dispersión normativa e institucional en materia de refugio y la notoria presencia de instituciones de seguridad nacional en la DGR, generan conflictos de competencia entre los funcionarios, falta de compromiso estatal con la problemática y evidencia la dificultad del gobierno ecuatoriano para abordar el fenómeno del refugio como un problema independiente de la seguridad nacional.

Segundo, frente a los organismos de ayuda humanitaria puede aseverarse que en Ecuador se destaca la presencia casi exclusiva de ACNUR como organismo internacional de ayuda humanitaria. ACNUR genera un rompimiento del diálogo entre el gobierno y las organizaciones no gubernamentales al elegir sus socios y no dialogar con el resto de organizaciones. No tiene una posición clara frente a las decisiones del gobierno (como pedir el pasado judicial o incluir cláusulas sobre el derecho al trabajo en los carnés de refugiados) y, aunque implementa programas de inserción social, no les hace seguimiento por lo que a largo plazo no se pueden evaluar. A pesar de parecer un equipo, las acciones de ACNUR, los discursos del gobierno ecuatoriano y el personal de las instituciones ecuatorianas van por lados diferentes y en ocasiones se contradicen. En realidad, no dialogan.

Durante la investigación teórica y práctica se identificó que la inconsistencia en las cifras sobre refugiados en Ecuador constituye el mayor obstáculo para la atención de los mismos. No hay certeza sobre la población necesitada de protección (población invisible) ni de cuantos colombianos permanecen en el país o de las proyecciones de ingreso. El gobierno ecuatoriano no asume que las causas por las que los colombianos solicitan refugio no están próximas a solucionarse y esto implica que no diseña políticas y normas que a largo plazo le garanticen a los refugiados la inserción social y económica. Así mismo, ACNUR por su imparcialidad política financia programas superficiales de impacto rápido, que no benefician en el largo plazo a la población en situación de refugio ni a la comunidad receptora.

Al respecto de las cifras, en un análisis intuitivo, este trabajo sugiere que al comparar y relacionar las cifras de origen y asentamiento de los refugiados fácilmente podría identificarse, con cierto riesgo, a los refugiados y a los migrantes económicos. En

el fondo, lo que se sugiere es una mirada más profunda de los pocos datos que se tienen, para evitar confundir a los refugiados y negarles la protección que necesitan.

La pregunta que queda por responder es si esta es la cooperación internacional que los refugiados necesitan. El régimen de Protección Internacional insiste en que la culpa de los flujos de refugiados es del estado expulsor, razón por la que se termina legitimando medidas y controles migratorios. Las más importantes instancias internacionales discuten sobre el tema y los países firman acuerdos pero en realidad no se comprometen; en los foros mundiales se abren mercados y se liberan capitales pero se establecen controles sobre las personas. Los Estados y sus gobiernos, el régimen de protección internacional, y sus organismos y agencias, y el apoyo de Cooperación Internacional deben entender que las políticas son un marco de análisis no fórmulas para solucionar problemas y, además, en este caso las fórmulas no son de aplicación universal. Es decir, que las políticas son espacios de reflexión que buscan caracterizar problemas, entendiendo que las soluciones a estos no pueden ser aplicadas de manera automática, sin deben acomodarse a las situaciones geográficas y sociales de cada territorio.

La discusión sobre el tipo de Cooperación Internacional idónea debe incluir la denuncia sobre la desigualdad que genera la decisión estatal de tratar con justicia a quien se encuentre dentro de sus fronteras y sea ciudadano. La Cooperación Internacional y el gobierno ecuatoriano deben reconocer que las cifras representan personas y no amenazas, ese tal vez es el obstáculo político más grande. Para superarlo se necesita caracterizar el fenómeno, conocer al refugiado colombiano; las normas no consuelan los estados anímicos de las personas, no dan razón de sus capacidades y miedos. La población en situación de refugio constituye, si quiere verse así, un mercado potencial de trabajo, de comercio y cultura que puede aprovecharse.

El reto de Cooperación Internacional a través de ACNUR es contribuir a que el estado y el gobierno ecuatoriano garanticen el espacio para que la población en situación de refugio construya una nueva identidad y así, pueda ejercer una ciudadanía plena mientras se resuelve su situación.

BIBLIOGRAFIA

Gómez, Rosa (et al). *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá) Facultad de Ciencias Humanas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Noviembre de 2006.

Keohane, Robert. *Después de la Hegemonía, Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Traducido por Mirta Rosenberg. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, 1993.

Kymlicka, Will. *Fronteras territoriales, una perspectiva liberal igualitarista*. Madrid: Ed Trotta, 2006.

Moreano Urigüen Hernán. *Colombia y sus Vecinos frente al conflicto armado*. Quito: Ediciones Abya-Yala, FLACSO Ecuador, 2005

Ramírez, Socorro (Comp.) *Ecuador: Miradas Binacionales*. Bogotá: Academia Diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Marzo de 2008.

Rivera, Vélez, Freddy (et al). *Migración forzada de colombianos: Colombia, Ecuador, Canadá*, Medellín: Corporación Región, FLACSO Ecuador, Septiembre de 2007.

Rivera, Vélez, Freddy. *Seguridad Multidimensional en América Latina*. Quito: Ediciones Abya-Yala FLACSO Ecuador, Julio de 2008.

Capítulos de libros

Ayala, Enrique. "La Nación ecuatoriana en la historia". En Ramírez, Socorro (Comp.) *Ecuador: Miradas Binacionales*. Bogotá: Academia Diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Marzo de 2008. 109-116.

Bello, Martha. El desplazamiento en Colombia: acumulación de capital y exclusión social en Gómez, Rosa (et al). *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá) Facultad de Ciencias Humanas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Noviembre de 2006. 381-395.

Keohane, Robert. "Instituciones internacionales y poder estatal". En: Keohane, Robert *Después de la Hegemonía, Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Traducido por Mirta Rosenberg. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, 1993. 92-160.

Moreano Urigüen Hernán. "Efectos en las fronteras Caso Ecuador". En: Moreano Urigüen Hernán *Colombia y sus Vecinos frente al conflicto armado*. Quito: Ediciones Abya-Yala, FLACSO Ecuador, 2005. 123-153.

Ponce, Javier. "Ecuador y Colombia, más en común de lo que se piensa". En: Ramírez, Socorro (Comp.) *Ecuador: Miradas Binacionales*. Bogotá: Academia Diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Marzo de 2008. 175-184.

Rivera, Vélez, Freddy. "Políticas públicas sobre refugio en Ecuador". En: Rivera, Vélez, Freddy (et al) *Migración forzada de colombianos: Colombia, Ecuador, Canadá*, Medellín: Corporación Región, FLACSO Ecuador, Septiembre de 2007.37-60.

Artículos en publicaciones periódicas Académicas

Adelman; Howard. "From Refugees to Forced Migration: The UNHCR and Human Security". *International Migration Review*, vol 35 N°1 Special Issue: UNHCR at 50: Past, Present and Future of Refugee Assistance (Spring, 2001). Consulta realizada el 1 de Octubre de 2008. Disponible en la página Web <http://www.jstor.org/stable/2676049>,

Ardila, Gerardo. "Queríamos brazos y nos llegaron personas". *Perspectiva*. Edición 14 (2007): 42-46.

Guáqueta, Alexandra, “La cooperación técnica en Colombia como una herramienta de política exterior”. *Colombia Internacional*, N° 30. (Abril - Junio de 1995) Consulta realizada el 26 de diciembre de 2008, disponible en la página Web colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/pdf/descargar.php?f=../data/Col_Int_No.30/01_poli_exte_Col_Int_30.pdf -, consultado el 26 de Diciembre de 2008, 10:00pm

Milner, Helen. “International theories of cooperation among nations. Strengths and weaknesses”. *World Politics*. Vol.44 (Spring 1992): 466-496. Consulta realizada el 23 de Mayo de 2008. Disponible en página Web http://www.princeton.edu/~piirs/publications/world_politics.html

Artículos en publicaciones periódicas no Académicas

“Cancillería: Ecuador atendió 7.472 refugiados”. *El Universo*. Consulta realizada el 14 de agosto de 2008. Disponible en página Web <http://archivo.eluniverso.com/2004/07/29/0001/8/D5777F7B423E4C5887B344009DBC1B00.aspx>

“Ecuador vuelve a exigir pasado judicial”. *Caracol*. Consulta realizada el 21 de diciembre de 2008. Disponible en la página Web <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=728999>

“El Cosena se reúne por la frontera”. *El Comercio*. Quito, Segunda Edición (Viernes 14 de noviembre de 2008): 6

“El desarrollo fronterizo es una meta que no se logró”. *El Comercio*. Quito, Segunda Edición (Lunes 30 de Junio de 2008):2.

“El relato de los refugiados llega a los barrios”. *El Comercio*. Quito, Segunda Edición (Lunes 30 de Junio de 2008):8

“Inteligencia debe seguir en el Cosena”. *El Comercio*. Quito, Segunda Edición (Lunes 30 de Junio de 2008) :8.

“La plurinacionalidad sigue sin lograr consenso en la Asamblea”. *El Comercio*. Quito, Segunda Edición (Martes 10 de junio de 2008):6.

“Lo de Angostura fue una bendición”. *El Comercio*. Quito, Segunda Edición (Martes 2 de diciembre de 2008):3.

“Los vicescandalleros se reúnen por cuarta vez”. *El Comercio*. Quito, Segunda Edición (Martes 10 de junio de 2008):6.

“Nuevo canciller afronta retos con vecinos y EEUU”. *El Comercio*. Consulta realizada el 18 de agosto de 2008. Documento disponible en página Web http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=133386&anio=2008&mes=7&dia=17

“Plan Ecuador, sin éxito en la primera etapa”. *Hoy*. Consulta realizada el 21 de Diciembre de 2008. Disponible en la página Web <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/plan-ecuador-sin-exito-en-primera-etapa-292734-292734.html>,

“Sin Patria”. *Cambio*. N°785 (17 a 23 de julio de 2008): 16-24

“Una buena noticia”. *El Comercio*. Quito, Segunda Edición (Martes 10 de junio de 2008): 5.

Ardila, Gerardo. “Hacia una Política Integral de Migraciones”. *UNPeriódico* (Domingo 8 de junio de 2008): 5

Ayala, Samaniego, Maggy, “Ecuador fija cinco puntos a Colombia”. *El Tiempo*. (Diciembre 24 de 2008): 13

Jaeger, Gilbert, “On the history of the international protection of refugees”, *International Committee of the Red Cross*, Vol 83, N°843 (September 2001): 727-737. Consulta realizada el 17 de Octubre de 2008. Documento disponible en página Web [http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/57JREE/\\$File/727_738_Jaeger.pdf](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/57JREE/$File/727_738_Jaeger.pdf)

Ramírez, Socorro, “Desenvenenar la relación colombo-ecuatoriana”. *UN Periódico*. Consulta realizada el 11 de octubre de 2008, Disponible en la página web <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/ediciones/101/historico101.htm>.

Rivadeneira, Miguel; Maldonado, Ana. “Las FARC hacen daño a Colombia y Ecuador”. *El Comercio*. Quito, Segunda Edición (Miércoles 30 de abril de 2008):8.

Rivas, Enrique. “Ecuador y la xenofobia”. *El Espectador*. Año 121, N°34.351 (18 de Julio de 2008): 2-4

Otros documentos

Axelrod, Robert. “The evolution of cooperation”. Consulta realizada el 25 de Mayo de 2008. Disponible en página Web <http://www-ee.stanford.edu/~hellman/Breakthrough/book/pdfs/axelrod.pdf>

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados –ACNUR-. “Mandato y Programas”. Consulta realizada el 18 de Octubre de 2008. Disponible en página Web <http://www.acnur.org/crisis/colombia/paisesvecinos.htm>

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados –ACNUR-. *Estado de situación del desplazamiento, Enero a diciembre de 2004*. Consulta realizada el 25 de octubre de 2008. Disponible en la página Web www.mediosparalapaz.org/downloads/desplazamiento.doc

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados –ACNUR-. *Operación de ACNUR y agencias socias en Ecuador*, proporcionado por Durval Martínez Divulgador de Información Pública de ACNUR Ecuador, inédito.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados –ACNUR-. *Plan de Acción de México El impacto de la Solidaridad Regional 2005-200*. San José, 2007.

Asamblea Permanente de Derechos Humanos –APDH-. “Mision y programas”. Consulta realizada el 17 de Octubre de 2008. Disponible en página Web <http://www.apdh.ec/index.php?cont=somos>

Benalcázar, Patricio. “Marco de Protección de los derechos humanos: Balance en la Región Andina”. Consulta realizada en abril de 2008. Disponible en la página Web: www.uasb.edu.ec/padh

Billsborrow, Richard; CEPAR. *Origins of the study population of migrants from Colombia, location in Ecuador and intentions to remain or not en The living conditions of refugees, asylumseekers and other colombians in Ecuador. Millennium development indicators and coping behaviour. Ecuador Country Report, Octubre de 2006*. Consulta realizada el 18 de Agosto de 2008. Disponible en la página web: <http://www.nidi.knaw.nl/en/output/2006/nidi-2006-ecuadorcountryreport.pdf/nidi-2006-ecuadorcountryreport.pdf>

CÁRITAS ECUADOR. “Regularización de extranjeros/as Programa de Gobierno o Política de Estado, caso colombiano”. Consulta realizada el 16 de septiembre de 2008. Disponible en página Web http://caritasecuador.org/z_docs/05MH/Regularizacion.pdf

Ceballos, Marcela. “Impacto de las migraciones forzadas de colombianos hacia Ecuador en las relaciones interestatales 1996-2006”. Monografía de grado, Programa de Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-IEPRI-, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2008.

CLACSO. “Ecuador: Las cifras de la emigración internacional”. Consulta realizada el 2 de noviembre de 2008. Documento disponible en página Web [http://www.clacso.org.ar/difusion/secciones/programa-regional-de-grupos-de-](http://www.clacso.org.ar/difusion/secciones/programa-regional-de-grupos-de)

Comunidad Andina. “Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos”. Guayaquil, Ecuador, 26 de Julio de 2002.

Consejo Noruego para Refugiados –NRC-. Áreas de trabajo. Consulta realizada el 18 de Octubre de 2008. Disponible en página Web <http://www.nrc.org.co/>

Consejo Noruego para Refugiados –NRC-. Mandato y Programas en Ecuador. Consulta realizada el 3 de Octubre de 2008. Disponible en página Web: <http://www.nrc.org>

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-CODHES-. *En los límites del Plan Ecuador*. Bogotá, Marzo de 2008.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-CODHES-. *Tras las Huellas del Conflicto*. Bogotá, Diciembre de 2007.

Correa, Rafael. “A través del Plan Ecuador, vamos a oponer la paz a la guerra“. Consulta realizada el 21 de Diciembre de 2008. Disponible en la página Web http://www.presidencia.gov.ec/imprimir_noticia.asp?noid=9237

“Declaración y Plan de Acción de México, para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”, Ciudad de México, 16 de Noviembre de 2004.

Departamento Nacional de Planeación de Colombia, “Elementos para la formulación de la política fronteriza en Colombia”. Documento interno de trabajo, Bogotá, Diciembre de 2007

Departamento Nacional de Planeación. “Colombia 2019”. Consulta realizada el 7 de octubre de 2008. Documento disponible en la página web:

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Pol%C3%ADticasdeEstado/Visi%C3%B3nColombia2019/tabid/92/Default.aspx>

Fundación Ambiente y Sociedad –FAS-. “Foro electrónico para identificar mejores prácticas en minería en páramos de los Andes”. Consulta realizada el 16 de Octubre de 2008. Disponible en página Web http://www.condesan.org/e-foros/Paramo2004/magistral_mineria.pdf

Gobierno Nacional de la República del Ecuador, “¿Qué es el Plan Ecuador?”, Quito, 2007. Folleto informativo.

Gobierno Nacional de la República del Ecuador, Secretaria Nacional del Migrante, “Avances en materia de derechos de las personas migrantes en la nueva Constitución”, 2008. Folleto informativo.

IDCM. *Colombia: rate of new displacement in two decades*. Consulta realizada el 30 de Diciembre de 2008. Disponible en la página Web [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/8AD7CDC1E92636D9C12574E500331E65/\\$file/Colombia+-+October+2008.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/8AD7CDC1E92636D9C12574E500331E65/$file/Colombia+-+October+2008.pdf)

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador –INEC-. *CENSO NACIONAL 2001*. Consulta realizada el 25 de Noviembre de 2008. Disponible en la página Web http://www.inec.gov.ec/web/guest/descargas/basedatos/cen_nac/cen_pob_nac_2001

Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador –INEC-. *Annuario Migratorio Internacional 2006*. Consulta realizada el 28 de Diciembre de 2008. Disponible en página Web http://www.inec.gov.ec/web/guest/descargas/basedatos/inv_soc/mig_int

Jaramillo-Jassir, Mauricio; Tibocho, Ana María. “La revolución democrática de Rafael Correa”. Centro de Estudios Políticos e Internacionales-CEPI-, Facultades de Ciencias Política

y Gobierno y de Relaciones Internacionales, ISSN: 1692-8113. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2008

Larrea, Carlos, “Dolarización y Desarrollo Humano en Ecuador”. Consulta realizada el 10 de Diciembre de 2008. Disponible en la página Web <http://www.flacso.org.ec/docs/larrea19.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, “Localización de la población registrada. Total solicitudes por provincia (2001-2007)”, proporcionado por Durval Martínez Divulgador de Información Pública de ACNUR Ecuador, inédito.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador. “Planex 2020”. Consulta realizada el 28 de Marzo de 2008. Disponible en página Web http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/planex/PLANEX_2020.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Dirección General de Refugiados, “Política del Ecuador en materia de Refugio”, Quito, 2008. Folleto.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de asuntos consulares y comunidades colombianas en el exterior, Programa Colombia Nos Une, “Lineamientos para la Política de Migraciones”, documento interno de trabajo, Bogotá, Junio de 2008.

Naciones Unidas. “Convención sobre el estatuto de los refugiados”. Ginebra, Suiza, 28 de Julio de 1951.

Naciones Unidas. “Protocolo sobre el estatuto de los refugiados”. Nueva York, Estados Unidos, 31 de Enero de 1967.

“ONU pone en riesgo a refugiados al preferir ONGs sobre la Iglesia en Ecuador”. Consulta realizada el 29 de diciembre de 2008. Documento disponible en la página Web <http://www.es.catholic.net/abogadoscatolicos/435/853/articulo.php?id=30028>

Observatorio Distrital de Movilidad Humana, “Base de datos pro-Gres Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador”, 2008, Documento suministrado por Gina Benavidez activista de Derechos Humanos de Ecuador, inédito.

Organización de Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura –UNESCO-. *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*, consulta realizada en marzo de 2008. Disponible en la página web <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001389/138940s.pdf>,

Organización Internacional para las Migraciones-OIM-. “Mandato y Programas en Ecuador”. Consulta realizada el 4 de Octubre de 2008. Documento disponible en la página Web <http://www.oim.org>.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, “Programas de las agencias socias en la frontera”, Documento suministrado por Iván Dielens, Oficial de de Programa de PNUD Ecuador, inédito.

Servicio Jesuita para Refugiados y migrantes –SJRM-. “Mandato y Programas en Ecuador”. Consulta realizada el 4 de Octubre de 2008. Disponible en la página Web <http://www.sjrmecuador.org.ec/>

The Hebrew Immigrant Aid Society – HIAS-. “Misión”. Consulta realizada el 17 de Octubre de 2008. Disponible en página Web <http://www.hias.org/who-we-are>

UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 and the 1967 Protocol relating the Status of Refugees*. Consulta realizada el 25 de Diciembre de 2008. Disponible en la página Web <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3d58e13b4.pdf>

UNHCR, *Statistical YearBook, Global Trends 2007*, consulta realizada el 31 de diciembre de 2008, disponible en la página Web <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4852366f2.pdf>

Werner, Allison; Cassel, Amanda, “Entre la ley y la realidad: la situación actual de los refugiados colombianos en Ecuador”. Consulta realizada el 23 de mayo de 2008. Disponible en la página Web http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=44&Itemid=43

Entrevistas

Entrevista a Ana Vera, Coordinadora de Oficina en Santo Domingo, Fundación Ambiente y Sociedad (FAS), Realizada en Santo Domingo de los Tsáchilas (Ecuador), 26 de Noviembre de 2008.

Entrevista a Ariel Riva, Oficial de Protección, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) Colombia, Realizada en Bogotá, 23 de Octubre de 2008.

Entrevista a Durval Martínez, Divulgador de Información Pública, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) Ecuador, Realizada en Quito, 25 de Noviembre de 2008.

Entrevista a Gavidia Reinoso, Licenciada, Directora de la Escuela Juan León Mera, Realizada en Santo Domingo de los Tsáchilas (Ecuador), 26 de Noviembre de 2008.

Entrevista a Gina Benavidez, Activista de Derechos Humanos de Ecuador y miembro de la Coalición por la migración y el refugio, Realizada en Quito, 2 de Diciembre de 2008.

Entrevista a Karin Eder, Coordinadora de país Ecuador, Consejo Noruego para Refugiados (NRC), Realizada en Quito, 24 de Noviembre de 2008.

Entrevista a María Gardenia Chávez, Profesora de la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador, Realizada en Quito, 24 de Noviembre de 2008.

Entrevista a Patricio Benalcázar, Defensor del Pueblo, República del Ecuador, Realizada en Quito, 1 de Diciembre de 2008.

Entrevista a Wilmer Bone, Psicólogo de la Oficina de Lago Agrio, The Hebrew Immigrant aid society (HIAS), Realizada en Lago Agrio (Ecuador), 28 de Noviembre de 2008.

Anexo 1. Matriz de Acuerdos Binacionales colombo ecuatorianos sobre asuntos fronterizos.

Acuerdos Binacionales Ecuador-Colombia	CONTENIDO
Acta de Quito de 1982 Convenio de Esmeraldas de 1990	Prorrogaron hasta el 31 de mayo de 1992 la aplicación del beneficio a personas que han permanecido ininterrumpidamente en Ecuador o Colombia por más de dos años hasta el 31 de diciembre de 1992.
Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre indocumentados, Registro Oficial Nro. 35 de 28 de septiembre de 1992.	Los ecuatorianos que al 31 de diciembre de 1992 se hallasen radicados en Colombia con una permanencia ininterrumpida tendrán un plazo de dos años, a partir de la vigencia del presente acuerdo, para presentar la solicitud de visa con carácter indefinido.
Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre migrantes ilegales, publicado en el Registro Oficial Nro. 434, 5 de mayo de 1994.	Acuerdan legalizar en forma ágil y gratuita la permanencia de los nacionales de uno u otro país radicados en el Estado receptor, que acrediten una permanencia ininterrumpida mínima de dos años anteriores a la fecha de entrada en vigencia del presente acuerdo
Estatuto Migratorio Permanente entre Ecuador y Colombia (2002) Ratificado por Ecuador en ese mismo año y por Colombia en el 2005	Establece un procedimiento de regularización de trabajadores temporales y posibilidades de establecer una residencia más amplia. Además establece el acceso a visa con exoneración de costo.
Declaración de Quito (agosto 22 del 2003)	Aplicación del “Memorando de Entendimiento entre los Viceministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas de Colombia y Ecuador sobre el Procedimiento para el Tratamiento del Fenómeno del Desplazamiento en Zonas de Frontera”, suscrito en la ciudad de Bogotá el 24 de agosto de 2000. Conformación de una Comisión Binacional especial que, dentro de un plazo máximo de tres meses, esto es a noviembre del 2003, debió presentar un proyecto de Acuerdo Bilateral que contemple la aplicación de una amnistía calificada, a través del mecanismo denominado Visa Convenio.
Declaración de Bogotá (marzo 17 del 2004)	Balance interministerial de la exigencia del Gobierno Nacional para el ingreso a territorio ecuatoriano del Pasado Judicial y de Policía vigente, en cumplimiento del Dictamen 003/04 del Consejo Consultivo de Política Migratoria Balance interministerial de los resultados de las gestiones para solicitar apoyo de los organismos internacionales para la atención y el retorno voluntario de las y los refugiados. El Presidente de Colombia instruyó a la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social) a que siga prestando su apoyo a los desplazados colombianos una vez retornen al país.
Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina, 12 de Julio de 2004	Los gobiernos de Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela acuerdan impulsar el diseño y puesta en marcha de un Programa Andino de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, desarrollar una metodología estandarizada para la formulación de Libros Blancos en materia de defensa, desarrollar y profundizar la cooperación legal, policial y judicial, con el objetivo de contribuir a la conformación de un espacio común de seguridad ciudadana y justicia. Fortalecer la integración fronteriza para evitar amenazas a la paz y a la seguridad. Y construir una Zona de Paz Andina, a partir de la cabal instrumentación de los Lineamientos de la Política Común de Seguridad.
Resolución N° 002/04 del Consejo	La Dirección Nacional de Migración concedió a las y los colombianos/as que sobrepasaron el tiempo autorizado de permanencia legal

Consultivo de Política Migratoria, de noviembre 8 del 2004	en el país, un plazo de 10 días hábiles improrrogables, a fin de que prosiguieran con el trámite respectivo en el Ministerio de Relaciones Exteriores, a efectos de obtener la Visa de No Inmigrante 12-VI. Según el numeral 2 de esta resolución estas facilidades fueron otorgadas hasta el 28 de febrero del 2005
Comunicado conjunto Ecuador - Colombia (7 de diciembre del 2005)	Comunicado Conjunto, en cuyo apartado 21 se estableció que: “El Gobierno del Ecuador registró para su análisis la solicitud de la delegación de Colombia de exonerar del costo de visado de inmigrante, de amparo, en beneficio de los ciudadanos colombianos en situación de solicitar ese visado, de conformidad con las normas pertinentes de la Ley de Extranjería vigente y en aras de la reciprocidad, ya que todas las categorías de visado son otorgadas gratuitamente por parte de Colombia a favor de los ciudadanos ecuatorianos solicitantes”.

Fuente: Tabla elaborada por la autora de la presente monografía con la información obtenida de CÁRITAS Ecuador, “Regularización de extranjeros/as, programa de gobierno o política de estado caso colombiano”, Documento electrónico; Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, “Boletines de prensa de Política Exterior”, Documento electrónico-

Anexo 2. Matriz de disposiciones normativas ecuatorianas alrededor del Refugio

AMBITO	CONTENIDO
Derechos humanos	<p>Declaración de Quito sobre Movilidad Humana 2008.</p> <p>Declarar como política pública la promoción, protección y garantía de los derechos humanos de las personas y familias que viven diferentes situaciones de movilidad; ya sea como emigrantes, inmigrantes, desplazados internos y personas refugiadas a causa de cualquier tipo de violencia, incluida la violencia de género, con especial atención a los derechos humanos de las mujeres, adolescentes, niños/as; personas en destino o tránsito y otros que fueren reconocidos por la legislación ecuatoriana y los Tratados y Convenios ratificados por el Estado Ecuatoriano.</p> <p>Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador. Decreto ejecutivo N°1527 de 1998.</p> <p>Se reconoce en este decreto los siguientes derechos diferenciados: civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, derechos colectivos (indígenas, afros, medio ambiente y comunicación social), derechos humanos por población (mujer, niños/niñas/adolescentes, tercera edad, minorías sexuales, extranjeros y migrantes, discapacitados y detenidos)</p>
Derechos Constitucional	<p>Constitución Política de la república del Ecuador de 2008.</p> <p>Se incluyen 11 artículos específicos sobre derechos de personas migrantes, relativos a una política integral migratoria, la no discriminación por condición migratoria, reconoce el ideal de ciudadanía universal, protección para los migrantes ecuatorianos (derechos a elegir y ser elegidos), reconoce a las familias transnacionales, aplica el principio de reciprocidad en las relaciones internacionales y promueve y apoya las remesas.</p> <p>Constitución Política de la República del Ecuador de 1998. El Ecuador reconoce a los extranjeros el derecho de asilo.</p>
REFUGIADOS	<p>Decreto N° 3301 de 06/05/1992 -Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967.</p> <p>El decreto define la condición de refugiado y reglamenta los mecanismos y el procedimiento para el reconocimiento del estatus.</p> <p>Decreto N° 3293 de 1987 - Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967</p> <p>Resolución No.005 del Consejo Consultivo de Política Migratoria</p> <p>Invocando a la Constitución Política y su principio de igualdad para nacionales y extranjeros, pretenden eliminar el artículo cuatro de la Ley de naturalización que discrimina al refugiado frente al extranjero</p> <p>Acuerdo Ministerial N° 455 del Ministerio de Educación (2006)</p> <p>Para fortalecer la ZIF el gobierno ecuatoriano decreta que todos los niños y jóvenes colombianos indocumentados tienen acceso a la educación en Ecuador.</p> <p>Plan Operativo del Ecuador de Derechos Humanos de 1999 a 2003. Capítulo de Derechos Humanos de los Extranjeros, Migrantes y Refugiados</p>
Trata de personas y Tráfico de Migrantes	<p>Ley Reformatoria al Código Penal que Tipifica los Delitos de Explotación Sexual de los Menores de Edad</p> <p>Ley N° 1.823 de 12 de octubre de 2006</p> <p>Ley N° 1.981 de 31 de agosto de 2004</p> <p>Creación del Plan Nacional por parte de la Comisión Interinstitucional</p>

Migración y Extranjería	<p>Ley N° 2004-023 del 4 de noviembre de 2004, Ley de Extranjería. Dictamen 003/04 del Consejo Consultivo de política migratoria que requiere pasado judicial para ciudadanos colombianos (2004) Ley N° 1897 del 27 de diciembre de 1971, Ley de Extranjería. (Incluye reforma Ley 2001-46 del 23 de julio de 2001) Decreto N° 1991 del 30 de junio de 1986, Reglamento de la Ley de Extranjería. (Incluye reformas DE-4045. RO-S 1002 del 2 de agosto de 1996) Ley N°1.899 del 27 de diciembre de 1971, Ley de Migración. (Incluye reforma Ley 2-PCL. RO 6 del 18 de agosto de 1998) Decreto N° 1900 del 27 de diciembre de 1971, Reglamento de la Ley de Migración. (Incluye reformas DE-1642. RO 370 del 28 de julio de 1998) Política migratoria del Ecuador. Julio de 2007</p>
Nacionalidad	<p>Ley N°276 de Naturalización del 2 de abril de 1976 Decreto N° 277 Reglamento de la ley de Naturalización del 2 de abril de 1976</p>
Acuerdos Internacionales	<p>Convención de Ginebra de 1957 y su Protocolo Facultativo de 1961 Declaración de Cartagena 1984 Declaración y Acuerdo del Plan de Acción de México 2004 Memorando de Entendimiento entre los Viceministros de Relaciones Exteriores sobre un Procedimiento para el Tratamiento del Fenómeno del Desplazamiento en Zonas de Frontera, suscrito el 24 de agosto de 2000 Declaración Ministerial Conjunta entre los ministros de Costa Rica y Ecuador (2004)</p>

Fuente: tabla elaborada por la autora de la presente monografía con la información obtenida de la consulta de la base de datos legal de la Secretaria Nacional del Migrante durante el trabajo de campo en Quito, Ecuador; ACNUR, “Instrumentos normativos de Ecuador”, 2006, documento electrónico; Gobierno Nacional de la República del Ecuador, “Avances en materia de derechos de las personas migrantes en la nueva constitución”,2008; Constitución Política de la República del Ecuador 1998.

Anexo 3. Matriz de organismos de ayuda humanitaria y organizaciones no gubernamentales en Ecuador.

ORGANISMO DE AYUDA HUMANITARIA	ÁREA DE TRABAJO ABAJO	PROGRAMAS
OIM¹ ECUADOR	Migración y desarrollo Migración Forzada Migración Facilitada Reglamentación de la Migración	Construcción y reparación de sistemas de agua potable y saneamiento. Mejoras en rutas de transporte e infraestructura relacionada. Fortalecimiento de Gobiernos Locales. Fortalecimiento de la sociedad civil. Atención a población desplazada y atención de emergencia. Titulación de tierras.
ACNUR² ECUADOR	Asistencia Humanitaria Apoyo técnico y financiero al gobierno Apoyo a la población ecuatoriana	Distribución de raciones alimentarias, higiénicas, apoyo en salud, educación y asistencia psicológica, Proyecto DAFI de becas a refugiados. Creación del Centro de Información y Orientación (CINOR) sobre refugiados, se ejecuta a través de uno de sus socios HIAS. Proyecto comunitario en Fronteras y Quito. Programa de Microcréditos se ejecuta a través de la Fundación Ambiente y Sociedad (FAS).
CNR³ ECUADOR	Defensa de los derechos de la población refugiada/desplazada Apoyo a los organismos de Naciones Unidas en su labor Ayuda humanitaria	Divulgación de información. En trabajo conjunto con INREDH, proyecto de investigación sobre comunidades indígenas fronterizas. Y con, APDH, apoyamos una campaña de sensibilización contra la xenofobia.

¹ Organización Internacional para las Migraciones) es una Organización intergubernamental creada en 1951, está consagrada al principio de que la migración en condiciones humanas y de forma ordenada beneficia a los migrantes y a la sociedad. Entre las actividades de la OIM cabe señalar la promoción del derecho internacional sobre migración, el debate político y orientación, la protección de los derechos de los migrantes, la migración y salud y la dimensión de género en la migración. La OIM en Colombia desarrolla programas sobre Trata de Personas, Prevención del VIH, Trabajo con Desmovilizados pero, para efectos del presente trabajo solo se incluyen los que se consideran pertinentes y tiene oficinas descentralizadas que ejecutan programas en Ecuador.

² En 2000 ACNUR inició su operación en Ecuador, como parte de su Mandato para proteger y asistir a las víctimas del conflicto. El ACNUR apoya al Gobierno del Ecuador en la implementación del procedimiento de refugio y la identificación de soluciones duraderas para este grupo. El ACNUR tiene su oficina principal en Quito y cuenta con oficinas de campo en Ibarra, Esmeraldas, Lago Agrio, Cuenca y Santo Domingo. A través de socios operacionales ACNUR cubre también las provincias de: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana, Pichincha y Azuay.

³ El Consejo Noruego para Refugiados (NRC) ha trabajado ayudando a las personas desplazadas desde 1946. El NRC es una fundación privada y una de las más grandes organizaciones humanitarias en Noruega. Trabaja desde 2004 en Colombia y desde 2008 abre una en Quito, Ecuador.

ORGANISMO DE AYUDA HUMANITARIA	ÁREA DE TRABAJO	PROGRAMAS
SJRM⁴ ECUADOR	Asesoría Jurídica Educación Atención psicosocial	Construcción de un modelo de intervención en centros educativos de la Red Fe y Alegría. Inserción de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo formal. Participación en la Comisión de Educación del Plan Migración, Comunicación y Desarrollo Escuela de Monitores de Derechos Humanos. Escuela de Ciudadanía. Fortalecimiento de la red de Migrantes Refugiados y Desplazados – MIREDES
HIAS⁵ ECUADOR	Atención psicosocial Orientación Cultural Difusión de información en todas las etapas del refugio.	Asistencia psicosocial a través del Método para el Cambio (MPC). Centro de Información y Orientación (CINOR), donde se divulga información sobre el refugio, soledad, etc.
FAS⁶	Viabilizar los procesos de desarrollo sustentable en el Ecuador, mediante la integración de las dimensiones social, económica, ambiental y cultural del desarrollo.	Programa de Protección e Integración Local (PPII). Programa de microcréditos.
APDH⁷ ECUADOR	Recepción, investigación, seguimiento, denuncia y sistematización de casos de violación de derechos humanos. Promoción, difusión e información de los DDHH a nivel masivo.	Programa educativo (capacitación a jóvenes en DDHH). Programa de fronteras (divulgación de información, monitoreo de la situación bifronteriza, denuncia de violaciones y diseño de propuestas para afrontar el refugio)

Fuente: Tabla elaborada por la autora de la presente monografía con la información de OIM. ÁREAS de trabajo y programas en la Frontera. Documento electrónico; ACNUR. Mandato y Programas. Documento electrónico; SJRM. Áreas de trabajo y Programas. Documento electrónico; NRC, Áreas de trabajo. Documento electrónico; HIAS, Misión. Documento electrónico; FAS. “Foro electrónico para identificar mejores prácticas en minería en páramos de los Andes”, Documento electrónico; APDH, Misión y Programas. Documento electrónico.

⁴ El Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes – Ecuador es una institución que trabaja el refugio y la migración desde la perspectiva de la integración y la defensa de los derechos de la población migrante y refugiada en Ecuador. El Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes del Ecuador (SJRM-Ecuador) es la delegación para Ecuador del Jesuit Refugee Service (SJR), organización católica internacional con sede en Roma y presente en más de 50 países

⁵ The Hebrew Immigrant Aid Society. HIAS es una organización no gubernamental cuyos orígenes se remontan a la década de 1880. En Ecuador, la Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados trabaja desde el año 2003 y en conjunto con ACNUR desde 2006.

⁶ Fundación Ambiente y Sociedad es una organización no gubernamental ecuatoriana que se funda en 2000 y tiene un trabajo nacional. Fundamentalmente en temas de medio ambiente y sostenibilidad y desarrollo local. Trabaja como socia de ACNUR desde 2006.

⁷ Asamblea permanente de Derechos Humanos es una organización no gubernamental ecuatoriana, de amplio reconocimiento por su trabajo en Derechos Humanos.

Anexo 4. Matriz de agencias del sistema de Naciones Unidas y sus programas en la frontera norte de Ecuador.

Agencia	Nombre del proyecto/programa	Sector Temático			Área geográfica	Monto 2008
ACNUR	Integración Local y Asistencia a los Refugiados en el Ecuador.	Asistencia Refugio	Humanitaria	y	CN (Imbabura, Sucumbíos, Esmeraldas, Carchi)	620.891,78
ACNUR	Capacitación sobre derechos de solicitantes de refugio y refugiados en la Frontera Norte	Asistencia Refugio	Humanitaria	y	CN (Imbabura, Sucumbíos, Esmeraldas, Carchi)	\$ 30.000
ACNUR	Asistencia Humanitaria	Asistencia Refugio	Humanitaria	y	CN (Imbabura, Sucumbíos, Esmeraldas, Carchi)	146.549,70
ACNUR	Educación Becas DAFI	-Asistencia Refugio -Educación	Humanitaria	y	Imbabura, Sucumbíos, Esmeraldas y Carchi	45.516
ACNUR	Protección y Apoyo a la Dirección General de Refugiados (MRREE)	-Asistencia Refugio Fortalecimiento y Manejo de gestión	Humanitaria	y	Nacional	260.052,00
HÁBITAT	Fortalecimiento de la planificación y gestión urbana y ambiental en Esmeraldas	Fortalecimiento y Manejo de gestión -Empleo y Producción	Institucional		FN	150.000
OMT	Microempresas Turísticas, Micro crédito y Reducción de la Pobreza	Pobreza, Alimentaria Empleo y Producción	Seguridad		CN (Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos)	
ONUDI	Programa Integrado ONUDI- MICIP. Mejora Sustentable de la competitividad industrial.	Fortalecimiento y Manejo de gestión Empleo y Producción	Institucional		CN (Imbabura. Cantones: Antonio Ante, Ibarra)	1'000.000 a tres años, pero no está definido todavía.
OPS-OMS	Desarrollo de políticas y servicios de salud.	Fortalecimiento y Manejo de gestión Salud	Institucional		CN (Sucumbíos) (en 2006 se sumará Carchi)	

OPS-OMS	Control de enfermedades y riesgos del ambiente.	Fortalecimiento y Manejo de Salud Institucional y gestión Agua y saneamiento	CN (toda la frontera norte)	
OPS-OMS	Proyecto de salud familiar.	Fortalecimiento y Manejo de Salud	CN (toda la frontera)	No definido presupuesto total (OPS-\$10.000)
OPS-OMS	Fortalecimiento del sector salud para atender a refugiados	Fortalecimiento y Manejo de Salud Asistencia Humanitaria y Refugio	FN (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana)	Se están financiando los fondos
OPS-OMS	Proyecto de cooperación técnica entre países (TTC) Ecuador-Colombia; vigilancia salud pública, plaguicidas y calidad de agua	Fortalecimiento y Manejo de Salud Agua y saneamiento	FN	Se están financiando los fondos
OPS-OMS	Fortalecimiento de la Salud Pública y Reglamento Sanitario Internacional	Fortalecimiento y Manejo de Salud	Provincias de Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas-Ecuador y los Dpto de Nariño y Putumayo de Colombia	
PMA	ECU/EMOP/10381 Asistencia alimentaria para refugiados y solicitantes de refugio afectados por el conflicto armado de Colombia.	Pobreza y Seguridad Alimentaria Asistencia Humanitaria y Refugio	CN (Esmeraldas, Sucumbíos, Imbabura, Carchi)	Pichincha, Guayas, Azuay
PMA	Asistencia alimentaria a mujeres que participan en la programa de alfabetización y educación para la vida: “Yo si puedo”	Pobreza y Seguridad Alimentaria Educación Género	FN (Carchi, Imbabura, Sucumbíos)	\$ 60.000 Imbabura (Pimampiro, Ibarra, urcuquí, Antonio Ante)
PMA con mecanismos de coordinación con OPS	“Alimentación y nutrición en la población indígena Awá de Frontera Norte”.	Pobreza y Seguridad Alimentaria Salud Género Interculturalidad	FN (22 centros comunitarios. Esmeraldas Carchi, Imbabura)	\$130.000 PMA

PMA	"Asistencia Alimentaria a personas viviendo con VIH / SIDA"	Pobreza Alimentaria	y	Seguridad		
PMA	PRRO (Operación de socorro y recuperación) Asistencia Alimentaria a la Población Refugiada Afectada por el Conflicto Interno en Colombia	Pobreza Alimentaria	y	Seguridad	CN (Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana, Carchi e Imbabura) Pichincha, Azuay	\$2'200.000
PNUD y PMA	Programa de Alimentación Escolar.	Pobreza, Alimentaria Educación		Seguridad	CN (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana)	
PNUD y PMA	Programa de Alimentación y Nutrición PANN 2000.	Pobreza Alimentaria Salud Género	y	Seguridad	CN (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana)	
PNUD y PMA	Programa Aliméntate Ecuador	Pobreza Alimentaria Salud	y	Seguridad	CN (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos)	
PNUD (ART)	Programa Articulación de Redes Territoriales ART	Gobernanza y fortalecimiento institucional, Desarrollo económico territorial, Apoyo a políticas públicas y cumplimiento de los ODM, Cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios sociales, Codesarrollo y migración, Refugio y desplazamiento. Estableciendo como ejes transversales : Promoción del Desarrollo sostenible, Interculturalidad, Patrimonio cultural y desarrollo local, DD.HH y Derecho Internacional del Refugiado.			Provincia de Carchi, cantones de Mira, Montufar y Tulcan (con aberturas hacia Espejo, Huaca y Bolivar)	Presupuesto AECI: 171,000 US\$ Presupuesto GPSF: 301,659 US\$ (Global and Peace Security Fund. Canada)
		Pobreza	y	Seguridad		

PNUD (pobreza)	Cadenas productivas sostenibles en Frontera Norte y la Región Amazónica del Ecuador	Alimentaria Empleo y Medio Género	Producción Ambiente	FN: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana y Napo	1.919.605,00
PNUD (desarrollo sostenible)	Proyecto 00057695 Fondo Respuesta en Frontera Norte	Fortalecimiento Institucional y Manejo de gestión Medio Ambiente		Sucumbíos: LAGO AGRIO	46.276,43
PNUD (PPD)	Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) en la Frontera Norte:				
PNUD (PPD)	Desarrollo sustentable del Centro Kichwa Shayari – Conservando la biodiversidad	Empleo y Medio Interculturalidad	Producción Ambiente	FN (Sucumbíos: Cascales)	
PNUD (PPD)	Promoción de Fincas agro-productivas en el área de amortiguamiento del territorio indígena Awá	Empleo y Medio Derechos Humanos y Administración de Justicia	Producción Ambiente	FN (Esmeraldas: San Lorenzo)	
PNUD (PPD)	Manejo de cacao tradicional y reforestación de plantas nativas en extinción en las comunidades	Empleo y Medio Ambiente	Producción Ambiente	FN (Esmeraldas: Quinindé)	
PNUD (PPD)	Fortalecimiento de capacidades de gestión de conflictos socio ambientales de los beneficiarios de proyectos PPD	Fortalecimiento Institucional y Manejo de gestión Medio Ambiente		CN (Sucumbíos)	
PNUD (PPD)	Elaboración de un plan de manejo ambiental para conservar la biodiversidad en Páramos y bosques nativos de la cordillera Occidental	Medio Ambiente		FN (Carchi)	
PNUD (PPD)	Manejo agroecológico del ecosistema semiárido y formación de una ecoempresa para el desarrollo sustentable de la parroquia de Ambuqui	Empleo y Medio Ambiente	Producción Ambiente	FN (Imbabura: Ambuquí)	0
PNUD (PPD)	Fomento al uso de biodigestores en fincas integrales campesinas en la zona subtropical de Intag, Cotacachi	Pobreza, Alimentaria Empleo y Medio Ambiente	Seguridad Producción	FN (Imbabura: Intag, Cotacachi)	0

PNUD (PPD)	Sensibilización, capacitación y diseño de planes para la reducción y eliminación de COPs en 7 parroquias de la Provincia de Imbabura	Fortalecimiento Institucional y Manejo de gestión Medio Ambiente		FN (Imbabura: Parroquias de Chuga, Mariano Acosta, Ambuquí, Chaltura, Imbaya, Natabuela y San Roque)	
PNUD (PPD)	Fortalecimiento en temas empresariales a proyectos PPD	Pobreza, Alimentaria Empleo y Medio Ambiente	Seguridad Producción	CN (Varios proyectos PPD ya culminados)	
PNUD (PPD)	Difusion Sensibilizacion y Capacitacion Sobre Contaminantes Organicos Persistentes	Medio Ambiente		FN (Esmeraldas: Codesa- Esmeraldas)	\$1.200
PNUD (PPD)	Rescate y Conservacion de la Biodiversidad de la Comunidad Cofán Dureno	Medio Interculturalidad	Ambiente	FN (Sucumbíos: Comunidad Cofán- Dureno)	\$10.634
PNUD (PPD)	Caña Cabeña	Medio Ambiente		FN (Esmeraldas: cantón Muisne)	21.995
PNUD (PPD)	Conservación de la Biodiversidad en el territorio de la Nacionalidad Secoya	Medio Ambiente		FN (Sucumbíos)	\$ 14.049
PNUD (PPD)	Piscicultura Sostenible en la Amazonía Ecuatoriana	Medio Ambiente		FN (Sucumbíos)	\$ 12.758
PNUD (PPD)	Estrategias sostenibles para evitar la degradación de los suelos	Medio Ambiente		FN (Imbabura)	\$ 12.500
UNICEF	Educación inicial y familiar con enfoque intercultural	Educación		Sucumbíos	
UNICEF	Mejoramiento de la calidad de la educación básica	Educación		Esmeraldas	\$44.000
UNESCO	ecazop i (educación, capacitación y desarrollo de las comunidades en zonas de explotación y expansión petrolera ecazop ii (educación, capacitación y desarrollo de las comunidades en zonas de explotación y exploración petrolera	Educación, Seguridad Empleo y Salud Agua y saneamiento	Pobreza y Alimentaria Producción	FN <u>Sucumbíos</u> : Lago Agrio, Putumayo, Cuyabeno, Orellana: Coca, Joya de Los Sachas, Dayuma y Dureno	Se espera la firma del Convenio Febrero del 2008 para el ECAZOP II
UNESCO	prodecu (proyecto de desarrollo educativo del cantón cuyabeno)	Educación Salud		FN (<u>Sucumbíos</u> : Cuyabeno)	Se están financiando los fondos
UNIFEM	Acceso a la justicia	Género		Sucumbíos	

UNIFEM	Prevención a la violencia contra la mujer en las comunidades Kichwas de Sucumbíos	Género	Sucumbíos (Ecuador) y Pando (Bolivia)	\$ 118,000 para los 18 meses de duración del proyecto
UNIFEM PNUD	Estrategia para fortalecer las dimensiones de género en el PDP - NBZ	Género	Sucumbíos	\$82 175
ONUDD	Facilitación de la aplicación efectiva de la ley en Ecuador	Fortalecimiento Institucional y Manejo de gestión Derechos Humanos y Administración de Justicia Control de ilícitos	CN (ciertas partes del proyecto están especialmente enfocadas en la Frontera Norte, por ejemplo cooperación fronteriza y control de precursores químicos)	\$ 430.900
ONUDD	Programa de control de contenedores	Fortalecimiento Institucional y Manejo de gestión Empleo y Producción Control de ilícitos	CN (Puertos marítimas de Guayaquil y Manta). Posible extensión a otros puertos privados.	Por definir
ONUDD	Informe sobre las extensiones de cultivos ilícitos de coca en el Ecuador	Control de ilícitos	FN (provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, y Orellana)	Por definir
OIM (Organización Internacional para las Migraciones)	Programa Integrado de Desarrollo Municipal - PIDEM	Fortalecimiento Institucional y Manejo de gestión Empleo y Producción Servicios Sociales Básicos	FN Carchi: Huaca, Espejo, Mira, Tulcán y Bolívar; Esmeraldas: Eloy Alfaro, San Lorenzo, Muisne; Sucumbíos: Cascales, Putumayo, Lago Agrio; Imbabura: Ibarra; Napo: Archidona, El Chaco; Orellana: Joya de los Sachas)	6,1 millones.
UNICEF, ACNUR, PMA	Enfoque integral para la protección de poblaciones vulnerables afectadas por el conflicto colombiano en la Frontera Norte del Ecuador.	Fortalecimiento Institucional y Manejo de gestión Educación Derechos Humanos y Administración de Justicia Asistencia Humanitaria y Refugio	FN (<u>Esmeraldas</u> : San Lorenzo, Eloy Alfaro. <u>Carchi</u> : Tulcán, San Pedro de Huaca. <u>Sucumbíos</u> : Lago Agrio, Cuyabeno, Gonzalo Pizarro, Putumayo,, Sucumbíos y Cascales. Imbabura; Ibarra, Cotocachi)	\$111,307 (UNICEF)

PNUD - Oficina del Coordinador Residente (OCR)	Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte del Ecuador (PDP-FN) (segunda fase)	Frontera (mayor enfoque en Sucumbíos)	Norte en	1.933.521,00
---	--	--	-------------	--------------

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, Documento inédito suministrado por Iván Dielens, Oficial de de Programa de PNUD Ecuador durante el trabajo de campo.

Anexo 5. Tabla de Proyección de la población necesitada de protección basado en las solicitudes aceptadas entre 2001-2005

Línea	Formula	Tipo de Población	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
A		Solicitantes de asilo	475	3017	6766	11463	7853	7091	36665
B		Refugiados reconocidos	390	1406	1578	3326	2496	2486	11682
C		Solicitudes negadas	60	394	1199	4392	4207	2669	12921
D	B/A	Tasa de aprobación	82,11%	46,60%	23,32%	29,02%	31,78%	35,09%	41,31%
E		Entradas	191501	182316	191020	205353	179442	164123	1119815
F		Salidas	64220	76138	81861	88153	140138	124763	575255
G	E-F	Migración Neta		106178	115219	117218	39304	39360	544560
H	G-A	Base de cálculo para la población	126806	103161	108453	105755	31451	32269	507895
I	H*D	Otros con necesidad de protección	104114	48076	25294	30685	9996	11313	209835
J	A-C+I	Total de población con necesidad de protección	104529	50699	30861	37756	13642	15735	233579
K		Total acumulado de población con necesidad de protección		155089	186089	223845	237487	253222	

Fuente : : Bilsborrow y CEPAR , Origins of the study population of migrants from Colombia, location in Ecuador and intentions to remain or not en The living conditions of refugees, asylumseekers and other colombians in Ecuador. Millennium development indicators and coping behaviour. Ecuador Country Report, Octubre de 2006, pag 165

Anexo 6. Tablas de Asistencia recibida a su llegada a Ecuador por la organización y por el estatus de refugio.

Ayuda recibida de	Refugiados/Solicitantes		No Refugiados/Solicitantes		Total de Hogares	
	de refugio		de asilo		%	Casos
	%	Casos	%	Casos		
ACNUR	92,3	84	61,5	8	91,4	92
Iglesia	19,8	18	15,4	2	16,7	20
ONG	9,9	9	30,8	4	11,7	14
Otros	6,6	6	15,4	2	6,2	8
Total ayuda recibida	74,0	91	4,7	13	32,5	104
Ayuda no recibida	26,0	32	95,3	264	67,5	296
Total	100	123	100	277	100	400

Nota: se puede recibir asistencia de más de una organización

Fuente : Bilsborrow y CEPAR , “Origins of the study population of migrants from Colombia, location in Ecuador and intentions to remain or not en The living conditions of refugees, asylumseekers and other colombians in Ecuador. Millennium development indicators and coping behaviour. Ecuador Country Report, Octubre de 2006”, p.105.

Anexo 7. Tabla del tipo de ayuda recibida por hogar con estatus de refugiado

Tipo de ayuda recibida	Refugiados/Solicitantes			Otros		Total
	de refugio					
	%col	Casos	%	Casos	%	Casos
Vivienda	6,6	6	15,4	2	8,6	8
Comida	90,1	82	84,6	11	88,9	93
Dinero	18,7	17	7,7	1	13,0	18
Educación	18,7	17	38,5	5	19,8	22
Salud	20,9	19	15,4	2	22,8	21
Ropa	5,5	5	7,7	1	6,2	6
Otros	28,6	26	15,4	2	28,4	28
Total	74,0	91	4,7	13	32,5	104
Ayuda no recibida	26,0	32	95,3	264	67,5	296
Total	100,0	123	100,0	277	100,0	400

Fuente: Bilsborrow y CEPAR , “Origins of the study population of migrants from Colombia, location in Ecuador and intentions to remain or not en The living conditions of refugees, asylumseekers and other colombians in Ecuador. Millennium development indicators and coping behaviour. Ecuador Country Report, Octubre de 2006”, p.105.

Anexo 8. Entrevista 1, Patricio Benalcázar

Entrevistado: Patricio Benalcázar, Defensor del Pueblo Ecuador (PB)

Entrevistador: Margarita de la Torre (MD)

Quito, Ecuador 1 de diciembre de 2008, 6:00pm

(PB): Me dijiste de tu trabajo. Bueno, primero te cuento yo un poco. La iglesia católica hace un trabajo bien interesante de cara al tema de los refugiados particularmente el trabajo de la pastoral migratoria aunque hoy se denomina pastoral de movilidad humana y también de recursos jurídicos que se han generado alrededor porque ellos pasaron de una mirada de emergencia asistencialista a un enfoque de derechos con la comunidad de refugiados esto es bien interesante porque digamos ya no los mira como un sujeto de compasión sino los mira como un sujeto de derechos en el marco de un nuevo contexto y los miran además en el marco de la necesidad de incorporarles a una comunidad de personas que también viven situaciones de vulnerabilidad y que han vivido situaciones difíciles como una oportunidad de un encuentro no solo político jurídico y cultural familiar de relación de vecindad y que ayuda mucho a sensibilizar a otros, porque el trabajo de la pastoral a animado al diálogo y el diálogo con otros implica normas de organización de asociaciones de refugiados que ya han tenido un proceso en crecimiento hasta aliarse con organizaciones no gubernamentales de derechos humanos organismos de cooperación internacional e instituciones del estado hace años atrás el tema de los refugiados no estaba en la agenda política ni en la agenda pública mas allá de si existía el tema en la cancillería hoy el tema esta incorporándose en una agenda mayor en el país a tal punto que llego el efecto del tema del refugio a la propia constitución política eso muestra un nuevo escenario un nuevo contexto que es importante la iglesia ha cumplido un rol muy muy bueno que más te puedo decir eee no se si quieres hacerme preguntas?

(MD): Tengo una ¿Quería que me contara un poco sobre la fronteras y las ciudades solidarias. El gobierno como asume el reto de las fronteras y las ciudades solidarias sobre el tema de los refugiados?

(PB): De eso te quiero contar un poco históricamente, el plan de acción de México fue un proceso interesante de cara a la perspectiva que tenían la sociedad civil sobre los refugiados, entonces fue importante y muy interesante. cuando se discute el PAM y se aprueba en 2004, no se hace un proceso muy serio de seguimiento a su implementación por supuesto están estos programas de fronteras solidarias y ciudades solidarias y se lo retoma en estos últimos tiempos exactamente hace un año y anterior a eso fueron iniciativas parciales o unilaterales que seguramente tuvieron impacto en algunos lados, de algunas organizaciones de una manera no articulada pero hoy con el plan de acción de protección a los refugiados donde todos nos

comprometimos necesitamos más. De alguna distancia inclusive del estado o de alguna organización civil o de asociaciones de refugiados hay un nuevo contexto cierto porque ya se los mira diferente y eso es bueno. Yo creo que la implementación del sistema de fronteras y ciudades solidarias intenta ser incorporado en el plan de Ecuador que es la respuesta gubernamental. Tiene muchas dificultades de implementación real y concretas eso es verdad y yo creo eso que tiene que ver con la conducción que tiene el plan Ecuador, cuando hablo de conducción quiero decir que la necesidad de que los programas y las estrategias que incluye deberían contar con una participación cierta directa y real de la comunidad en acciones de frontera y todos sus actores, creo que hay ciertas limitaciones y dificultades. Creo además que no hay suficientes recursos o los recursos que se tienen se están apuntando de manera incorrecta o inadecuada creo que hay buenas iniciativas pero no son suficientes ya... a ese tema de frontera solidaria y ciudad solidaria son asuntos que para mí son tremendamente gravitantes. Frente al tema de lo colombiano en general hay mucha presión de determinar directamente de la fiscalía, si? del ministerio fiscal en cuestionar la política migratoria del gobierno algo que así que al abrir las fronteras y al haber abierto también la frontera con Colombia también permite el ingreso de gente que puede estar involucrada en actos delictivos. Esa esa afirmación de la fiscalía que se da por conjunto de acumulados mediáticos no digo de la realidad sino mediáticos que son de impacto social por secuestros en un sitio o por acciones contra la propiedad del otro o delitos en una ciudad o en otra, como eventos espectaculares se muestran a la ciudadanía y se le demuestran que como la responsabilidad de esto que es la apertura de las fronteras y la presencia de colombianos y Colombia. Si a esto se suma las diferencias político diplomáticas que tienen los dos gobiernos, no cierto? que generan no solo un ambiente mediático sino un imaginario social y cultural contrario a la presencia de población inmigrante en general colombiana

En particular. hoy di una conferencia en Cuenca sobre este tema y yo les decía en el 2004 ocurrió en un escenario político social, con pronunciamientos del presidente de la república de ese entonces muy parecidos a los del presidente Correa hoy, en decir voy a cerrar la frontera, voy a pedir otra vez el pasado judicial y yo no voy a permitir que vengan acá y los colombianos hagan esto o lo otro, no cierto? y en el 2004 bajo otro escenario mediático y cultural que es interesante y que la gente del común empieza a reproducir en su imaginario. se demostró porque una organización de derechos humanos del Ecuador consiguió datos estadísticos de la policía judicial en los cuales los delitos contra la propiedad, contra la libertad, contra la vida y la integridad de las personas eran producidas por población colombiana en un 2% ,es decir, que no era cierto ni siquiera en las estadísticas de la policía que la criminalidad se haya presentado en el país producto de la presencia de los inmigrantes y menos por su condición de nacionales colombianos

pero es bien importante entenderlo de cara al ejercicio de los hechos porque alrededor de eso lo cierto y la cotidianidad la discriminación se presenta. yo conocí de momento y forma inmediata. El presidente Correa y que ve inmediata después de las declaraciones del fiscal general de la nación, tres casos, dos de ellos ciudadanos que le arrendaban a los que les daban refugio les pidieron que salgan “que no quiero colombianos, que me da miedo” colombianos ni nada y también ciudadanos colombianos que estaban en situación de refugio en el país que llegaban a una casa de familia que había servicios de emergencia o de alguna organización gubernamental y con apoyo del ACNUR y la misma noche de su llegada que hicieron un escándalo en la calle que estuvieran golpeando a un ciudadano colombiano y amenazándolo y acusándolo que por ser colombiano algo iba a pasar, porque ocurrían muchas cosas en el país y estaban atemorizados y denunciaron ese hecho ante la fiscalía y de seguridad pero que, que está detrás de todo esto. Yo siempre he afirmado que las diferencias diplomáticas o políticas entre los gobiernos no pueden pagar los ciudadanos de los respectivos países y menos pagar las víctimas de un conflicto como es el conflicto colombiano entonces marcaron la diferencia entre víctimas y victimarios, nadie duda que hay que tomar medidas de seguridad cualquier estado las toma pero medidas que maltraten a una población por su nacionalidad es terrible y violenta. Toda esa forma de convivencia pacífica toda norma de derechos humanos entonces realmente la lógica de securitización viola toda norma social y cultural y luego normativa esta alrededor en este momento del tema colombiano. claro que las condiciones en el Ecuador como han cambiado en este último tiempo permiten que otras voces y las otras voces que se pronuncian son las que, yo me considero entre esas voces, dicen que no se puede criminalizar al inmigrante la nacionalidad de las personas no les otorga estatus de criminales ni de potenciales criminales, ese es un gravísimo error y hemos planteado en términos, incluso, de coherencia de cara al discurso que planteamos sobre ecuatorianos en el exterior deberíamos aplicarlo en nuestro propio país. eee, pero es difícil, es más complejo. Porque el escenario cultural te arrastra el resto de cosas! te arrastra una sociedad que discrimina en la cotidianidad, una institucionalidad que con esos imaginarios cierra puertas, no las abre, no cierto? crea resentimientos, celos, temor y se acrecienta lo que de manera clara muchas las investigaciones han dicho, la FLACSO y otros colegas: lógica del miedo. El miedo al otro. Porque viene de allá, pero este es un asunto que creo hay que trabajarlo mucho mucho y hacer contactos sobre este tema.

Yo entiendo que tal vez para el mes de enero, tal vez el gobierno va a volver a tomar el tema del pasado judicial, no es cierto?...vamos a ver qué se puede hacer durante todo este mes para contraponer esa lógica, esa perspectiva, pero ahí ahí esta e..... no te puedo en detalle caso instituciones que alrededor de este tema manifiesto al caso concreto de violación de

derechos discriminación social de no acceso al sistema educativo de dificultades para afiliarse al sistema de salud de problemas para obtener créditos bancarios ,por ejemplo, de estando ya de refugiados, acceder al seguro social obligatorio ya vinculados con el ejercicio de derechos y concretamente al interior del país en muchos casos que irán apareciendo cada vez mas. Pero es también del otro lado de la orilla, y quizás la primera herramienta que nos es favorable es la nueva constitución política. Una nueva constitución que consagra el derecho a migrar, que considera que ninguna persona puede ser calificada ni considerada como ilegal en el mundo, específicamente en el país. y de reconocer derechos de todos los sujetos de movilidad incluidos los ecuatorianos en el exterior y sus familias, incluir a la población refugiada como sujeto de derecho, no es cierto? si coges la constitución en el artículo 41 vas a ver como está planteado el tema de los refugiados, que es un tema de tratamiento interno que además de Colombia claro conflicto armado con sin ser de uno u otra causas que pueden ser desastres naturales, el propio calentamiento global eventualmente situaciones de epidemias, desplazamiento interno poblaciones y grandes empresas grandes o actividades petroleras mineras de bosques o que generan bienestar.

Están ahí consagrados se están mirando como sujetos de derecho y eso es bien importante. Y hay otros capítulos de la propia constitución que prevén, no cierto? un tratamiento humanitario desde un enfoque de derechos humanos en las fronteras y se habla específicamente el tema de refugiados en el capítulo de integración de la constitución política estas principios mediáticos tienen que orden que están ahora en la constitución y porque sale de un proceso de transición tiene que generar todo una nueva arquitectura constitucional y política que permita que esto se aplique quizás si se pueda demandar la aprobación de una ley integral de movilidad humana que es una demanda de las organizaciones que trabajan en el tema de los inmigrantes y de los refugiados para que ya no se aborde mal el tema de la dignidad y todos los sujetos de una manera dispersa, desarticulada, normativa e institucionalmente, sino sea más coherente y articulada. hay un camino interesante allí que ha sido recogido en instituciones como la secretaria nacional del migrante y en órganos de derechos humanos apoyados por el propio ministerios de relaciones exteriores y el propio ministerio de gobierno, empujado por organizaciones civiles que vienen a permitir aaa .. Trabajar un proceso de elaboración de una ley integral de movilidad humana sin que sea lo más participativa posible y en el tema de los refugiados será un cuerpo específico y que se buscara que sea lo más garantista posible. Tengo la experiencia ya en el 2002 sobre la reforma de la situación de los refugiados, no cierto? y se armo una propuesta de una ley orgánica de refugio , que no paso en el congreso porque había otros delegatarios políticos que estaban en la palestra y no paso. Pero hoy las comisiones estamos empujando, la defensoría abiertamente ha

manifestado la voluntad de que están las puertas abiertas para que podamos abordar el tema de los refugiados y de los otras poblaciones en movilidad. Entonces, hay un buen escenario también en forma receptiva y en definitiva yo quiero decir que hay una disputa política. Hay una disputa política en el tipo de cambio y concepción del tema de movilidad y refugio. y que esa política se refleje en la propia asamblea constituyente que vivimos, hay distintas fuerzas y distintos intereses en juego y no es fácil. Al interior incluso de movimientos que pueden llamarse progresistas. Yo lo viví al interior de la asamblea y puedo dar fe y entonces el espacio se convierte en el escenario de disputa. eh.....en ese sentido pero ese es un asunto que no se si favorable pero así ha sido sobre el tema de que tú me decías sobre ayuda de de refugios creo que se ha intentando responder lo más eficiente posible facilitando muchas cosas. hay ahí una realidad pública como en el ministerio de relaciones exteriores ha hecho un gran trabajo la iglesia católica incluso tienen un trabajo en las fronteras de manera binacional, con la comisión fronteriza al igual que valorable que le ha significado mucho al gobierno para que de hecho hay muchas que son modelo del Ecuador una ordenanza en Cuenca que es de refugiados, hay una ordenanza en Quito también sobre refugiados.

(MD) ¿qué es ordenanza?

(PB): ordenanzas son las normas emitidas por los concejos municipales, en este caso dirigida a garantizar los derechos de movilidad de las personas, entre esas los refugiados por ejemplo. que busca concretar este concepto de ciudades solidarias y ahí una primera crítica, no es que la ciudad solidaria como propuesta de un plan de acción de México se deba garantizar pequeños proyectitos. A mí me parece que las ciudades solidarias son posibles cuando se han asumido en términos de política pública de los actores. Hablo de los municipios porque eso le da sostenibilidad, permanencia y recursos para que esas políticas de ciudades solidarias sean permanentes. La sociedad civil, iglesia y todo lo que quieran pero no se resuelve con pequeños proyectos que la cooperación internacional diga porque eso empieza y termina. y eso es un problema de enfoque si esa experiencia va apuntada a un proceso de política, de construcción de política y de política pero si es una captación de recursos para que sea igual estamos hablando de pero yo digo como cosa interesante y hay que empujarla, que otra interesante en un escenario un nuevo escenario y levante a propósito de una investigación que inicie desde el año 2000 la iglesia católica como una organización sobre la frontera que era el tema de cuáles eran los principales derechos generados de la en general en el país y se claro que primero el tema de la regularización es decir el primero, porque hay mucha vulnerabilidad cuando no tienes papeles pero luego nos dimos cuenta cuando

regulares su condición de refugiados y el carnetizo que fue también lo que generaba era un estigma social. Algunos dicen y eso que es otros dicen algo de derecho hay un montón de imaginarios. La regularización luego nos dimos cuenta que había problemas en el aspecto laboral en el trabajo de , eee...había problema en el acceso a nivel educativo de los niños y adolescentes al mismo sistema de salud. Empieza a ver problemas en relación al acceso a otro servicio, como el servicio de salud, de seguridad social, a la cuestión del crédito para integrarse ya siendo regular y negados esos derechos por instituciones públicas y entramos a que cuando rebaza la vía de emergencia la vía de regularización y que ya entra a la discusión el tema de integración en el ejercicio de de derechos concretos. Donde estamos empeñados en trabajar abiertamente, abiertamente.

Es interesante porque alrededor de un tema ese de levantamiento que hizo la iglesia católica, voy a compartirme esa investigación, se empezó a trabajar el sistema un trabajo interesante fue un proyecto que buscaba mirar en la frontera empezar un trabajo con las escuelas de sensibilización pero que tenían una mirada hacia la política y empieza a plantearse una propuesta de reforma y un acuerdo ministerial con una participación de muchos, no digamos todos, porque hay muchos actores, desde el seno de naciones unidas las organizaciones, el ACNUR o la OIM mismo o la iglesia y se sacó un acuerdo ministerial el 455, que garantizaba el derecho a la educación a todos, niños, jóvenes, adultos. Ese artículo reformó el 333 porque no incluía a los refugiados. Ya no solamente hablamos de refugiados o de ecuatorianos que retornan, todos! los que lleguen a este país, sin importar su condición, tienen derecho al acceso a la educación. Es un avance muuuuy importante. De ahí en adelante hay un proceso para que el acuerdo se asuma en las subdirecciones, en particular en las fronteras y los asuman, también, más en concreto la escuelitas, los directores de escuela, de colegios porque ahí se concreta todo. Quiero decirte, que veas, que se han dado pasos positivos también.

(MD)A propósito de eso tengo una pregunta. ¿Existe algún mecanismo legal que una persona en situación de refugio pueda interponer para exigir, por ejemplo, el derecho a la educación?

(PB):si. La acción de protección, cualquier persona la puede interponer. Funciona como la acción de tutela de ustedes. Según el artículo 11 de nuestra constitución se protege y garantiza el acceso a cualquier derecho básico, dice que a nadie puede negársele, que la condición migratoria no es un obstáculo para no acceder. por supuesto, esa es la ley, es el marco pero hay que empezar a generar procesos reales, hay que empezar a cambiar la mente y el corazón de la gente que puede hacer posible esas leyes. Pero también tienes que diferenciar los procesos entre una zona fronteriza como esmeraldas de Ibarra, donde en la primera las razones culturales y familiares

generan solidaridad. En esmeraldas es impresionante, ni sabían que había acuerdos, no les importaba....y es que tienen relaciones históricas, son población negra, hijos o padres o tíos colombianos y ecuatorianos, tienen otro nivel de solidaridad: “mi mamá, mi papá nació en Tumaco, como no voy a recibir a un niño que viene de allá?” en cambio, la lógica de la ciudad es otra, hacia el interior la discriminación aumenta.

hay un tema que a mí me preocupa mucho, el del crédito. Aquí llegan y me dicen: “yo fui al banco con mi carné de refugiado, que dice que tengo derechos iguales a los de los ecuatorianos, y resulta que el banco dice: no, es que no podemos darle a un refugiado tiene que tener cédula como un ecuatoriano” y entonces la superintendencia hace un pronunciamiento, por aquí lo tenía..., donde dice “no hay una sola razón ni jurídica ni política que niegue el derecho al crédito a refugiados colombianos”. Entonces claro, hay que sacar a la luz los hechos paradigmáticos para pelear el derecho, no cierto? y es que el crédito es importante, para la iniciativa de proyectos económicos, de vida, familiares de los refugiados. Por eso es que esos pequeños proyectitos que pueda brindar el ACNUR, con toda la buena voluntad no serán suficientemente sostenibles sino se insertan en un marco mayor, en un marco de políticas públicas.

Hay ahí todavía una cuestión que se está trabajando, que se está pelear. Bueno y ahí ahí otro tema de seguridad social, de discriminación social que es un tema muy complicado, muy difícil. En conclusión, el país está en un momento de disputa social, cultural, política, jurídica que nos sabemos a dónde va a llegar pero por fortuna ahí ese escenario, porque si no tuviéramos ese escenario estaríamos mal, donde no se sabe nada, donde se permite absolutamente todo.

(MD): ¿Qué aporta la nueva constitución a la discusión del refugio?

(PB): Yo creo, margarita, que la constitución es un punto de llegada o culminante de procesos sociales anteriores. Está bien que lo lean desde afuera como crisis institucional, porque fue gracias a ese caos institucional que se llega a esta constitución. Esos movimientos sociales estaban reflejando la inconformidad de todo un país, de toda una nación....entonces, los que crean darán gracias a dios! y los que no darán gracias al arquitecto del universo de que haya habido crisis. Yo agradezco, por esa crisis estaba, como cualquier enfermedad, mostrando síntomas de que algo estaba pasando. y la nación pudo mostrar su interés en la transformación de este país, desde lo más profundo, entonces a mí me parece que se refleja todo eso en la nueva constitución. No es que correa interprete al pueblo, como el “elegido”, no!, pero es una coincidencia histórica que se da. Fueron todos, los indígenas, las mujeres, los ecologistas, los migrantes, los refugiados, todos, empujaron la transformación. y que fueron canalizadas e interpretadas correctamente por el

presidente Correa en su momento, y con su tenacidad se hizo una consulta popular en abril de 2007 y eso unió a todas las voces, se pidió el cambio y se produce la constituyente. Donde todos participamos y se convirtió en un paradigma: se discutieron cosas tan importantes como los derechos de la naturaleza, derechos de movilidad, proclamamos la ciudadanía universal, ya no queremos más extranjeros. Entonces, hablamos de ciudadanía latina, de una ciudadanía universal que invoca la solidaridad internacional.

(MD): ¿Cuál fue el papel de las organizaciones internacionales en ese proceso?

(PB): Las relaciones con Naciones Unidas siempre han sido buenas muy diplomáticas. Hoy la posición es mucho más radical y crítica del gobierno pero siempre son buenas. No ha habido confrontaciones políticas, ni con los organismos ni con la cooperación internacional. En realidad, los organismos de derechos humanos, chiquitos, nacionales si han sido golpeados, ellos si critican y pelean mucho. Ahora, una cosa, hay que valorar la actitud humanitaria de las instituciones ecuatorianas, que se destaca entre todos los países suramericanos.

(MD): ¿El obstáculo para la atención a refugiados colombianos no es la voluntad política?

(PB): Sí y no. Si hay un marco jurídico, con disposiciones y mecanismos y eso da cuenta de la voluntad política. Pero no, porque la burocracia no lo permite y eso, aunque incluye al funcionario supone que hacia arriba no hay voluntad. Yo suelo hacer una diferencia, entre el viejo régimen y el nuevo régimen. Y este nuevo régimen debe decidir entre crear una nueva institucionalidad o transformar los enfoques del viejo régimen...

(MD): Definitivamente, el refugio es un problema de seguridad nacional?

(PB): Excelente, excelente! mira, la frontera es un tema de seguridad nacional. Y la frontera es la frontera, cierto? En el tema de refugio, eee, está siendo tratado por la Dirección General de Refugiados y por estar dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores debería defender la política humanitaria internacional que suscribe Ecuador, que es fundamental, pero cuando tú ves la composición de la comisión te das cuenta que el delegado del gobierno y el de la policía son los que deciden...ellos son los que hablan de seguridad. Hay una propuesta de reforma legal para esa composición pero bueno ahí vamos...ahí tenemos cosas, no es cierto?

(MD): Una última pregunta, si ACNUR no estuviera, ¿el estado ecuatoriano podría asumir el fenómeno del refugio colombiano?

(PB): Esa es la mejor pregunta de la tarde! porque yo tengo muchas cosas que decir. A ver, que ha pasado con el tema de la institucionalidad frente al refugio y de cara al propio sistema de naciones unidas, no? a mí me parece que lo que ha ocurrido es que el estado ecuatoriano finalmente no ha asumido de manera institucional y permanente el tema del refugio. Solo por saber, tu averigua, ¿cuántos funcionarios de la dirección general de refugiados están siendo pagados por fondos del sistema de naciones unidas? era importante que nos guiaran, que nos iluminaran con el tema de los refugiados pero que no que asuman el personal, los costos, etc. ACNUR no le exige al gobierno responsabilidad frente al fenómeno del refugio, tienes que preguntarles, ¿por qué no le exigen? claro! hay que hacerlo. Yo recuerdo hace unos años, yo era muy crítico del ACNUR, porque hasta hoy eligen sus socios, debería haber institucionalidad para canalizar esos dineros de cooperación pero no en ACNUR sino en organizaciones civiles nacionales, es que mira! hay ONGs de treinta años aquí y no las dejan trabajar, y es que su mandato es también sobre el refugio pero ACNUR no dialoga con ella. Además, las políticas y acciones ejecutadas por ACNUR a lo largo de ocho años resultan un poco nocivas para la integración de la población en situación de refugio, puesto que generaron en la población cierto rechazo a los beneficios recibidos por la población refugiada. Que un niño colombiano refugiado llegue a la escuela con un cuaderno nuevo y bonito, mientras que un niño ecuatoriano utiliza el mismo del año pasado...! pues si van a hacer una escuelita que sea una escuelita para todos!

Te puedo contar que cuando yo vivía allá en esmeraldas y empezaron a haber llegadas masivas de colombianos, estos tipos de ACNUR montaron sus carpas y sus cámaras y yo pensaba: que les pasa! los colombianos pasan, vienen acá, tienen amigos, novias, hermanos, todo, acá la población los atiende. y efectivamente, tuvieron que deshacer sus carpas porque la gente llegaba a donde sus conocidos y familiares. Es como que no entienden la lógica de la gente y a veces hacen menos, porque rompen las dinámicas.

(MD): Gracias, Patricio.

(PB): No a ti...te envió los documentos y me estás contando.

Anexo 9. Entrevista 2, Gina Benavidez.

Entrevistado: Gina Benavidez de la Coalición por la migración y el refugio. Activista de Derechos Humanos (GB)

Entrevistador: Margarita de la Torre (MD)

Quito, Ecuador 30 de noviembre de 2008, 11:00 am

(MD):¿Qué es movilidad humana?

(GB):En los noventas hay emigración forzada ecuatoriana y empiezan a llegar los colombianos. Entonces hay organizaciones ecuatorianas y colombianas que dicen no podemos seguir trabajando aisladamente, hay que aglutinar todas las expresiones que tiene la movilidad de las personas y entonces, hay el resultado es que el término migración como que ya no sirve...el término migración además, ha estado siempre asociado solamente con el tema de migrantes y entonces teníamos para el refugio y otras situaciones particulares. frente a eso es cada vez se consolida la idea de un término que pueda englobar todas esas expresiones, porque se comprobó que este país no solo tiene emigrantes, tiene también refugiados, tiene inmigrantes, entre ellos unos irregulares, tiene episodios de desplazamiento forzado interno además, el país tiene problemas específicos como la trata de personas y el tráfico de migrantes. Entonces, como para dar respuesta a esa diversidad y a esa demanda múltiple que teníamos nos inventamos el término de movilidad y no solo movilidad sino movilidad humana. Cuando estamos diciendo movilidad humana estamos hablando de todo eso, es un concepto integral, del cual no queremos nada aisladamente...lo que queremos es aglutinar políticas de manera aislada y, también nos obliga a generar propuestas coherentes y yo creo, sobre todo, equilibradas para todos.porque entonces si hay apoyo y apertura para el tema de los migrantes ecuatorianos pero y cuando nos hablan de “ilegales “ refugiados? que son víctimas de los conflictos, necesitan protección...las personas tuvimos que pensar y criticar por ejemplo términos como la soberanía. Entonces para nosotros, los de las organizaciones, fue estratégico ir posicionando en el propio estado esta discusión que no existía. Yo recuerdo en el 2006, creo que fue de los primeros antecedentes, el plan distrital sobre la movilidad humana, y este plan nace de una colaboración de España porque el ayuntamiento de Madrid le financia a Quito para que hagan conjuntamente un trabajo sobre migración pero era básicamente el gobierno español, no el ecuatoriano. Sin embargo la concepción del plan tuvo problemas, recuerdo que teníamos gente en Cancillería que nos contaba sobre la dificultad de hacerlo integral. Pero el discurso como que fue calando y el estado se fue involucrando, el estado.. ---- armando una propuesta de esta talla y concepción y a su vez eso influyo para que cuando hubo la constituyente, la nueva constituyente surgieran elementos claves. Entonces llegan personas que estaban trabajando en el tema desde antes, con los movimientos

sociales, y entonces estas personas logran posicionar el tema cuando llegan a la asamblea y fue muy interesante, por ejemplo, la concepción de ciudadanía universal y pensarla frente al tema de la migración...se plantea, no, el debate con la seguridad y la soberanía. Esto se va a incluir en la constitución, la ciudadanía universal, y yo creo que esto abre un campo super importante y de nuevo, con todo ese discurso se plantea la coherencia. Aunque yo creo, que los propios políticos no dimensionan el alcance de lo que se va instaurando como principio y yo creo que en general el gobierno y los asambleístas no han, digamos, dimensionado, lo que significa esa ciudadanía universal. Y esa ciudadanía universal es la que ahora se les quiere convertir en un boomerang .. jaja..Porque eso está muy bien hacia afuera, con los emigrantes pero si es el tema del refugio, aquí adentro, y que tienes que hacer el primer ejercicio y cuando tienes que además enfrentarte con un gobierno como este, que es un gobierno de centro tendiendo a izquierda pero el asunto ahí es como se puede afrontar la ciudadanía universal cuando ---- entonces tienes que Ecuador a pocos meses de aprobada la constitución y después que el estado ecuatoriano abrigó un ejercicio de ciudadanía universal en la que no se considera ilegales a todos los extranjeros residentes en el país , lo primero que está pensando en hacer el presidente es pedir el pasado judicial para ver si entran o no. El proceso, creo que el hecho de que se tenga ese canal, super importante para los derechos humanos y el tema de movilidad.--- tenemos mucha esperanza en esta constitución y hay que esperar...jajaja!pero la idea era esa también, o sea como a partir de los supuestos de la corte constitucional empezar a darle contenido a esa ley de movilidad, a la concepción del derecho de movilidad humana como derecho humano. Eso no es contemplado fácilmente, incluso en el seno de los derechos humanos en la declaración universal no es un derecho, entonces es la contradicción porque ahí mismo se da espacio para que se impongan restricciones. Dice: “respetamos el derecho soberano de los estados para diseñar condiciones políticas para el ingreso” y así. Entonces creo que el papel de las organizaciones es fundamental para trabajar la ley, hay que darle integralidad a ese proceso que se viene construyendo. Los retos de la ley de movilidad son reunir toda esa legislación dispersa que hay sobre migración, plantear una revolución de las instituciones. Esta el ministerio de justicia, ya, la SENAMI y las organizaciones sociales pero hay que trabajar todos. Para coordinar una propuesta interesante de convergencia estado y sociedad civil.

(MD): Cual es el papel de la cooperación internacional frente al fenómeno del refugio colombiano en Ecuador? ¿Qué pasa si ACNUR no se hace más presente en Ecuador?

(GB):ACNUR está enfrente de todo, lo venimos denunciando desde hace años!Yo creo que el 2005 comenzamos a hacer algunos informes en relación a eso, y una de las cosas que se le decía

al ACNUR era que está bien que tengan un mandato, pero ese mandato no puede suplantar la obligación del estado y eso es lo que está haciendo el ACNUR. El ACNUR financia todo el financiamiento del sistema. Y el estado ecuatoriano como si nada porque en vez de poner un dólar es cien veces mejor que la cooperación internacional lo haga; porque Ecuador no puede asumir la carga. Yo creo que hay que verlo así, Ecuador no es un país rico, es un país pobre pero lo que nosotros decíamos es más allá si les dan o no el financiamiento que consigue la cooperación, es como se canaliza de manera clara esa cooperación. El ACNUR hace un proceso de canalización de fondos no muy claro, crea ONG's para a través de ellos sustituir al estado. Tienes una oficina de refugiados que está funcionando con dos personas no más, pagadas por el estado y el resto pagados por el ACNUR vía una ONG. Eso no es transparente, deberían darle directamente al estado para que, por ejemplo, los funcionarios sean funcionarios del estado. Creo que sobre la transparencia en el manejo de los fondos afecta la relación de la sociedad civil y el estado, los fondos del ACNUR no tienen que rendir cuentas. Me parece que ACNUR es un organismo especializado pero que tiene un gran debilidad y es que sigue manejándose con una dinámica de la segunda guerra mundial. El sistema de refugio, es decir la convención de 1951 y el ACNUR en esa línea y mandato, no establecen un sistema de rendición de cuentas, donde el estado se haga responsable. Entonces la EXCOM se convirtió en un lugar donde el ACNUR lleva a sus ONGs, presenta sus proyectos y le adjudican presupuesto pero lo que yo digo es que el ACNUR debe encaminarse a un labor de supervisión y cuestionamiento, debe dejar de ser solo un apoyo técnico. Y es que, cuando yo leo el mandato ahí dice: se apoya técnicamente pero también se supervisa, entonces todo se va al apoyo técnico y la supervisión queda de lado. Entonces ese manejo hace que el tema del refugio se reduzca a ACNUR, ellos saben dónde ir, que hacer y eso es terrible para los refugiados! Porque al final el que tiene que garantizar los derechos es el estado ecuatoriano, no ACNUR. Si el ACNUR dejara solo al estado entonces ahí le caería toda la comunidad internacional, porque no estaría asumiendo toda su responsabilidad, es decir, a mi me parece que el tema del refugio es una arma en el discurso del gobierno pero nada, en realidad, nada se hace. Lo que yo quiero decir también es que ACNUR no tiene una posición sólida debido a que no supervisa, hay como buen ánimo pero ACNUR no se compromete a exigirle al estado ecuatoriano... su actitud es como "si hago el esfuerzo, trato de conciliar los intereses de estado con la sociedad civil pero nada, o sea yo ni me hago mucho problema con esta gente, la sociedad civil la neutralizo y como la neutralizo yo decido quienes son mis colaboradores ". No sé si el Pato te comentó pero hasta el 2006 el ACNUR trabajaba con la iglesia. El cuidado, la atención legal todo eso para los refugiados estuvo a cargo, casi una década, de la conferencia episcopal. Además eso era estratégico porque la conferencia tiene

cobertura en todo el país, y el ACNUR le tenía como aliado pero hubo un momento en que la conferencia episcopal empezó a decirle “si vamos a empezar a mantener la cooperación pero no es que el ACNUR me va a decir que es lo que tengo que hacer. Yo quiero también empezar a opinar. Quiero empezar a determinar por ejemplo como puedo ampliar la concepción del refugio, como le hago mucho más efectiva, por ejemplo la definición ampliada de refugio”. Entonces empezó a decirle, “oiga más allá de la protección, de la atención de emergencia se necesita más...hay gente aquí hace cinco seis años que tiene que vivir mejor...hay otras cosas que contemplar en la protección. “ Entonces el ACNUR dice “oiga, no, este es un espacio que ya no está funcionando, que no le gustan mis reglas por lo tanto que hago, lo acabo, les digo que ya se acabo el financiamiento para ellos y a la par, preparo el terreno seis meses antes y traigo a HIAS, hago que saque la personería jurídica en el país, y le dan todo de de la conferencia.” Eso habla sobre la transparencia en la cooperación, como traen todos los recursos financieros entonces no hay control ni es posible el “accountability”. Para mi el gran problema es como generar los mecanismos que permitan esto de la rendición de cuentas, que yo creo que es fundamental para que cooperación canalice claramente ACNUR a través del Estado; porque al estado si se le pueden pedir cuentas. Además en el proceso es importante ir priorizando los dineros de cooperación con precisamente esa visión integral; por ejemplo Caritas que tiene apoyo a grupos de emigración y de refugio en todo el país, esta también el Consejo Noruego en esa tarea de integralidad y eso implica no invertir todo en la frontera norte. Es que esta por ejemplo el Plan Ecuador como respuesta al Plan Colombia, entonces en el marco del desarrollo, de la legalidad, de todos y todoodas se lleva presupuesto, muchos recursos a la zona norte, pero no hay efectividad porque trabajan en lo mismo y pues, de todas formas, la mayoría de los refugiados no están en la frontera. Sobre el plan toca mirar como las políticas obedecen a momentos coyunturales, eso fue el plan Ecuador una coyuntura electoral.

Se me olvida decirte una cosa sobre el refugio y la constitución. Y es que esta nueva constitución introdujo el derecho a moverse, en ningún otro país ni en ningún otro instrumento normativo esta así. Para ACNUR, más allá del refugio esta el asilo por la fuerza jurídica, pero Ecuador lo quiere plantear diferente. Por ejemplo, esta constitución incluye el principio de no devolución, ya lo había consagrado, pero ahora lo pone.

(MD): ¿Cuál es la diferencia entre asilo y refugio?

(GB): Verás, la figura de asilo en América latina es viejísima y lo que buscaba era protección para las personas que habían cometido delitos políticos. Entonces se hablaba de asilo diplomático o político, que es el clásico, entonces llega el político a otro país y le dice “yo soy perseguido, etc”

y el estado decide si le da o no el asilo. También se hablaba de asilo territorial, que era cuando salían de su país, que es como la figura del refugio. Pero, ojo! Que el asilo es solo por delitos políticos. Entonces surge la figura del refugio, de origen europeo, y el refugio te habla ya de otras formas de persecución que no solamente son políticas, son cinco, la raza, la religión y no me acuerdo, eso revisalo en la Convención. Lo que paso en América latina es que se hizo una distinción y se dijo: “el asilo es para estos y el refugio para las otras”...entonces, con la Declaración de Cartagena, que es más específica y te habla de personas víctimas de guerra, etc. como que obliga a los estados a reunir en una sola todo. El problema de la Convención sobre refugiados es que te dice quien es el refugiado y que se debe hacer para atenderlo pero no lo consagra como derecho. Entonces debería precisamente darse la discusión sobre el derecho a la movilidad... ves? Es así que se da aquí en Ecuador.

(MD):¿Por qué la discusión sobre movilidad humana y refugio se da con fuerza desde 2005 en Ecuador?

(GB):Ya mira, si tu revisas las cifras te das cuenta que a partir del 2002 las cifras de refugiados se disparan, no era como antes que llegaban 10, 20 refugiados al año no, ahora llegan 300 o 600 en una sola. Me acuerdas y te envié las cifras, me escribes. Entonces la gente ya empieza a notar la presencia del extranjero y claro, también la ausencia de las familias, porque nosotros también empezamos a irnos y entonces Ecuador empieza a sufrir choques. Porque está el de aquí que dice “mira este colombiano me está quitando el trabajo” pero también está el otro que extraña a su marido, a su hijo. Entonces como que se encuentran esas dos cosas y la sociedad civil empieza a abordar el tema.

(MD):¿Qué es el Plan Ecuador?¿es la respuesta al Plan Colombia?

(GB):En este país hay una fiebre de los planes. Todo es un plan pero para mí los planes deben ser no solo discursos sino planes para la acción. En Ecuador se utilizan los planes con fines electorales y en la realidad hay mucha deficiencia en su implementación. Si tú los lees, cualquiera, incluso el Plan Ecuador te das cuenta que se justifican un montón de políticas públicas, que yo sepa, hoy todavía no existen. Tampoco tienen indicadores, entonces, no sé como los quieren medir, ni como se realizara la rendición de cuentas, porque tienen para todos un presupuesto grande, no? No tienen estrategias concretas...ya. Este plan por ejemplo, y en general todos, tienen un enfoque de derechos humanos, en teoría porque no es así. El problema fundamental, bueno además de todo lo que te digo, de este Plan Ecuador es que se vende como un plan democrático pero en realidad los procesos de participación hay que construirlos. Yo no veo que

haya transparencia en el gasto. La otra es que tantos planes con tanto enfoque en Derechos humanos han producido escepticismo, por ejemplo el Plan Nacional de Derechos Humanos...que wow! Todo el mundo lo cita y en el mundo somos famosos por eso, no? No tuvo resultados, se institucionalizo pero y que? Entonces el reclamo que nosotros, desde la sociedad civil, le hacemos ACNUR por ejemplo, sobre la rendición de cuentas, no? El Accountabilty tampoco se le puede pedir al gobierno con estos planes.

(MD):¿Cuál es el papel de los gobiernos locales en esa implementación de los planes?

(GB):Hay una respuesta, un animo de acercamiento de los gobiernos locales al tema migratorio. Hay municipios tradicionales que han incluido en sus decisiones y acciones a la población migrante desde mucho antes que en Ecuador se diera la discusión o que la llegada de colombianos fuera muy notoria. Me parece que Cuenca, Quito, Ibarra, Santo Domingo; hubo también una declaración de alcaldes, la tienes? Mándame un correo y yo te la envié. La declaración en lo práctico no hace nada pero fue interesante. Ahora, yo creo que el involucramiento de lo local es vital, sobre todo porque hay menos burocracia y además pueden aproximarse a la realidad con respuestas más concretas. Sin embargo, yo lo que veo particularmente en lo administrativo del gobierno central desde Quito es que es casi un esfuerzo exclusivo de cooperación internacional. el nombramiento de Quito como ciudad solidaria es resultado de su Ordenanza y de su Plan Distrital de Migraciones pero no significa que sean producto de un plan de políticas públicas y que en realidad se vayan a implementar; esto se hizo gracias a cooperación internacional española, fue su iniciativa. Es decir, el gobierno no hace nada, no aporta. Lo de Quito, viste? Que es ciudad solidaria, pues esa ordenanza no es producto de una política pública o del plan distrital de migración sino de la plata española. Es como si desde el gobierno central se alentara una visión clientelista. Nos falta generar cosas propias. Por ejemplo, si tú le preguntas a cualquier ecuatoriano si tiene algún familiar en el exterior te va a decir que sí, todos, todos, tenemos. Entonces a mí se me ocurre, si te piden una ayuda, por ejemplo en el aeropuerto una tasa o algo así, para contribuir a los migrantes en el exterior seguro todos te ayudan.

(MD):¿Tiene obstáculos la cooperación internacional para trabajar en Ecuador?

(GB):No, mira, en ninguna parte la plata tiene obstáculos. El problema es cómo dirigirla e invertirla. Las instancias más altas dialogan sobre la funcionalidad de las políticas migratorias, sobre cómo enfrentar el fenómeno pero no toman ninguna decisión concreta! No hay accountability. A ACNUR se le critica por la ausencia de base social, hasta ahora la gente

ecuatoriana empieza a legitimizar su papel. También, ACNUR culpa del éxito o fracaso de los procesos en materia de migración a la sociedad civil! Imagínate!

(MD):Gracias Gina.¿ Cómo te cito?

(GB):No, a ti. Eeee Coalición por la migración y el Refugio

Anexo 10. Entrevista 3, Ariel Riva.

Entrevistado: Ariel Riva, Oficial de Protección, ACNUR Colombia (AR)

Entrevistador: Margarita de la Torre (MD)

Octubre 23 de 2008, Bogotá Colombia

(MD): ¿Cuál es la condición jurídica y política de una persona que cruza la frontera?

(AR): Existen dos alternativas. Si la persona entra por la vía migratoria normal es un migrante que va en busca de mejores condiciones económicas, en busca de reunificación familiar, depende, entonces el migrante ordinario quiere conseguir una visa. No es un asunto de protección. La otra alternativa, la que maneja el ACNUR es pedir el estatuto de refugiado, esta persona pide protección, está saliendo por un tema de libertad, seguridad, protección a los derechos humanos. La persona tiene varias alternativas, pedir el status de refugiado, o sea la condición jurídica de refugiado. Es decir, mal se enuncia en América Latina refugiado es un sustantivo que no tiene ninguna connotación jurídica, quiero decir, una persona busca protección frente al temor de un daño, que puede venir de un perro que le quiere morder, del ladrón que le quiere robar o de un desastre ambiental, entonces busco la protección de un policía o de una carpa, me refugio. El estatuto de refugiado, la condición jurídica que se le asigna en la Convención de 1951, los refugiados son personas que solicitan asilo no refugio. En la literatura se le dice condición política de refugio para diferenciarla de asilo territorial, diplomático, contenido en las convenciones latinoamericanas. Cuando uno habla de condición de refugiado es una forma de refugio. Cuando hay una persecución la condición de refugiado da protección internacional. Para ACNUR la condición de refugiado está definida en el artículo 1 de la Convención de 1951: tiene que pasar un procedimiento, la persona frente la autoridad competente va y diga porque necesita protección, es un procedimiento de determinación: se hace una entrevista, se le reconoce o no como refugiado. La decisión la dan por escrito, explicándole si lo aceptan o no. Si lo reconocen le da permiso de residencia y trabajo, entonces se puede quedar como cualquier persona. Tiene la protección de que nunca jamás podrá ser devuelto a su país de origen, mientras se mantengan las condiciones para ser refugiado, no importa nada, nunca lo pueden devolver, así lo pidan en extradición. Si por ejemplo comete un delito en el país de asilo se le puede juzgar como a un extranjero normal, no tiene privilegios en ese sentido, no lo pueden devolver, lo pueden devolver a otro lado si quieren. Pero no ahí, esa es como la protección más importante que da el asilo. Diferente al inmigrante que puede ser deportado por un montón de razones, el refugiado no.

(MD): ¿Qué es la Protección Temporal?

(AR): En América latina otorgan protección bajo la Convención de 1951 pero te pueden dar algunas alternativas para la protección. Algunos países tienen además otras alternativas de

protección, esas se llaman formas complementarias de protección, que pueden ser, el Estado diga bueno algunos son reconocidos como refugiado desde la Convención de 1951 y aquel que no encaja en la Convención del 51, pero que por otros motivos no puede regresar a su país de origen entonces se acogen al estatuto de protección temporal de dos años, de cinco años y a veces esos estatutos restringen los derechos a los cuales tienen derecho en los países de asilo, capaz se les deja residir pero no trabajar, capaz se les deja trabajar pero no acceder a la seguridad social, dependiendo. El ACNUR no promueve formas complementarias de protección que no incluyen los mismos derechos de la convención de 1951 y que tengan la misma facilidad en la residencia y en la protección. En América latina no hay formas complementarias de protección. Ecuador no tiene formas complementarias de protección. Tienen protección temporal Panamá por ejemplo, es protección temporal humanitaria que son algo parecidas pero con limitaciones de derechos. Ecuador no. Ecuador se guía por la convención de 1951.

(MD): ¿Qué es la Comisión Tripartita?

(AR): son mecanismos binacionales o trinacionales dependiendo como aplique. Hay comisiones bipartitas o tripartitas con Ecuador, Panamá y Venezuela. Lo que pasa es que en la práctica desde hace unos años, desde 2005 no están funcionando por razones de cuestiones políticas desde los gobiernos. Entonces como que está muy tensionada la cuestión. ¿Desde 2005?, dependiendo el país, con Ecuador desde 2005, con Panamá desde 2006, depende el país. Trabajaban con formas complementarias como son las comisiones binacionales, las reuniones transfronterizas, de gobierno a gobierno, casi todo está congelado. **(MD)** Entonces, esa comisión tripartita no ha tenido mayores logros...? **(AR):** no, no por ahora, en teoría, intereso a las dos naciones pero pero no está funcionando.

(MD): ¿Existen mecanismos de orientación y atención legal a los colombianos que cruzan la frontera y quienes imparten estas orientaciones?

(AR): Para el caso específico de Ecuador existen dos mecanismo básicamente, el gobierno puso en algunos puntos de frontera, creo que está en la altura de Tumaco, como un centro de información específico para todo el tema de los colombianos que eligen este país y no saben qué hacer; algunos van a querer buscar una vía migratoria, otros van a pedir un status de refugiado, otros escucharan y pasaran tranquilos sin darse a conocer. Y, a su vez el ACNUR, tiene una red de información, lo hace a través de distintas agencias colaboradoras. En las oficinas que tenemos en terreno, en Lago Agrio, en Ibarra, ahora vamos a tener oficina en Esmeraldas, ósea toda la zona norte. Diferentes agentes, sus opciones les dicen. Ecuador es el país que recibe más colombianos en el mundo. Es el que más acogida tiene. Tiene programas de regularización muy

buenos para la gente que hace tiempo está en Ecuador y que no se ha llegado a conocer como refugiado.

(MD):¿Cual fue el motivo para que ACNUR hiciera presencia en Colombia?¿en Ecuador?

(AR):La cosa es así. La oficina era en Caracas, era la oficina regional, cubría Ecuador, Perú, Colombia y esos tres países pegaditos Surinam, Guyana...entonces en el año 97, la gente de Caracas, se dio cuenta que en Colombia se necesitaba una experiencia más activa con el tema del desplazamiento interno, cosa que antes no hacía. O sea era como la primera aproximación al tema del desplazamiento interno en América Latina. más largo tiempo y en el año de 1999 se firmo el Memorando de Entendimiento con el gobierno colombiano. Se abrió un oficina pequeña aquí en Bogotá. La experiencia de ACNUR con desplazados internos tuvo la apertura de trabajar también con refugiados que llegaban a Colombia y empiezan a abrir oficinas en terreno para monitorear la situación.

(MD):¿De dónde llegan refugiados a Colombia?

(AR):Toda América Latina es parte de un flujo de inmigración de sur a norte. De países africanos y del Asia hacia Estados Unidos y Canadá. Por estos países pasa un montón de gente. Mucha gente no quiere pedir protección pero alguna de casualidad llega sin documentos y necesita protección. Por ejemplo, tienen la intención de vivir acá, entonces por ejemplo tenemos refugiados de Eritrea, Somalia, Sudán y tenemos refugiados de la región: peruanos, nicaragüenses, cubanos, dependiendo.

(MD):¿Colombia tiene política migratoria? ¿Frente a los refugiados?

(AR):Como es parte de la Convención de 1951 tiene que implementarla de alguna manera. Entonces acá hay un decreto que se llama 2450, que es el mecanismo por el cual se determina la condición de refugiados . Colombia tiene 120 pedidos al año en Ecuador hay 40.000 al año, entonces hay una gran diferencia en número.

(MD):¿cómo es la relación de ACNUR y el Gobierno colombiano/ecuatoriano? **(AR):**ACNUR Colombia con el Gobierno Colombiano, la misión de ACNUR en ningún momento quiere suplantar al gobierno. O sea simplemente trata de colaborar y fortalecer los mecanismos de protección tanto para refugiados como para desplazados como para cualquier otra persona de competencia de ACNUR , como los apátridas. Entonces nosotros no estamos en confrontación con el gobierno, sino con colaborar a un desarrollo. En demás de desplazamiento interno el ACNUR trabaja con Acción Social para la atención, para que mejore el sistema de registro, ahora que la población desplazada conozca sus derechos, que la población desplazada pueda organizarse de la manera más adecuada para hacer valer sus derechos. Con los refugiados trabajamos con el gobierno, a la determinación de la condición de Refugiado, adecuar la

normativa jurídica a los estándares internacionales, les brinda asistencia legal y económica a los refugiados que están al principio, porque son muy vulnerables. Es una labor siempre de fortalecimiento, entonces la obligación de proteger la tiene el gobierno no la tiene el ACNUR sea desplazados o refugiado. **(MD):** ¿Con el gobierno ecuatoriano? **(AR):** Es excelente. No, en serio, en serio, buenísima la relación porque Ecuador tiene la política de asilo mas como abierta en la región. Vos calculas la cantidad de personas no lo ofrece nadie en América Latina, ni siquiera Brasil o Argentina que son países con más tradición internacional de asilo. Entonces Ecuador con todas las dificultades económicas que tiene y las limitaciones también que tiene para cubrir el terreno, nunca cerro la frontera, nunca llegola política de asilo abierta y en parte con ACNUR entiende que es un derecho de la persona. Generalmente la política es muy buena ahora, si la comparamos con Colombia, la recepción de refugiados es el día y la noche. Colombia no tiene una estructura realmente buena de atención, Ecuador recibe 40.000 refugiados al año y tiene mecanismos mucho más adecuados de los que tiene Colombia con un país más grande, en mejor situación económica, lo que vos quieras y sin embargo es mejor en Ecuador que en Colombia.

(MD): ¿Cuáles son las trabas que impone el gobierno colombiano a los refugiados que llegan al país?

(AR): una legislación equivocada, el decreto 2450 no está al estándar internacional, o sea no tiene lo que requiere para hacer una buena atención del caso. No implementa bien, o sea tiene dos personas no mas trabajando en todo el gobierno; Ecuador, tiene 100 personas trabajando en el tema.

(MD): ¿Qué es la atención humanitaria? ¿En qué consiste?

(AR): Vulnerable, cubrir para. Por lo general esa atención humanitaria significa darle un techo y comida por un periodo de tiempo limitado hasta que ella se pueda ubicar. Ese periodo limitado de tiempo puede ser un par de días hasta un par de meses dependiendo el grupo que esté llegando. Por ejemplo, si es un grupo familiar vulnerable donde hay menores, se le va a dar más asistencia que si es una persona joven. Hay que ver cuáles son las características de cada uno, pero eso es básicamente. **(MD):** ¿es diferente atención humanitaria y ayuda humanitaria? No, es semántica, tal vez atención incluye ayuda emocional y esas cosas. Pero yo como ACNUR no hago esa diferencia. La atención humanitaria no es un derecho sino un beneficio de acuerdo a la capacidad de quien lo da. Si estas en Colombia, la atención es obligación del Estado a través de Acción Social y el ACNUR se encarga de difundir información de orientación, fortalecimiento institucional. Con los refugiados que llegan a Colombia hacemos lo mismo que en Ecuador sobre la atención humanitaria para refugiados. Si estas en Ecuador, y sos refugiado el Estado Ecuatoriano está obligado a prestar la atención y ACNUR también da atención humanitaria.

(MD): ¿Qué pasa con las personas que no obtienen el status de refugio? ¿la atención humanitaria y la labor de ACNUR y del Estado termina allí?

(AR): Si la persona no requiere protección internacional tiene la posibilidad de quedarse y optar por ser legal. Pero no es objeto de atención humanitaria. Si el ACNUR considera que la persona es refugiada y el gobierno no lo reconoció como refugiado tiene dos alternativas: acogerse a nuestro mandato, o sea que nosotros le decimos ire el gobierno considera que usted no es refugiado pero entonces ACNUR le busca un nuevo país para solicitar el status bajo la figura de reasentado. O trata de convencer al gobierno por vías administrativas y judiciales de que realmente es un refugiado y debe quedarse en el país. Podemos acudir a la justicia, a que la persona haga una presentación judicial, diga, mire me están vulnerando el derecho a la vida porque me van a devolver a Colombia y me van a matar. Pero en general nunca se quiere llegar a eso y si el gobierno se pone muy estricto y no quiere reconocer entonces tendrás que buscarle otro país donde los reciban.

(MD): ¿las solicitudes negadas de refugio de colombianos en Ecuador han aumentado?

(AR): Por lo general, las personas se quedan en Ecuador con un perfil muy bajo hasta que consiguen regularizarse migratoriamente, y consiguen un empleo o porque se casan con un nacional o tienen un hijo de un ecuatoriano. Otros vuelven a Colombia y después vuelven a salir o vienen a Colombia y se van a Venezuela, depende. Pero también Ecuador tiene amnistías migratorias que por tantos años, mucho tiempo en ese lugar les facilitan la regularización del refugio. No hay muchas personas colombianas indocumentadas, o sea, no es que los agarren de los pelos y los echen del país, así no pasa.

(MD): ¿ACNUR no recomienda el retorno en el caso colombiano?

(AR): No, no lo recomienda. En Bogotá no hay conflicto pero el conflicto armado en Cauca, Buenaventura o Choco o en Arauca, esta jodido bien jodido.

(MD): ¿El status de refugiado tiene vencimiento? ¿se acaba?

(AR): Si, según la clausula 1c de la Convención de 1951, cuando desaparecen los temores que lo produjo, o sea mientras la situación del país de origen no cambie la persona no deja de ser refugiada. Desde el momento en que Colombia dentro de 20 años, se acabo el conflicto armado porque las FARC se desmovilizaron, se hicieron un partido político, no hay más FARC, mas conflicto, mas nada. Entonces el país receptor dice, miren señores refugiados las razones que los motivaron para estar como refugiados acabaron. Debe haber un proceso, como el de la comisión de reconocimiento, que demuestra y comunica que el refugio acabo.

Anexo 11. Entrevista 4, María Gardenia Chávez.

Entrevistado: María Gardenia Chávez, Profesora de la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador (MG)

Entrevistador: Margarita de la Torre (MD)

Quito, Ecuador, 24 de Noviembre de 2008, 5:00 pm

(MD):Entonces mira, lo que yo quería preguntarte es qué cambios políticos en Ecuador puedes nombrarme como muy importantes entre 1997 y 2007. Yo tengo una idea, pero como esas ideas dependen de lo que uno lea...

(MG): Ya...a ver, el Ecuador tiene un proceso bastante complicado, diríamos, a nivel interno respecto al funcionamiento de la institucionalidad democrática, desde lo más formal. ¿No? Entonces es conocido la institución, la salida digamos de tres mandatarios, lo que es fuerte en base a grandes movilizaciones sociales y los presidentes han tenido que dejar sus cargos y eso ha sido parte de una crisis muy fuerte que se configura más a todo nivel entre el 97 y el 98 porque no es solo es esta crisis de la institucionalidad política sino también una sanatoria de varios actores económicos como la crisis del sistema financiero, la adopción del dólar y en general la crisis económica que vive el país que afecta que afecta toda la parte productiva y la situación económica. Eso es un resultado más claro o pues grafica toda esa situación, que es que después de esa crisis el porcentaje de esas personas que estaban bajo la línea de pobreza prácticamente se duplica o un poco más, ¿si? Y una crisis en donde no es que toda la población del Ecuador y del aparato productivo colapsó, etc., y la población en general se empobreció no, sino que ese empobrecimiento debe una buena parte de los sectores populares de clase media fue a costa del enriquecimiento de otro sector. Entonces la brecha de inequidad se aumenta a raíz de la crisis. Tú puedes buscar eso más exactamente en los datos, no soy buena en la memoria para... Pero hasta antes de la crisis, sino recuerdo mal, la brecha era de 1.4 o 1.5 y luego pasó a ser de 1.20. Entonces ahí puedes ver tu varios trabajos de Alberto Acosta entorno a eso, entonces puedes tener las fichas como más exactas. Pero esta crisis repercute de la manera drástica como el empobrecimiento, lo que te digo, prácticamente se duplica el porcentaje anterior. Y hay otros factores como el fenómeno del niño que afecta desde hace varios años al país y eso provoca movilizaciones internas de tanto esfuerzo por el desastre ambiental, pero que el estado no tiene la capacidad de mitigar lo que causa eso. Entonces también hay efectos ambientales, aspectos políticos, aspectos económicos y que se van sumando a todo lo que el Ecuador viene atravesando durante algunos años. Entonces esto genera una crisis muy fuerte en donde se pierde como el referente del país, después del retorno de la democracia, después de las dictaduras que no son en realidad como hubo en el cono sur y en Centroamérica, en general en el resto de los países; aquí

hubieron (sic) dictaduras con una intensidad distinta con aspectos más represivos digamos ¿no?, finalmente son dictaduras, al final en la transición hay una expectativa de que el retorno de la democracia implique mejoras en los niveles de vida y eso en estas tres décadas, o sea si hasta las dos décadas que habían transcurrido hasta que fue la crisis venía funcionando todavía pero paulatinamente en ese deterioro eso colapsa y se pierde de esa esperanza. Entonces en aspectos subjetivos eso marca algo como muy fuerte y ahí se da un proceso muy fuerte de salida, de emigración muy fuerte porque en pocos años, más o menos en una década, salen un millón y medio de personas, el 20% de la población económicamente activa, entonces es una transformación demográfica, económica, subjetiva, simbólica en el país, como muy fuerte. La crisis de la institucionalidad no solo es también las idas de los presidentes, sino la crisis de instituciones importantes como el sistema de justicia y hay un periodo largo en donde la refinación a la corte es restituida, es puesta otra, entonces en la administración de justicia que es un pilar importante también hay... Y todo el sistema de partidos políticos por su alto desprestigio, el congreso también entra en crisis; entonces fue toda la institucionalidad del estado la que entra en crisis y eso se va a reflejar con mucha fuerza en este movimiento que es precisamente la restitución del último mandatario, Lucio Gutiérrez, en abril, ese acto de todo ese movimiento que es una cosa inusual pero que tuvo una fuerza simbólica muy fuerte y desencadenó en la salida de Lucio Gutiérrez. Y una de las consignas que refleja como mucho esto era “que se vayan todos”, y todos eran el presidente, el congreso, todo lo que representa una forma tradicional del hacer política y que luego el actual presidente lo plantea como “partidocracia” o la “vieja partidocracia”. Y en ese que se vayan todos, bueno ya salen y una idea importante que había estado circulando en ese tiempo era que era necesario refundar al país; o sea que hemos llegado a un tope en esa esperanza del país, ya nadie le apostaba al país, por eso todo el mundo se iba porque “aquí no hay futuro, no hay horizonte, aquí no se puede hacer nada, nuestro país no da para vivir, nos vamos” y internamente también, paulatinamente eso va modificándose y se configura en una forma de refundar al país. Entonces con esto de refundar el país y en esa crisis, surge la figura del actual presidente que logra como captar ese sentido de la amplia población, por eso no presente candidatos al congreso porque no iba a ahondar en lo mismo, presenta solo la candidatura para la presidencia, no para el gobierno, y luego una vez que gana va a plantear y va a dar curso a esta petición de refundar al país y por lo tanto a esta asamblea, no de reformas a la constitución, sino un proceso de asamblea constituyente. Entonces se entra en ese proceso de asamblea constituyente y luego sale una nueva carta constitucional y es aprobada en el referendo y tenemos ahora, 10 años después de la carta del 98 que fue precisamente otra reforma constitucional después de la crisis, de la salida de ahora tenemos

entonces otra constitución en otro contexto de salir de una crisis y eso abre como otro panorama. Entonces esto como el contexto más grande, digamos ¿no?, de qué es lo que el país ha vivido en esta época. Entonces... bueno, en esto hay un hecho importante desde, pensando desde derechos humanos, y es que para la constitución del 98 ya el, precisamente por toda la crisis que ya se diría el deterioro institucional y todas las actividades de la sociedad civil en organizaciones que habían tomado cuerpo, la década del 90 en el Ecuador se marca por la ilusión del movimiento indígena que transforma, también muchos referentes van a cuestionar el estado nacional, van a demandar un estado poli nacional, van a ser el actor político de la década de los noventa y van a plantear toda esta cuestión de las diferencias culturales, de la relación estado nación a partir del movimiento indígena. Entonces en la constitución del 98 se plasma toda esa emergencia de los movimientos sociales y por eso la carta del 98 contiene, por primera vez, el cuerpo más importante de derechos humanos que en la historia del Ecuador se registra, la amplitud, la diversidad de derechos; porque se incorporan todos los derechos de afrodescendientes, derechos de las mujeres, de un montón de diversidades, “la casa constitucional de derechos humanos”, se llama. Entonces en esa constitución se plasman las demandas, las efervescencias que en la época hubo en varios derechos y no solo porque incluyen un catálogo más amplio de derechos sino también porque toda la normativa de derechos humanos internacionales lo pone a rango de derecho constitucional y porque la exigibilidad de los derechos es para todos sin distinción; entonces toda esa segregación que hay, esa diferencia entre los derechos que son más exigibles, más demandables y los otros que no que en una constitución se plantea; entonces esos fueron como avances bien importantes que por eso la constitución del 98 se destacó en varios lados precisamente por eso. Y en la carta actual, en la nueva constitución, más que ampliación de derechos hay algunas innovaciones porque se incorporan principios que rigen derechos, en la carta se incorporan muchas garantías constitucionales y algunos derechos cobran una categoría específica como el derecho al agua, el derecho a la naturaleza. Bueno se le da un giro más ideológico a esta cuestión del buen vivir. Y bueno y esta constitución tiene una fuerza en la lógica de derechos en general, no solo la de derechos humanos, sino de derechos constitucionales, una parte son derechos humanos. Entonces está ahí una fuerte presencia de derechos y de derechos humanos. Entonces entre la década del 90 y lo que es la década... sí ha habido un cambio importante en lo que son derechos humanos, se han diversificado los derechos, ya no son solo los civiles y políticos, hay un reconocimiento de la importancia de los derechos humanos, el estado como tal va abriéndose a que su responsabilidad es los derechos humanos. Hay un cambio general en derechos humanos. Hay un cambio importante también en lo que es la concepción de movilidad humana y esto porque el Ecuador, precisamente en la

década de 1998 hasta el 2005 más o menos, por esta transformación grande que sufre en cuanto a movilidad humana el Ecuador se vuelve en un país que es a vez en el mismo periodo, por la implementación del Plan Colombia, hay una afluencia bien importante de población colombiana acá y también hay una migración peruana. Entonces el país se vuelve receptor de importantes personas, más o menos ¿no? Un paréntesis, el Ecuador no tiene información de la situación migratoria en detalle, entonces muchas cosas son a partir de los registros migratorios de entradas y de salidas, y cruzando con otra información, más la percepción cualitativa. Pero al menos, no habrían menos de 200.000 personas peruanas y habrían, unos dicen más otros dicen menos, pero habrían al menos unas 700.000 personas colombianas. Entonces son más o menos un millón de personas que vienen al Ecuador, más o menos en el mismo periodo en que salen otro tanto de población ecuatoriana. Por aspectos como las fumigaciones en la frontera se produce desplazamiento forzado en el país y por otros factores ambientales o de aspersión de recursos por problemas de contaminación de las mineras, de las petroleras, también hay desplazamiento forzado. Entonces el Ecuador mantiene la migración interna, hay desplazamiento forzado, hay refugio, hay inmigración amplia y hay un fuerte procesos de emigración entre el país de tránsito y el país de retorno. Entonces el Ecuador presenta toda esta complejidad de movilidad humana en poco tiempo, por eso es que... al lado de un país pequeñito que tiene todo esto, aproximadamente trece millones de habitantes y un territorio pequeño. Como ahora es objeto de estudio en todo lado. Entonces, claro todo esto es fuerte para el país, el tema de la inmigración se vuelve sensible, además hay una precepción de que la emigración es el costo de la crisis de las elites de los partidos políticos, de los malos gobiernos y la gente tuvo que salir especialmente por eso. Entonces es un tema sensible y encima vienen personas, entonces se vuelve más sensible todavía. Y eso ha llevado a que exista una respuesta desde distintas instancias del país, tanto estatales como de las sociedad civil, mucho más desde la sociedad civil. Entonces tanto la iglesia católica, principalmente, aunque también hay algunas instancias de la iglesia evangélica, hay respuestas de apoyo más humanitario, más asistencia, que es donde empieza el alto número de personas refugiadas que comienzan a llegar al país, solicitantes de refugio y es el tema que más se ha trabajado. Igual varias ONG de derechos humanos, otras no, pues comienzan a trabajar en el tema, ha ido creciendo una lectura mucho más amplia de lo que es la movilidad humana, más completa y demandando también al estado acciones frente a eso. Y en todo el proceso constituyente fue un momento importante en donde se pudo plasmas precisamente todo lo que había vendió en estos casi 10 años trabajando. Entonces por primera vez a nivel de la constitución hay un importante reconocimiento de lo que es la movilidad humana, no hay un acapice específico pero hay varios artículos, son casi como cincuenta, artículos donde se

menciona y reconoce varios derechos entorno a la movilidad humana. Entonces eso es un cambio importante ¿no? La sociedad es insuficiente todavía para dar cuenta de una complejidad tan grande como es lo que se está viviendo pero hay un creciente avance de investigaciones, de informes, etc. Y sobre todo de la reflexión, no todo está escrito, tú conversas con alguna gente que trabaja en el tema y van a haber algunos elementos más que investigaciones; pero para efectos de la constitución se plasmó una buena parte de eso. Ahora mismo se está en un proceso de trabajar una ley integral de movilidad humana en donde lo que se busca es trabajar, ¿no cierto?, acá el proceso que hubo del código de la niñez, de infancia, en donde se aglutinó todas las leyes que tienen que ver con esa temática; ¿cómo lo ve movilidad? En lo de movilidad la idea es hacer esta gran ley, en donde se va a trabajar inmigración, emigración, hasta el tráfico de desplazamiento, migración interna, etc. para tener un cuerpo jurídico completo frente a eso. Y estamos de cara a eso y ese proceso, además, con la confluencia tanto de organizaciones del estado como organizaciones de la sociedad civil y hay un acuerdo de trabajar este proceso, que será la elaboración de la ley y luego para la implementación. Y en este proceso de elaboración se quiere que sea una cuestión integral, interdisciplinaria, que esté guiada por derechos humanos, que sea una ley validada socialmente, entonces habrá algún proceso de validación para que pueda tener una legitimidad en el proceso y luego vaya a la asamblea y tenga más peso. Sería la única ley que se presenta porque otras veces la ley que se presenta es que son dos o tres leyes de distintos sectores, entonces la idea es más bien como confluir esfuerzos, que implica también como una madurez en el trabajo, de sentarse a ver, estamos en ese proceso: completando el equipo. Entonces ha habido estas iniciativas como importantes, entonces ha habido esto también como movilidad humana. Ahora como cambios y que son parte de las tensiones es que en cuanto falta un trabajo mucho más sostenido en política pública sobre el tema, porque fija más bien en la cuestión reactiva del estado; ha habido un manejo mediático bastante negativo para el tema de la migración, o sea se analiza fomentando los aspectos más negativos, dramatizando las situaciones y para la situación de la población colombiana acá, muy estigmatizadora. Entonces muy asociada al tema de la inseguridad, entonces es la causa de la presencia de los colombianos porque hay ese fomento del estereotipo de que el colombiano está cerca del narcotráfico, de la guerrilla o de la narco guerrilla o del paramilitarismo o del sicariato, entonces cada que haya un asalto siempre se asocia con la situación de la población colombiana. Mucho el estereotipo de que nos vienen a quitar trabajo, de que el país aquí ya estaba mal y vienen personas de fuera; entonces ahí ha habido un vacío grande en el trabajo y hay transformaciones negativas porque el Ecuador es un país hospitalario como ha sido, el país es uno de los que tempranamente tiene de refugio, en toda la década del setenta fue muy solidario, muy abierto a todo lo que pasaba en América Latina.

Ahora comienza a haber restricciones, por qué debe cerrar la frontera, etc., etc. Esos son así como los cambios grandes en derechos humanos y en movilidad.

(MD): Yo quería saber... en Ecuador, ¿quién es Uribe? ¿Cómo perciben a Uribe?

(MG): Haber ha varias percepciones en el país que van ligadas a posturas ideológicas, políticas y en general las posturas que cada quien tiene y cómo va leyendo la situación del resto de mandatarios en América Latina. De hecho va a haber un sector de población que es totalmente crítico a la cuestión de Uribe y va a ver otras personas que más bien van a elogiar la mano dura, la salida militar, porque estos problemas tienen que solucionarse de esa manera porque son un poco las figuras que aquí se resaltan más, ¿no cierto?. En medio de eso, yo pienso que en el país en general hay, yo no he estado muy pendiente de pronto tu puedes revisar en sondeos de opinión que se ha realizado, aquí hay una preocupación respecto a Colombia y a la gestión que hace Colombia, de Uribe, más crítica por la implementación del plan Colombia y porque desde Ecuador se vive los efectos del plan Colombia. Entonces en desplazamiento, en que las personas se desplazan y cruzan acá transitoriamente, regresan, en desplazamientos masivos en la zona de frontera por la cuestión de fumigación que afecta ¿no cierto? Y por la cuestión de la guerrilla también que afecta. El discurso del presidente últimamente es como una crítica muy grande a que no puede controlar la frontera y nos causa problemas, entonces también hay esa percepción como de los grupos armados comienzan a haber acá y esa relación. Entonces hay una percepción en general de la situación colombiana que nos afecta y que hay una ineficiencia del gobierno frente a eso. En otros aspectos como el TLC, también, y eso igual se traduce acá en los sectores que estuvieron a favor de que se firme el TLC entonces les parecía un buen aliado la gestión de Uribe; para los sectores críticos del TLC, más bien les parecía un papel negativo, de mucha sumisión a Estados Unidos. La sumisión del presidente o el hecho de que este alineado en la misma lógica de Bush y de la política de Estados Unidos en la cuestión de la lucha contra la insurgencia, lo del narcotráfico, la cuestión económica con lo del TLC, es clara. O sea, es un mandatario que está alineado por ese lado, no hace grupo a lo que es la comunidad andina, hacia lo que es América Latina, entonces de esa percepción también hay. Cuando pasó lo de Angostura fue mayoritaria la percepción de crítica a la gestión de Uribe porque era insostenible las cosas que pasaron y era como muy clara la instrumentación de los hechos para involucrar, para desacreditar al gobiernos ecuatoriano y ahí hubo, obviamente, un alineamiento del mandatario ecuatoriano, además con alta popularidad y todo lo que simboliza Correa aquí, entonces obviamente ahí se revirtió y hubo una crítica más alta a lo de Uribe. Hay otras personas cuya posición es mucho más analítica, como la salida militar no era la adecuada entonces por eso una salida política, pero pues

son espacios como más pequeños, más informados, con más elementos, etc. Pero a nivel de la gran población y además con esta rivalidad entre presidentes, es obvio que va a haber una restricción hacia el presidente, ¿no?

(MD): Yo tengo una pregunta chiquita ahí. Dentro, digamos, las ideas iniciales que yo tenía en mi trabajo era que una de los obstáculos que hay en la atención a refugiados, en la atención humanitaria a refugiados colombianos en el Ecuador era ese discurso político que uno escucha de Correa que es un discurso con muchas críticas, con muchos juicios a la población colombiana. Pero ya luego al acercarme al tema, yo dije no, pues porque Ecuador tiene un sistema jurídico que no tiene ningún país de los que tienen frontera con Colombia, sobre refugio; entonces pedir refugio, aunque no sea del todo posible si uno revisa las cifras, es más posible que en Venezuela o que en Panamá. Entonces, la pregunta es si el discurso político, es simplemente el discurso, y digamos que el interés del gobierno ecuatoriano en atender el problema del refugio ¿sí es efectivo, es real?

(MG): Ya... específicamente... una cosa antes ¿no? También ya en el tema de la atención humanitaria, de la población que está acá en zona de frontera, también hay un cuestionamiento al gobierno de Uribe por la falta de atención, porque a la larga debería haber una atención mucho más efectiva para atender el problema. Entonces eso ha sido, en años recientes, muy pequeña [ayuda] y ha habido una crítica muy fuerte frente a eso. Haber, en materia de refugio, el Ecuador pasa drásticamente de recibir población refugiada por ciento en bajos números, 200 o 300 personas, a recibir solicitantes por miles. Entonces, de hecho que un país no puede de la noche a la mañana adaptar su capacidad y responder eficientemente de acuerdo a los estándares internacionales el tema, por un lado. Por otro lado, ACNUR abre oficinas acá, aquí no había oficinas de ACNUR porque antes toda la región dependía de Caracas; entonces dada la crisis humanitaria que hay acá, por la situación, ACNUR abre oficinas acá y encuentra un estado abierto a eso. Y paulatinamente ACNUR abre oficinas no solo en Quito sino también en ciudades donde más afluencia hay de refugio; entonces desde el gobierno ha habido una apertura porque también pudo haber dicho “no, no abrimos oficina de ACNUR, no se recibe o se cierra”, etc. Entonces, en eso ha sido como continuar en esa vía abierta, hospitalaria que ha tenido el Ecuador; en donde hay límites fuertes es en que la dependencia a recursos internacionales de ACNUR y de la cooperación es alta ¿no?, entonces las oficinas son abiertas con los recursos de ACNUR y conjuntamente con el estado gestiona y la forma de implementar las políticas de atención también son del sistema de Naciones Unidas y los que ACNUR plantea y Ecuador es el gobierno que ejecuta mucho en esas directrices. Entonces, una autonomía respecto de lo que

haga ACNUR no es muy clara, como para diferenciar el Estado tiene tal postura y ACNUR tiene otra, entonces aquí ha sido mucho bajo la línea de ACNUR y una línea, a mi juicio, muy restrictiva porque tu vas a ver las estadísticas, o ya has visto, de en año en año como sube el número de solicitantes y como cada año baja el porcentaje de solicitudes aprobadas, y el resto son negadas entonces todas esas personas quedan en el marco de indefensión. Y por otro lado, incoherente toda esta política porque el propio ACNUR reconoce que hay 250.000 personas con necesidad de protección internacional, entonces y ahora está impulsando el proceso de registro ampliado en la frontera para poder regularizar la situación. Entonces, claro y además un poco lenta porque desde inicio con la cantidad de personas que llegaban, por más oficinas que abran, tenía que ACNUR buscar un mecanismo legal de procesar y no podía ser la lógica que se había venido llevado en el país antes de caso por caso revisar la documentación, hacer las entrevistas, hacer todo el procedimiento individual con todo los tiempos que eso demora; trataron de acortar etc., pero con la cantidad de miles de casos era lógico que tenía que haber otro tipo de aceptación. Como eso tiene efectos políticos, obviamente se han demorado en hacerlo y bajo la presión y la propia evidencia de esa situación, prácticamente de ocho años, hay una reacción que está en marcha, pero ha habido un cambio frente a eso. Entonces, yo podría poner como esos puntos para ver tanto las aperturas como los límites que desde el estado ha habido y las aperturas y límites desde el propio sistema de Naciones Unidas y creo que hay una situación mucho más compleja que estas implementaciones y es de cómo entender qué personas necesitan protección internacional o entran como refugiados. Porque, por un lado el conflicto colombiano es generalizado, o sea, prácticamente no hay sitio en donde no se sienta el efecto del conflicto interno, obviamente dentro de esa situación generalizada hay zonas donde es mucho más crítico y es más evidente la problemática y otras donde es menos. En eso de que es generalizado no es solo una cuestión geográfica de que es nacional, sino que permea todo los status sociales y sectores de la población; entonces no es de que solo sean campesinos o sindicalistas los afectados por el conflicto, sino que hay otros sectores por las vacunas, por los impuestos, además de que hay otra complejidad de grupos armados, desmovilizados, amenazas mutuas, entonces se vuelve como un cuadro más complejo de saber quién dentro de esa figura, que antes era más claro analizar el caso de que su vida estaba en peligro con todas las certificaciones. Entonces cuando pasa todo esto, cómo medir quién es y quién no es refugiado y quién es inmigrante económico. En esta clasificación mecánica que las organizaciones internacionales han hecho, entonces refugiado con estas características, inmigrante económico, casi negando el factor violento que puede haber a nivel económico incluso, y como que la decisión de migrar en general, libre entre comillas o la forzada, estaría determinada por una sola causa. Entonces eso en la vida

concreta, cotidiana no es así, la persona, las propias familias refugiadas que salen a la carrera y etc., salen también y ven o viven, en caso de refugios, elementos económicos. Lo recuerdo desde antes de la época anterior, del 2000, muchos solicitantes veían como una cuestión de poderse irse a Europa, entonces no les gustaba venir a Ecuador, porque este era un país más atrasado que Colombia, porque así nos decían, como “si yo salgo de mi país como refugiado, no me voy a ir a un país peor”. Entonces no es solo la cuestión de que “mi vida está en peligro y yo salgo”, siempre hay aspectos económicos, aspectos de otro tipo de aspiraciones. Entonces, cómo distinguir eso en miles de miles de personas, entonces de las 800.000 personas colombianas que están acá, quiénes vinieron por factores de violencia y quienes no, y todos indirectamente o directamente, han venido considerando el factor de violencia, ¿todos son refugiados? ¿Los 800.000 se reconocen como refugiados? O ¿son solo el porcentaje chiquito que no era reconocido? Entonces ahí las organizaciones, más de la sociedad civil, han trabajado este criterio de una “franja gris” entonces, tu ya has de ver en la literatura, hay varias personas. Pero, ¿cómo definir eso? Eso es un problema importante para la comprensión de la problemática y que se va a reflejar en los límites que tienen los marcos de protección en derechos humanos, para los unos está la convención del 51, para los otros está la de los trabajadores de Miraflores y de sus familiares, que además son vistos como trabajadores; cómo en es cantidad de grupos, si hay personas que, a pesar de que vienen por factores de violencia, ni les interesa presentarse como refugiados, vienen a estudiar o son empresarios pero que han sido afectados por la cuestión de violencia. Hay otra gente que sí le interesa, además porque ahora en Colombia tiene esta ley de reparación, de indemnización, etc., entonces no quieren perder su condición de refugiados, que fueron desplazados, que son refugiados, porque están pensando también en su proceso jurídico en Colombia. Entonces hay una diversidad de casos, entonces esta discusión está puesta en el tapete, hay que profundizarla, o sea, está ubicada en las tensiones, las salidas no están como mucho; el ACNUR por su parte, también ha ubicado esto, por eso plantea esta franja de población con necesidad de protección internacional, que siempre lo ha mantenido así y como 250.000 y acá nosotros seguimos con nuestro procesos selectivo de uno en uno, para la cuestión del reconocimiento del refugio, ¿no cierto? Entonces ahí hay un desafío enorme ¿no?, eso se cruza con, a mi juicio, con ese derecho que toda persona debe tener en todo país y es a tener sus papeles, su documentación y su condición migratoria en regla, que es la forma de contradecir o de contrastar a la condición de migración irregular; porque, más bien son personas que los estados más bien no les han dado las salidas suficientes para que su proceso, su proyecto migratorio se de en las mejores condiciones y tampoco luego resolver su situación de irregularidad. Entonces, eso habrá que discutir acá.

(MD): Un montón de cosas hay que discutir [risas]

(MG) [Risas]

(MD): Hay algo que tu dijiste y que yo he leído y me llama la atención. Ecuador tiene más o menos trece millones de personas, leía en alguna parte, pero también se considera que tres está por fuera del país. Entonces a mí me llamaba la atención cómo son tratados esos ecuatorianos en el exterior y qué hace, por ejemplo, el Gobierno en pro de esos ecuatorianos.

(MG): También ahí ha habido como una cuestión que ha ido modificándose ¿no?. El Ecuador tiene migración hacia afuera en una forma sostenida desde los años 1950 pero... y eso tu vas a verlo en los informes, pero la migración más regional en el sur del Ecuador, entonces no importaba al país por esas cosas del regionalismo. Entonces eso es una problemática de Cuenca, de Loja, de las Provincias. Era una migración en inicio más masculina, o sea, iban los jefes de familia a trabajar, más hombres de familia, personas un poco más adultas, por eso es que hay comunidades donde la mayoría son mujeres, niños y ancianos porque la migración era tan fuerte. Y eso no constituía un tema a nivel de agenda nacional ni a nivel de estudios, de investigación, ni de derechos humanos, ni de asistencia humanitaria ni de nada. La iglesia es la que ha trabajado mucho localmente, la universidad localmente, pero nacional no. Eso no quita que hubiera migración de otras provincias pero el grueso era localizado, pero de todo el Ecuador siempre ha habido migración y básicamente era hacia Estados Unidos y obviamente de inmigración irregular. Cuando se va esta “estampida migratoria”, como es el título de uno de los libros, en esta última se evidencia un cambio en que de Quito y Guayaquil son las dos ciudades principales de donde sale la gente, sale de todo el país, es nacional en cuanto al éxodo, porque la otra era mucho más rural, más artesanal; esta es más urbana, de las grandes ciudades y ya se ve un porcentaje más alto porque es casi mitad- mitad, mitad hombres, mitad mujeres, hay un fuerte porcentaje de jóvenes y se diversifica los puntos de destino: España va a ser el principal, Italia, otros países de Europa en menor medida. Pero esto no quiere decir que la otra dinámica hacia Estados Unidos se haya parado, entonces sigue. Cuando España nos pone la visa, porque antes no había, obviamente se restringe, la otra migración cobra más fuerza o sigue o se evidencia más. Pero ahora sí es un problema nacional, entonces en cuestión de las políticas antes han sido cosas como muy puntuales dentro de lo que cada uno de los consulados que era trámite de papeles, documentos y había el reconocimiento del voto voluntario y etc. Por primera vez ahora, precisamente porque ahora es un problema nacional, para el proceso de la asamblea constituyente es la primera vez que se eligen asambleístas que representan a la población ecuatoriana en el extranjero y comienza a hablarse incluso de la quinta región; porque Ecuador tiene Costa, Sierra, Amazonia y la región

Insular, las islas Galápagos, entonces han sido cuatro regiones, comenzaron a hablar de la quinta región, que es el territorio por la población por fuera. Entonces para la asamblea hubieron (sic) seis, sino me equivoco, asambleístas que venían por Estados Unidos, por... también hay migración en América Latina, por gente de Chile y el cono Sur en general y España. Entonces si no me equivoco, en total fueron seis y claro, se trabaja con mayor intensidad el tema, no precisamente desde todos los asambleístas, pero sí desde otra gente el tema de lo que está en la constitución. Entonces eso es importante. Y en la constitución ya se prevé para futuro, entonces van a ver representantes para congreso que ahora se llama Asamblea Nacional, entonces el legislativo ahora se llama Asamblea Nacional va a hacer elección como representantes de esa región. Entonces eso le cambia, da un giro. El Ecuador crea en este último tiempo la Secretaria Nacional del Migrante, la SENAM, que en inicio era una respuesta para atender el tema de emigración y la idea era crear un fondo para que pueda apoyarse en proyectos productivos para atender el tema migratorio ¿no? Tanto para las personas que retornan como para que la gente no tenga que salir, en esa idea de migración forzada por la crisis económica. Eso demora en concretarse y la institución misma tiene como un director que no le atina mucho al tema entonces hay como tiempo perdido en eso, pero actualmente la SENAM tiene rango ministerial y es... ha habido decretos presidenciales en donde se ha ampliado, o resoluciones presidenciales en donde se ha ampliado el decreto... eso no lo tengo tan claro cuáles fueron, pero se ha ampliado el mandato de la SENAM, entonces ahora la instancia que trabaja el tema de la movilidad humana, entonces ha ido creciendo en ese sentido. Y ellos están impulsando una línea para los procesos de retorno, coordinando con el ministerio de Relaciones Exteriores, para que se empiece a pensar lo que es protección consular y estructurarla así y ya no los servicios que los consulados antes hacían; sino tener lo que debería ser una línea de protección consular, han abierto las casas de movilidad humana en Estados Unidos, van a abrir en España otra, que son referentes y mantienen nexos con el Ecuador, entonces están implementando algunos programas ¿sí? Están participando en lo de la ley y etc., etc. Entonces hacia afuera se ha abierto toda esta cuestión por vía de protección consular que está en camino, está empezando, es inicial pero está abierta; y en esta cuestión del retorno, el lema de la SENAM es “estamos arreglando la casa para que regreses”. Entonces... que es para la gente que estaría dispuesta a acogerse al retorno y venga acá y pueda tener un emprendimiento económico y pueda mantener ciertos niveles, similares a los que tenía allá. Entonces ahí hay este cambio, ahorita es inicial pero hay un cambio sustancial en la institucionalidad frente al tema de emigración. El presidente siempre ha planteado en todos los foros que ninguna persona es ilegal y ha mantenido como eso y... siempre pensando un poco más en la emigración. Y una cosa que se me pasó antes, en lo del refugio ha habido un apertura

¿no? Hace ya casi, mas de año y medio, en ese entonces Gustavo Larrea presentó una declaración del interés del gobierno por regularizar a 500.000 personas colombianas, lo cual se ha demorado hasta ahora y lo que se ha concretado es esto de la frontera del registro al día. Pero entre que ha habido apertura, con lentitud y todo, no había habido hasta antes de estos últimos meses, una cuestión desde los discursos, negativa. Entonces es a raíz de lo de Angostura y las repercusiones y todo el enfriamiento en las relaciones y la dificultad de retomar las relaciones y en ese marco de disputa, de conflicto a nivel presidencial, en donde con toda la inseguridad que se siente que hay en Ecuador, que es una cosa muy preocupante, el presidente a planteado esta cosa terrible, porque si el mismo presidente plantea que esta cosa de la inseguridad es causada por los colombianos, se ratifican toditos los estereotipos, que es muy preocupante el tejido. Entonces esto es de los últimos meses habría que estar como más atentos o atentas si esto es una cuestión más puntual o si comienzan a haber muchas más medidas frente a eso, para ver en concreto qué es. Porque en cosas importantes se quitó el pasado judicial, que antes se pedía, entonces eso fue una medida importante y este giro es de este ultimo mes, entonces habría que ver como evoluciona. Esperemos que no... se revierta lo avanzado. En esto de la cuestión hacia el exterior, no a nivel del estado, pero a nivel de percepciones de las personas hay una lectura como por ejemplo “el ecuatoriano es tratado mal en el extranjero”, obviamente por toda la situación global de discriminación que hay hacia los migrantes desde tiempo. Y hay gente que reacciona como diciendo “si a nosotros nos tratan mal en otro país, ¿por qué nosotros vamos a tratar bien a los extranjeros que vienen acá?”, como una cuestión de revancha. “¿A nombre de qué me piden que yo respete los derechos si a nosotros no nos respetan los derechos?” y hay otra gente que tiene lo contrario, que dice como “así como a nosotros no nos gusta y estamos protestando hacia afuera de que la gente es mal tratada, que se deben respetar los derechos de nuestros compatriotas etc., etc. Entonces debemos ser coherentes y también respetar los derechos de los demás”. Entonces hay como esas posturas entre los dos extremos, si ha matices es cierto, pero que comienza a moverse. Y una cosa importante, a nivel no del estado nacional sino de gobiernos seccionales, es que también han entrado tanto en la parte normativa como de política a tratar el tema de movilidad humana. Entonces el municipio de Quito como referente a otro, tiene una ordenanza de movilidad humana y tiene la casa de la movilidad humana y tiene un plan distrital para entender el tema, tiene un plan distrital. Es más, la primera casa que era del migrante en inicio, es la del municipio de Quito, la primerita. Después la SENAM vino de afuera y luego en Cuenca abrieron y luego en Sucumbíos están.

Anexo 12. Entrevista 5, Ana Vera.

Entrevistado: Ana Vera , Coordinadora de la sede en SANTO Domingo de la Fundación Ambiente y Sociedad (AV)

Entrevistador: Margarita de la Torre (MD)

Santo Domingo de los Tsáchilas (Ecuador), 26 de Noviembre de 2008, 3:00pm

(MD):¿desde cuándo la organización coopera con la población en situación de refugio en la frontera colombo-ecuatoriana?

(AV):Yo soy nueva, no sé mucho. Pero creo que hace un año.

(MD): ¿Cuáles son las áreas de trabajo de la organización? ¿Cuál es la clase de atención que la organización presta y cuáles son los grupos destinatarios?

(AV): Como te dijo Jeremy nosotros apoyamos en los PPIL, damos de 80 a 100 dólares para un proyecto productivo. Es generación de ingresos, entonces están los Grants, que es como “oportunidad” y damos capacitación. También trabajamos en el tema de acceso a salud, que es una problemática general del país: hace falta personal y medicinas. Eso.

(MD):¿Cuál es la dificultad de los refugiados respecto a la salud? Tienen acceso pero los discriminan. ¿Por qué?

(AV)Pues ya sabes tú, eso que uno escucha de los sicarios y esos problemas que ustedes tienen, entonces la gente como se asusta. **(MD)**¿Y sobre la educación?, Jeremy me decía que también ustedes intervienen en ese campo. **(AV):** Si, pues mira creo que desde 1960 llegaron muchos colombianos aquí a Santo Domingo y entonces ahora el problema de la educación tiene tres parte: el acceso, la permanencia y la promoción. El acceso porque los colombianos no tienen la documentación que les piden o ya sabes, les ponen problema porque no está apostillada, ya, cosas así, ya sabes. Y sobre todo en secundaria no hay muchos que vayan a la escuela. La permanencia, es que es una población que se mueve mucho y también por la discriminación, no permanece, ya. Y la promoción pues falta la documentación y mas campañas y eso, es que yo no se mucho, llevo aquí poco.

(MD): ¿Cómo logra FAS convertirse en socio de ACNUR?

(AV): Jaja...pues mira, yo también le pregunte eso a mi jefe pero ella tampoco sabe..eso si tienes que preguntárselo a Jeremy, el de pronto te dice. Si quieres te doy el teléfono de mi jefe en Quito.

(MD):¿con el gobierno local trabajan? **(AV):** Si, pues mira hay unas alianzas. El acuerdo 333 en materia de educación para dotar de mejores equipos y construcciones a las escuelas. Mira, si quieres le sacas copia.

Anexo 13. Entrevista 6, Durval Martínez.

Entrevistado: Durval Martínez, Divulgador de Información Pública ACNUR Ecuador. (DV)

Entrevistador: Margarita de la Torre (MD)

Quito, Ecuador, 25 de Noviembre de 2008 8:00 am

(MD): ¿desde cuándo la organización coopera con la población en situación de refugio en la frontera colombo-ecuatoriana?

(DV): ACNUR llega en 2004 a Ecuador, aunque ya antes apoyaba con equipos humanos, con brigadas. Llega en 2004 con un software para ayudar al registro. ¿Ustedes hacen el registro? No, nosotros solo proporcionamos el software, es la DGR la que hace el registro. ACNUR no hace el registro. Nosotros ayudamos a la DGR, que es una oficina dentro de la Cancillería, ACNUR financia la DGR. Esa oficina tiene presencia en Sucumbios, Lago Agrio..y en Quito y Cuenca. En el resto del país se hacen brigadas.

(MD): ¿los obstáculos para la atención humanitaria a los refugiados se presentan entre el gobierno ecuatoriano y las organizaciones o entre el gobierno ecuatoriano y el colombiano o entre el gobierno ecuatoriano y el solicitante de refugio?

(DV): Mira, Margarita, yo estuve leyendo tu trabajo y hay algunas observaciones. ¿Tienes donde apuntar? Tu hipótesis tienes que reformularla porque nada tiene que ver las relaciones bilaterales con los refugiados. La cooperación bilateral hasta ahora llega por culpa de la desinformación sobre la crisis de la frontera...es que detrás de la cooperación están los intereses políticos. Mira, estaba el Plan Colombia, entonces otras agencias en Colombia empezaron y nosotros también a apoyar a los desplazados internos. Entonces esa ayuda minimizaba el impacto del Plan en la frontera, todavía, por eso necesitamos hacer una encuesta para visibilizar a las personas. Las cifras que tenemos son de 78.000 solicitantes y 18.000 personas reconocidas pero calculamos que son en realidad 150.000. Ahora, la cooperación hasta ahora se está enterando, nosotros por ejemplo ahorita estuvimos exponiendo en Ginebra, al EXCOM, si sabes que es no? Es el comité ejecutivo, estuvimos contándoles de la crisis y tuvimos una respuesta exitosa. Nos aprobaron veintidós millones de dólares en proyectos para la frontera de los que ya se tienen 3.7 millones.

(MD): Sobre la visibilización, Karin del Consejo Noruego me comentaba ayer del Registro ampliado, ¿qué es? **(DV):** Es una iniciativa para visibilizar la magnitud y las necesidades de los que no tenemos certeza, entre el gobierno y nosotros estamos cuadrando los detalles de la logística, de la geografía. Empieza en diciembre de este año y vamos a apoyar la iniciativa con 900 dólares y equipo humano.

(MD): ¿Qué es la Comisión Tripartita? ¿Cuáles ha sido su rol, logros y fracasos? **(DC):** Se creo hace cuatro años pero no, no produjo nada.

(DV): ¿De qué se trata el reasentamiento solidario? **(DV):** A ver, conoces el Plan de acción de México? Bueno pues hay tres componentes, las ciudades solidarias, las fronteras solidarias y el reasentamiento solidario. El reasentamiento solidario no es un derecho sino una excepción, entonces personas que por salud o por seguridad no se pueden quedar en el país donde están pidiendo refugio, ACNUR los ayuda a conseguir un tercer país. Hay dos clases de países, los tradicionales que son los del norte..Estados Unidos, Canadá y los emergentes, que son los del cono sur. **(MD):** ¿Uds deciden en cual se reasantan? **(DV):** No, ACNUR no decide. Es el país receptor, nosotros lo facilitamos, ellos vienen hacen su entrevista y deciden.

(MD): ¿Qué es la atención humanitaria?

(DV): Nosotros damos dos clases de atención humanitaria. La de emergencia que es a través de nuestros socios, alimentación, albergue. Hay trabajamos con HIAS para la ayuda psicosocial, si los contactaste? No, todavía no. Espera llamemos a Sabrina, ella es compatriota tuya y de una vez cuadras con ella. Bueno y la ayuda es también de largo plazo, damos algo de dinero para vivir por tres meses, por el arriendo, un kit de alimentos, kit de higiene y kit de vivienda. También ayudamos a conseguir trabajo y cupos para los chicos en las escuelas. **(MD):** ¿Hay restricciones sobre el trabajo para los refugiados? ¿Es verdad que el carné tiene una clausula que restringe el derecho al trabajo? **(DV):** No. No ¡! Antes, ya no dice nada sobre eso.

(MD): ¿la atención humanitaria prolonga el conflicto? **(DV):** No, de ninguna manera y lo mido en los retornos voluntarios en 2007 tuvimos un retorno en 2008 van cuatro retornos. Nosotros los ayudamos y eso no lo prolonga sino que alivia la situación de muchas personas.

(MD): ¿En materia de cooperación binacional hay alguna colaboración?

(DV) En el gobierno local, te puedo nombrar varios proyectos que se han dado en la comisión binacional de integración fronteriza. Hay 14 proyectos mutuos, dos de salud, uno es de VIH con la OPS y otro es de salud pública. Hay de cuencas de agua y con los indígenas también.

Anexo 14. Entrevista 7, Gavidia Reinoso.

Entrevistado: Gavidia Reinoso. Directora de la Escuela Juan León Mera (GR)

Entrevistador: Margarita de la Torre (MD)

Santo Domingo de los Tsachilas, Ecuador, Noviembre 27 de 2008, 9:00am

(MD): Licenciada, cuénteme de su escuela y de usted en su escuela.

(GR): Pues yo soy la directora hace 22 años, es una escuela muy pobre ...antes teníamos dos jornadas pero después de la reforma solo es por la tarde. El estrato de los niños es muy bajo, la mayoría de ellos trabajan vendiendo aliños, dulces y tabaco. ¿los niños ecuatorianos o colombianos? No, los ecuatorianos. Los colombianos como que los cuidan más, se quedan cuidando a sus hermanitos, de todas formas eso no es para un niño pero por ejemplo a los ecuatorianos que tienen mama vivandera. **(MD):¿Qué es vivandera?** **(GR):** Las que venden tomates y verduras hay en la plaza, esas mujeres los dejan trabajando y tienen hogares desorganizados; los niños llegan sin hacer el deber y así, los utilizan.

(MD):¿la escuela tiene bachillerato?**(GR):** No, es solo de jardín a séptimo año. Son 583 niños.

(MD):¿Cómo le ha colaborado ACNUR-FAS a su escuela? **(GR):** Pues solo este año, antes era con la Iglesia. Pero ellos nos pavimentaron un pedazo que quedaba del patio, eso costo 1800 dólares, y han hecho programas de integración con títeres y eso. Es que somos muy pobres y entonces ese pedazo de patio a veces los niños se caen y algunos se lastiman. **(MD):Y la iglesia, ¿recibió alguna ayuda?** **(GR):** Si nos ayudaron con 1.140 dólares para mejorar unas aulas y comprar unos anaqueles, también les dieron unas veces cuadernos a todos los niños.

(MD):¿El gobierno tiene algunas disposiciones para aceptar niños refugiados en las escuelas?

(GR): Las instituciones fiscales son pocas. ¿Qué son instituciones fiscales? Públicas, escuelas públicas. Son pocas y no tienen mucho dinero ni mucho personal. Entonces la educación es para todos pero a veces los papas tampoco saben leer entonces no mandan a los niños. Pero también yo conozco a muchos directores que dicen “a mí que no me vaya a llegar un colombiano porque no lo acepto”. Es que tienen mala fama los colombianos pero yo digo que los niños no tienen la culpa. ¿Cuál es la mala fama? Pues lo de los sicarios y esas noticias que llegan de las guerrillas y esas cosas tan horribles, de pronto a alguien le paso algo feo con un colombiano y entonces ya no quiere saber más. Pero yo si los acepto.

(MD):¿Cuántos niños colombianos tiene?**(GR):** Pues es que uno no se pone tampoco a averiguar si es o no refugiado, yo se que el año pasado habían 15 hijos de colombianos.

(MD):¿son los niños ecuatorianos los que rechazan a los colombianos? **(GR):** No! Yo no he tenido esos problemas más bien creo que son los niños colombianitos que se sienten menos y por eso se sienten mal.

Anexo 15. Entrevista 8, Karin Eder.

Entrevistado: Karin Eder, Coordinadora País Ecuador del Consejo Noruego para Refugiados, (KE)

Entrevistador: Margarita de la Torre (MD)
Quito, Ecuador, 24 de Noviembre, 1:00 pm

(MD): Entonces pues... las preguntas que diseñamos con Alberto son sobre la organización que tú representas, la organización y su posición frente al gobierno ecuatoriano y al colombiano y, finalmente, frente al status del refugio, como para aclarar unos conceptos que pueden quedar un poquito sueltos. Entonces la primera es ¿hace cuanto el Consejo Noruego está aquí en Ecuador?

(KE): Mira el Consejo está trabajando en Ecuador desde el 2004 pero sin presencia de oficina, entonces tenían organizaciones de otra parte que estaban apoyando y también un proyecto, por ejemplo, centro de atención integral donde apoyo proyectos puntuales a través de un consultor que visitaba de vez en cuando Ecuador y los otros países vecinos.

(MD): Y entonces, ¿la oficina es desde este año?

(KE): Sí, la oficina se abre en más o menos abril de este año y yo... bueno, haciendo todas las cosas antes, con mi presencia acá en enero.

(MD): ¿Cuáles son las áreas del Consejo Noruego acá en Ecuador?

(KE): Mira, principalmente nos rigimos (sic) bajo el mismo programa que existe en Colombia con todas las aéreas programáticas (sic) de la misma manera, ¿no? Es exactamente idéntico. Lo que pasa, como estábamos también haciendo un corte, un poco evaluando con cuáles organizaciones estamos, la presencia no había existido entonces se dio este año como un nuevo arranque y con relativamente pocos fondos. Entonces los pocos fondos que teníamos y las pocas solicitudes que teníamos, escogimos tres proyectos donde ya había antecedentes de apoyo y de esa línea, digamos... que entraban en esa líneas estratégicas y programáticas (sic), escogimos esos proyectos que estamos apoyando.

(MD): ¿O sea que Uds. también tienen operadores?

(KE): Sí, estamos trabajando con organizaciones contrapartes que en este momento son tres ONGs, bueno es la Iglesia Católica, precisamente, la secretaria de movilidad humana que estamos apoyando en el tema de brindar información y asesoría legal en Esmeralda y en Carchi), a través de las doctorales en Esmeralda, San Lorenzo y Tulcán El segundo proyecto es con una ONG de derechos humanos que se llama INREDH, nos presentaron un proyecto de una investigación

sobre la situación en frontera específicamente para poblaciones indígenas, entonces también están investigando la situación del desplazamiento interno y las causas del conflicto que está viviendo esa población. Por parte también de población binacional que tiene presencia también Colombia y la idea es que después de la investigación, que también está acompañado de hacer un documental, después plantear con esos grupos indígenas un proceso de fortalecerles en sus derechos, ya hay también una programación para el otro año con ellos. Y el tercer proyecto es con, también con una organización de derechos humanos que se llama APDH, y ellos presentaron una campaña por la sensibilización en contra de la xenofobia. Es una campaña a nivel nacional que estaban desarrollando este año, es en conjunto con otras organizaciones y también conectado hacia el otro año.

(MD): Yo no tengo claro, no le he preguntado bien a Alberto, ¿el Consejo Noruego es una ONG?

(KE): Sí, el Consejo Noruego es una ONG internacional con sede en Oslo, en Noruega y está trabajando a nivel internacional más a nivel de emergencia. Entonces ellos están digamos en campos de refugiados, bueno, en crisis, es más una organización de emergencia de ayuda humanitaria. Ahora, por la situación en Colombia ha cambiado un poco su enfoque y los programas también están orientados más hacia una cosa más sostenible, más a mediano y largo plazo. Entonces las estrategias, por ejemplo, son incidencia política, fortalecimiento social, fortalecimiento institucional, ¿qué más? Son cinco... te lo voy a dar por escrito [risas]. Entonces más que todo también por la presencia del estado en Colombia y también por lo fuerte que son algunas ONGs en derechos humanos, hay digamos instituciones con las que se puede trabajar perfectamente bien, entonces el Consejo busca normalmente organizaciones en los países y tratando a través de las organizaciones de fortalecer la atención hacia la población neta.

(MD): ¿El Consejo Noruego llega aquí a Ecuador, digamos, como una decisión autónoma del Consejo o es el gobierno de Ecuador que pide, así como le pide a ACNUR que haga presencia?

(KE): No, yo creo que digamos por la necesidad que se sintió, el Consejo... que el conflicto se fue desplazando hacia el sur y la cantidad de población con necesidad de protección internacional ha aumentado, vio la necesidad de aumentar su presencia en el país.

(MD): ¿Y no hay obstáculos para llegar aquí? Digamos de tipo jurídico, de tipo político...

(KE): Mira como ya había presencia anteriormente y también el gobierno está aumentando su presencia en frontera y viendo la problemática más fuertemente de una crisis humanitaria que

está afectando ya al Ecuador, creemos que, en teoría, la cooperación en ese sentido está bienvenida siempre cuando se alinea a los programas del gobierno y también digamos mostrando la posibilidad de cooperación con otros organismos de otras organizaciones. Nosotros presentamos las solicitudes para la legalización en este año y estamos en eso, esperamos que ahora en diciembre salga la legalización del Consejo de acá, pero mientras estamos cumpliendo a través de la oficina en Bogotá.

(MD): Yo entiendo que el Plan Ecuador tiene es un plan que tienen un componente fronterizo importante, entonces en ese sentido Ecuador tiene más programas en la frontera para la atención de esa emergencia que en Colombia. ¿Eso es cierto?

(KE): Pues en teoría, ¿no? Yo creo que el gobierno con otras organizaciones, hasta que yo sepa el PENUT, ha apoyado fuertemente, han desarrollado una política para el desarrollo de frontera, esa política está creo que en el 2007 fue elaborada, en el 2008 el plan era de implementarla. La realidad es que se ha reducido, tenía 8 ejes, ahora está teorizados solamente dos, educación y salud... y seguridad, bueno seguridad sí sigue. Pero el tema de refugio que tenían explícitamente expresado en el plan, realmente no se ha visto hasta la fecha programas específicos que atienden a población con necesidad de protección internacional pero eso es un problema en general del gobierno que todavía no, o del plan que no ha logrado operativizar ese plan o esa política que está desarrollado bastante bien en papel y en la práctica esta en proceso [risas] y hay que ver que se logre en este año.

(MD): ¿Cuál es la atención humanitaria, a través de estas ONGs que tu nombras, que el Consejo Noruego presta? O sea, la Iglesia católica me dices que es más como información...

(KE): Asesoría legal.

(MD): Exacto. Pero INREDH por ejemplo, que trabaja con indígenas...¿son indígenas colombianos?

(KE): No, en ese caso... eso también hay que ver, nosotros tenemos que tener mucho cuidado de no atender solamente a población colombiana porque eso fue criticado muy fuertemente desde las intervenciones de ACNUR que ha privilegiado o beneficiado solamente a la población colombiana, que por cierto viene en una situación muy complicada pero a la par viven las comunidades ecuatorianas también en extrema pobreza ¿no?. Entonces los programas, por lo menos de desarrollo, de mediano plazo donde ya se quieren tratar programas de educación, salud, etc., deberían tener mucho cuidado de que sea también beneficiada también la población

ecuatoriana. Entonces en la mera emergencia, yo creo que es aceptado que reciben no sé, alimentos por ejemplo una vez al mes, reciben un kit de higiénico una vez; ese tipo de apoyo directo inmediato de emergencia eso hace ACNUR exclusivamente a través de esas organizaciones socias; pero ya a nosotros nos interesaba la población indígena pero ya hay que ver qué causas crea el conflicto en las comunidades ecuatorianas y qué se podría plantear más que todo para los grupos binacionales, porque también reciben, son comunidades receptoras de colombianos, en ese caso de indígenas Arwuacos; entonces cómo el Consejo, por ejemplo, podría fortalecer a mediano plazo las comunidades indígenas receptoras que viven también en extrema pobreza en programas más amplios, desde un desarrollo integral donde vienen también indígenas aushh del otro lado. Entonces en ese sentido apoyamos también a esa investigación para conocer más profundamente cuál problemática que viven ellos, del conflicto y también el tema de indígenas colombianos está tocado en esa investigación.

(MD): Bueno, ahora frente a la organización del Consejo Noruego frente al gobierno ecuatoriano. Yo quisiera saber, ¿cuál es la percepción, a pesar de que llevan poquito tiempo, que tiene el Consejo Noruego del gobierno de Correa en materia de cooperación internacional para refugiados?

(KE): Bueno, el tema general... hay que ver. Hay dos años de Correa y, bueno, fue todo el proceso de la constituyente, yo creo que también te puedo mostrar material que esta analizado bien la constituyente y las organizaciones de la sociedad civil han logrado una incidencia fuerte en la nueva constitución. Entonces el proceso de la incidencia política de las propuestas que venían de las ONGs fueron recopiladas y prácticamente incorporadas a la nueva constitución, entonces hay como yo creo que 20 o 15 artículos, te lo puedo señalar en un análisis que se hizo, donde está claramente avances en materia de refugio y en el tema de migración. Entonces eso hay que reconocer en este momento, que sí se ha contemplado ese avance y que está acordada en la nueva constitución. Con eso va, por ejemplo, el fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo que ha sido aquí en Ecuador una institución estatal relativamente débil y ha recibido ahora, con la nueva constitución, un nuevo perfil donde, por ejemplo, se ha creado la Comisión Nacional en Materia de Refugiados e Migraciones; esa comisión sería también interesante que tu analizaras, es una de ocho que tiene la defensoría, pero la idea es que la Defensoría apoye también más fuertemente en el tema de refugio y en el tema de migraciones, que no solamente atiende casos que tienen que ver con migrantes ecuatorianos en el exterior sino realmente acá en el país en recepción y apoyar en el tema de integración social. En general, creo en el tema de de Cooperación Internacional, está tratando de crear más transparencia, más coordinación, lo que hemos escuchado... bueno,

hubo un cambio de una institución que se llamaba antes INECI, a la AGECI, que es la agencia de cooperación internacional, agencia ecuatoriana de cooperación internacional actualmente que está prácticamente haciendo lo mismo, tratando de analizar cuales organizaciones reciben la legalización en el país pueden trabajar pero ... bueno, hay que diferenciar, cooperación bilateral está tratando también de priorizar las necesidades del gobierno, que la cooperación se alinee al plan de desarrollo nacional, por ejemplo; que hay un plan y entonces que la cooperación se alinee ahí y no al revés, que la cooperación viene con sus proyectos y el gobierno se adapta, diga sí o no y se hagan los proyectos. Entonces yo creo que con eso está muy claro y también en la definición de necesidades y también, por ejemplo, la Unión Europea donde ya había las grandes líneas o macros establecidos, dentro del plan de la implementación están presionando fuertemente que se hagan cambios, que realmente se divisen las necesidades actuales del gobierno. Entonces hay mucha más presión hacia la cooperación en cuanto a la demanda real y las necesidades reales del gobierno, yo creo que eso ha mejorado muchísimo. Están en eso, es un proceso pero quieren evitar mini proyectos sueltos que hay en una provincia, no sé, cincuenta proyectitos, treinta organizaciones, donde más problemas tienen hemos escuchado son las ONGs ecuatorianas donde no hay mucha transparencia de donde vienen los fondos y eso también están analizando muchísimo mejor y están viendo a cuales les quitan realmente la posibilidad de actuar. Las ONGs internacionales han llevado un proceso en este año y eso nos tocó a nosotros para el proceso de legalización se atrasó porque ellos establecieron un convenio macro con el gobierno donde cualquier ONG va a tener el mismo convenio macro porque todas están legalizadas en el país ya hace años, dependiendo de cuál gobierno les tocó, como han cambiado no sé ocho veces en diez años [risas], cada quien lleva un convenio diferente y ese trabajo ahora con la AGECI, o INECI anteriormente, han negociado un convenio único macro que se firma con las ONGs internacionales; entonces esos es un logro para todos los involucrados y eso ha llevado el foro de ONGs internacionales que existen en el país con el apoyo de una abogada en negociación, bueno con cancillería, con la AGECI al final. Este convenio comenzó desde Julio y cuando ya firmó la ministra el formato de convenio ahí nosotros ya agilizamos finalmente la legalización.

(MD):¿Desde cuándo es evidente el fenómeno del refugio colombiano aquí en Ecuador?

(KE): Bueno, desde que yo sepa aumento en el año 200 hacia arriba, aumentaron las cifras. Habían momentos críticos donde realmente habían flujos masivos, donde había... había también ACNUR conjuntamente con el gobierno y ONGs albergues tipo campos pero muy pequeños, yo creo que llegaron 500 familias en un momento, bueno, para Ecuador era una situación nueva y si tenían que instalar albergues en frontera, en Ibarra y también más arriba. Esos flujos masivos,

hasta que yo sepa, últimamente ya no se han dado; son flujos así más de una familia, individuales, pero no son flujos masivos que ha repetido esa creación de albergues. Están ahí, en teoría se podrían montar pero no es permanentemente que están funcionando en frontera. Aquí sí hay albergues en Quito, pero son albergues no exclusivamente para población refugiada, pero ahí sí ACNUR tiene también un apoyo y las organizaciones refieren a las familias y pueden estar, no sé, un periodo x en los albergues hasta que resuelven más o menos su situación inmediata.

(MD): Y... no sé si sepas de algunos acuerdos binacionales que me puedas nombrar solamente entre Ecuador y Colombia que faciliten, por ejemplo, la acción del Consejo Noruego o de ACNUR?

(KE): Bueno, están los marcos, las conexiones internacionales que firmó Ecuador ¿no? Los acuerdos de derechos humanos, la conexión de Cartagena internacional y todo lo que surgió con México, que es el Plan de acción de México. Entonces dentro de esas conexiones se erige ahora específicamente sobre educación el convenio que se llama ahora Andrés Bello, que también fortalece digamos el tema de acceso a la educación en ambos países.

(MD): Y., sobre las políticas de control migratorio que ejerce por ejemplo Ecuador en las fronteras, ¿cuáles son? Y ¿consideras que tienen impacto? ¿han disminuido los flujos migratorios?

(KE): Pues mira... yo no sé, pero yo creo... en general, tú tienes pasaporte, lo traes contigo, lo pasas en la frontera y sigues tres meses con esa tarjeta Andina que permite tu estancia estilo turista en el país, ¿no? Tienes la posibilidad de prolongar esta tarjeta Andina una sola vez para poder quedarte seis meses, ok. Ahora si tú vienes... eso es lo normal entrando vía aérea o terrestre o lo que sea, ¿qué más hay...barco? [risas]. Ahora, el problema es... o la mayoría de la gente que pasa o viene por casos de violencia o vienen indocumentados o no vienen por las fronteras oficiales, entonces pasan fronteras y vienen al país y poco a poco se informan o entran con pasaporte pero quieren quedarse más tiempo. Entonces yo creo que hay una variedad de muchas situaciones, en el caso que vienen indocumentados pueden acercarse a las oficinas de ACNUR, la cancillería tiene una oficina descentralizada en Cuenca y también a las oficinas de la Iglesia Católica, los Jesuitas, para contar su situación. Entonces ahí brindan información sobre la posibilidad de recibir protección internacional, esa protección internacional al final termina en solicitar refugio si es por causas de violencia. Entonces, las oficinas de ACNUR siguen haciendo las entrevistas y también la cancillería en esa oficina de DGR. Entonces tu pides una cita y vas a tener la cita para la entrevista, en esa entrevista el funcionario o los funcionarios que hacen la entrevista determinan una propuesta sobre el status. A las semanas, eso están tratando de

procederlo más rápido, esa evaluación de la entrevista con una recomendación de los funcionarios de ACNUR llegan a la Comisión de legibilidad que ya es solamente el gobierno y en esa Comisión de legibilidad se decide si esa persona recibe status de refugio o no. En caso que sí, recibe un carnet de ya tener refugiado, antes de tener carnet es solicitante a refugio por lo cual tiene el derecho de estar en el país hasta que se resuelva su situación. De pasar a solicitante a refugiado es la minoría, como te digo, porque son solamente recibieron 18.000 el estado de refugiado en el país... vamos a chequear las cifras, yo creo que había en comparación 54 solicitantes donde todavía su situación no fue resuelto pero pueden estar migratoriamente en el país. Ahora, si en la primera instancia no recibes el status de refugiado, tu tienes la posibilidad de apelar, esa apelación puede tardar hasta un año, dependiendo de dónde lo metes; en Quito es más fácil, más rápido y en otras provincias tarda muchísimo más tiempo, hasta un año hemos escuchado. No sé cuántas apelaciones puedes hacer, creo que hasta dos o tres, entonces mucha gente se mantiene así con cierto tiempo ¿no? Si tardan tanto puedes mantenerte apelante más o menos, dos o tres años y cuando ya te terminó ese recurso, ya te dicen en treinta días o cuarenta días tienes que dejar el país.

(MD): Bueno, pero entonces la pregunta iba un poquito a si se ha disminuido o no... porque es que esas políticas de migración uno las lee desde Colombia ¿no? Son políticas de control migratorio. ¿Si han dado resultados reduciendo esas cifras de solicitantes de acilo o no?

(KE): No, ha aumentado porque el flujo está aumentando por el conflicto en el sur. Ha aumentado... lo que pasa es que no todo el mundo se acerca, entonces hay una iniciativa de este gobierno precisamente, apoyado por ACNUR, que se llama "Registro Ampliado" porque ellos estiman que en la frontera norte hay 50.000 colombianos llamados invisibles, que pasaron las fronteras sin ningún acercamiento a ninguna oficina migratoria en ningún momento. Por eso están en el país ilegales, bueno entre comillas, es población probablemente un gran porcentaje que necesita protección internacional pero no están ejerciendo sus derechos tampoco, entonces esa necesidad... Correa dijo en algún momento "yo no quiero en el país ninguna persona ilegal", entonces que no está resuelto el status migratorio ¿no?, entonces paralelamente esa iniciativa de ACNUR por tener también la incertidumbre, la inquietud que hay tanta gente viviendo en situaciones muy vulnerables de lanzar una acción para un llamado Registro Ampliado. Eso es una situación que deberías también discutir con Cancillería y con ACNUR mismo, que están lanzando ya en este mes de noviembre, estaba previsto para septiembre-octubre, donde yo creo que más o menos 60 funcionarios de cancillería van a ser contactados, van a recibir capacitación. ACNUR compró vehículos, laptops, es una acción grande, cara... muchos recursos donde la organización

de la sociedad civil deberá jugar un papel importante. Entonces se acerca a frontera, se hacen brigadas, entonces en lancha y donde ellos creen que hay población invisible, se acercan a ellos y les resuelven a ellos el caso en un día, lo que antes puede tardar meses, quieren resolverlo en un día porque la Comisión de Legibilidad en el momento de la entrevista van a reunirse y tomar la decisión. Entonces puede ser que, no sé, está previsto para un año, van a empezar en las provincias de frontera, después Quito, Santo Domingo y luego Guayaquil, creo también y después se van a l sur porque igual, en la frontera con Perú también hay población invisible. Esa iniciativa, como te digo, es prevista para un año donde ellos piensan de poder registrar 50.000 personas y resolver su status migratorio; ahora de esos 50.000 no se sabe cuántos realmente están en necesidad de protección internacional o son igual colombianos que han venido por cuestiones económicas, etc. Pero, eso se debería decidir directamente en esa Comisión de legibilidad que va a funcionar muchísimo más rápido. Y es un proceso que tenía mucha expectativa, ACNUR invirtió también muchos recursos y por problemas logísticos y de contratos y no se qué, todavía no está arrancando el proceso, se está tardando lamentablemente.

(MD): Entonces, según lo que me cuentas, el marco jurídico y también con mucha voluntad política, la cooperación internacional en Ecuador es, digamos fluida, no encuentra muchos peros para establecerse, las organizaciones para cumplir su labor no tienen mayor problema.

(KE): Siempre igual las acciones están igual en la línea del gobierno, si el gobierno ve ahora esa necesidad... si no hubiera visto la necesidad no hubiera permitido a ACNUR de lanzar el Registro Ampliado. Pero como el gobierno ve la necesidad y no quiere tener tanta gente en situación de vulnerabilidad porque eso causa más posibilidades de meterse a grupos ilícitos y toda la situación de frontera que es sumamente complicada para controlarla y encima tienen todavía más gente que viene y no saben qué están haciendo; entonces tiene muchos aspectos de seguridad y de legalización de la situación, por lo menos. Y después también tienen que venir programas de integración social, porque igual, tienen el status pero no reciben los derechos que deberían recibir eso va a causar nuevamente problemas; entonces va a venir un después donde los programas y desarrollos se tienen que alinear a resolver esa problemática, porque una vez es visibilizada también van a salir muchas necesidades, ¿no?

(MD): Bueno, las últimas [preguntas] que te quiero hacer son un poco más personales y no sobre el consejo. ¿Cuál es la percepción que tienes entre las relaciones de Colombia y Ecuador en materia de refugio?

(KE): Pues mira, tu sabes las relaciones diplomáticas están rotas desde marzo, es una relación muy complicada. Correa obviamente es un gobierno que va a hacer frente, igual que Chávez y Bolivia, frente a las políticas de Estados Unidos y eso ya se está sintiendo fuertemente por las actitudes y acciones que está mostrando Correa en contra de Uribe. Yo creo que está viendo, hay que verlo en el contexto de... bueno, de realmente lograr o tratar una política diferente aquí en Ecuador que no va alineado a la política de los Estados Unidos y por lo tanto a Colombia.

(MD): Y digamos que esa relación un poco complicada es un obstáculo, digamos, para el Consejo Noruego o en nada afecta?

(KE): Pues afecta en el sentido de que no sabemos muy bien cómo establecer, por ejemplo, una agenda binacional con gobiernos locales, por ejemplo. Podrías pensar bueno los gobiernos locales tienen autonomía y podríamos establecer, por ejemplo, alianzas entre el gobierno local de Tulcán con el de Nariño, pero al final dependen también de sus gobiernos centrales. Entonces no es tan fácil de establecer una agenda local si la nacional está realmente rota y habían ya varios eventos donde decían, bueno, al final hay que concentrarse en lo local y no podemos esperar hasta que las relaciones se consuelan y no se qué... pero al final es también difícil para un gobernador como el de Nariño de trabajar totalmente en contra del gobierno central, ¿no? Entonces sí yo creo que en ese sentido está afectando. Ahora como nosotros estamos trabajando más que todo en el país, acá, creemos que la crisis humanitaria está aumentando entonces también el gobierno está consciente de eso y tiene que reaccionar a la población colombiana que viene.

(MD): El gobierno...

(KE): Ecuatoriano, por los compromisos internacionales que ha firmado, entonces hay ya no sabe para dónde... y también creemos y sabemos, y creo que todos estamos conscientes, que el conflicto de Colombia no se va a resolver tan rápidamente, ¿no? Entonces yo creo también que había mucha señalización, también todas esas polémicas que han dicho que Correa y los ministros tienen relaciones directas con las FARC y que andaban donde y que Correa claramente paró y trató de explicar la situación y que no es así y que están en una situación colombiana porque la frontera está totalmente infiltrada ya. Entonces hay que hacer también algo para que ese conflicto no pase más y más y más al territorio ecuatoriano y lo que pasó el primero de marzo para la mayoría, también creo de la población ecuatoriana, fue una invasión total y no reconocimiento de los derechos internacionales... ¿cómo se llama esa palabra? A la soberanía ecuatoriana, entonces yo creo que ya... bueno, está también dividida la población en cómo opinar o la opinión pública en cuanto a eso, porque yo creo que la mayoría está apoyando a eso, que fue una invasión a la

soberanía nacional. Que eso afecta tanto tiempo las relaciones diplomáticas y mantiene muy firme Correa, que realmente es una relación ya complicada, que están diciendo que afecta las relaciones de comercio, etc., etc., que ahí ya la opinión no es tan a favor de todo esto. Pero cómo se puede igual consolidar, conciliar no se ve ningún intento de ambos lados, entonces... pero no es tu trabajo, yo creo que es más afectado en el sentido de los gobiernos locales. Si no , bueno, igual aquí estamos tratando de resolver la situación, de apoyar al gobierno en la atención a la población refugiada hasta cuando se pueda y más que todo con el apoyo .

(MD):Y un poco sobre la reacción de los ecuatorianos, de lo que me hablabas de la xenofobia, a los colombianos. Lo que pasa es que como uno solo ve hechos en las noticias y están de pronto un poco sacados de contextos que alarman a la gente en Colombia. Mi papá por ejemplo no quería que viniera. ¿Pero eso es real?

(KE):Sí, yo creo que sí. Bueno, tienen prejuicios fuertes que se oyen cuando hay algún, una situación, lo primero que se les ocurre es que fueron colombianos. Todo lo que está relacionado a ladrones, a narcotráfico, a robos de casas, carros, etc., los primeros que lo han realizado [son] colombianos. Y eso no es en la frontera norte, es un prejuicio, yo diría, a nivel nacional bastante fuerte. Ahora en frontera, bueno estamos escuchando los spots de la campaña, por ejemplo, es muy centrado en la vida cotidiana... que el niño no debería de jugar con un niño colombiano, que no sé qué, entonces sí, obviamente está bastante fuerte también en la convivencia ¿no? Que no es una convivencia así como otros también la quieren pintar que dicen “no, no es cierto”, porque también históricamente había tantos enlaces más que todo en la Esmeralda y en Turcal e Ipiates, lazos familiares y las relaciones son muy buenos. Puede ser también que sea así, lo que hemos escuchado que hay fuertes prejuicios y bueno, lo que se llama, xenofobia.

(MD): Lo último que yo quería preguntarte es que yo entiendo que la responsabilidad del estado, por ejemplo del estado ecuatoriano es con el refugiado, puede reclamarle de pronto a Colombia el no ayuda con el desplazado, pero Colombia no tiene obligación con ese refugiado...o ¿sí?

(KE): Yo creo que una vez que pasó frontera, es responsabilidad del estado.

(MD):¿Ecuatoriano?

(KE):Sí, ecuatoriano.

(MD): Entonces yo estoy pensando cuál sería, no sé que piensas tú, cual sería el escenario en que Colombia y Ecuador podrían ponerse de acuerdo y colaborar en el tema de refugio. Es decir, tu

escuchaste no sé, hace unos dos meses, Fabio Echeverri de Colombia, dijo “no, en Colombia no ha desplazados, hay migrantes”. Pues eso obviamente libera al estado de una cantidad de responsabilidades, pero como Ecuador no puede reclamarle a Colombia, ¿qué debería hacer Colombia o qué debería hacer Ecuador?

(KE):: Bueno, pues si ni si quiera el propio país reconoce que hay un conflicto, que hay una guerra, hay desplazamiento interno, mucho menos va a reconocer que hay refugio en el otro lado, y ahí no solamente es en Ecuador, hay en Panamá, en Venezuela, obviamente también en Brasil, Perú, donde van más abajo. Entonces es muy difícil porque es un poco también el argumento, en algunos debates y así, bueno “Colombia debería de responsabilizarse de los refugiados eso no es problema de Ecuador”, pero no es así. Digamos, idealmente debería de pasar al gobierno ecuatoriano una cierta cantidad de plata para atender a su propia gente pero eso es una utopía total, nunca va a pasar; entonces Ecuador no se puede casar de que Colombia no les va a pasar ni un cinco, esa es la realidad. Entonces Ecuador es responsable para población desplazada, para población refugiada, para toda la población que entra con el status de... esa población con necesidad de protección internacional por haber firmado los convenios internacionales. Entonces, conjuntamente con la cooperación internacional, tiene que resolver su problema. Digamos, el problema no va a resolver nunca pero tiene que atender y tiene que garantizar los derechos que tiene la población con necesidad de protección internacional. Y si eso es una vía, por ejemplo, en conjuntamente con... por ejemplo, esas cosas que se han creado con el Plan de Acción de México, crear fronteras solidarias, crear ciudades solidarias; Quito le dieron hace una semana el premio por haber otorgado Quito la primera ciudad en Latinoamérica de ser solidaria. Entonces, eso es un compromiso que asumen esas ciudades, esas fronteras, al final con la población y claro, si el gobierno, por ejemplo, de Nariño que tiene tanta población desplazada cómo va a resolver también en el otro lado; yo creo que ahí ya toca haber tocado territorio ecuatoriano, les toca, aunque no quieran, les toca al Ecuador. Y si fuera en colaboración con, idealmente claro, yo lo veo más en crear esas agendas binacionales a nivel local porque ahí tienes población binacional, tienes comunidades que tienen enlaces familiares muy fuertes en los dos lados; más bien trabajar desde abajo y con municipios, involucrando los gobiernos locales. Pero ahí, yo no tengo estrategia de cómo un gobernador, por ejemplo el de Nariño que muestra mucha apertura, cómo pueda accionar si el central está tan en contra de crear esas agendas iguales, entonces no sé. Eso hay que mostrarlo en el tiempo y ojalá que sea...

Anexo 16. Entrevista 9, Wilmer Bone.

Entrevistado: Wilmer Bone, Psicologo de HIAS (WB)

Entrevistador: Margarita de la Torre (MD)

Lago Agrio, Ecuador, 28de Noviembre de 2008, 5:00pm

(MD): ¿desde cuándo la organización coopera con la población en situación de refugio en la frontera colombo-ecuatoriana? **(WB):**Creo que la organización está aquí desde hace cinco años. Yo estoy aquí hace cinco meses.

(MD):¿Cuáles son las áreas de trabajo de la organización? ¿cuál es la clase de atención que la organización presta y cuáles son los grupos destinatarios?

(WB): se encarga de la asistencia psicosocial mediante el “MPC” que es método para el cambio. Entonces así se acompaña y apoya a las personas en un proceso de transición. HIAS apoya la asistencia humanitaria y en un comité de soluciones duraderas analiza la mejor forma de apoyar cada uno de los casos de las personas en situación de refugio. Entonces primero se les da ayuda de alimento, socorro, albergue. Se les informa sobre las leyes y el servicio de psicología.

(MD):¿en qué consiste esa ayuda psicológica?

(WB):Pues la gente llega y lo que yo trato de hacer es hablarles, no se les pregunta el motivo de desplazamiento sino que eso va saliendo, algunas personas de una lo dicen otras se demoran y así. Entonces yo hago un acuerdo de apoyo, que es primero informarlos, luego ellos se comprometen a capacitarse y tienen que venir cada dos semanas a hablar conmigo.

(MD):¿a quién le presta usted el servicio psicosocial?

(WB): Por el mandato solo al que recibe el estatus y mientras espera una respuesta. Después no. Da tristeza pero no, solo se puede al que está en ese proceso.

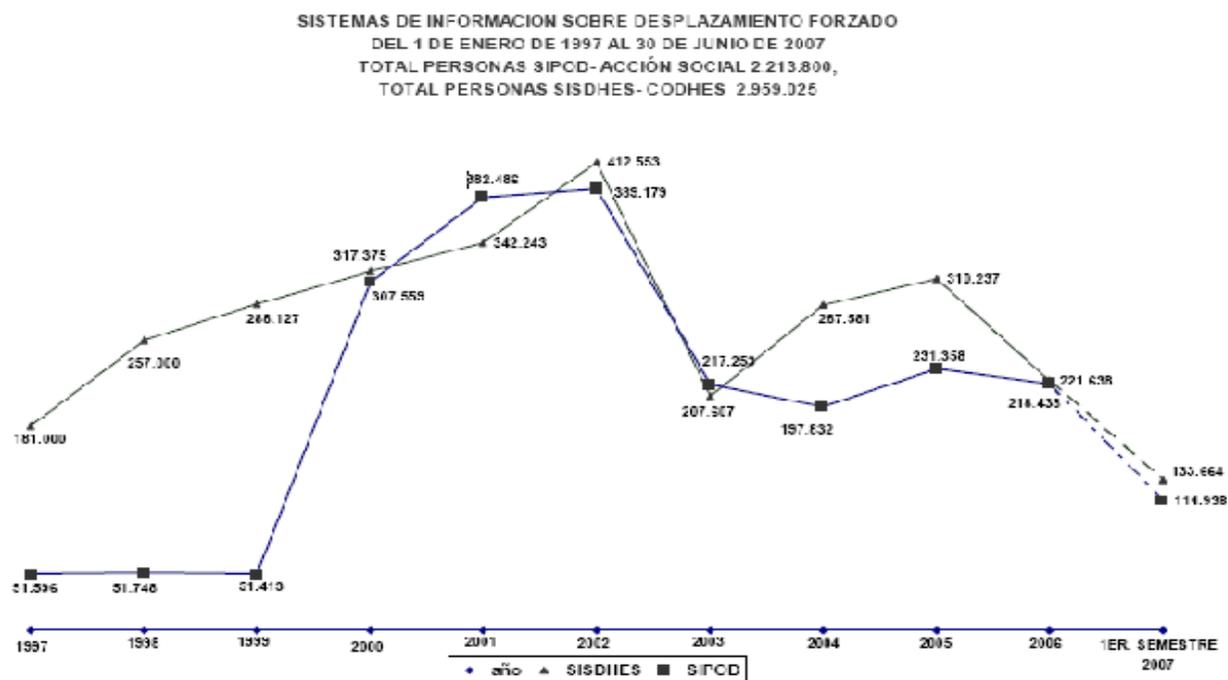
(MD):¿Existen obstáculos para que HIAS preste este servicio?

(WB):No que yo sepa. A mi me parece que al gobierno le falta dinamizar los espacios. Porque no hay política pública, entonces lo que no se haga a través del gobierno pues no pasa. Mira, yo llevo aquí cinco meses, antes trabajaba con ecuatorianos otra población entonces a veces me pregunto porque ayudamos a toda esta gente colombiana y no a los ecuatorianos que son gente inocente.

(MD):¿Cómo son los colombianos? **(WB):**Mmm...son gente inteligente que se limitan las posibilidades pero son personas creativas.

Anexo 17. Sistemas de información sobre desplazamiento forzado.

Del 1 de Enero de 1997 al 30 de Junio de 2007.



Fuente: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), “Huyendo de la guerra”, Boletín Informativo, N°72, 30 de Noviembre de 2007. Documento electrónico.

Anexo 18. Mapa de operación de ACNUR y sus agencias socias en Ecuador



Fuente: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Documento inédito suministrado por Durval Martínez, jefe de información pública de ACNUR Ecuador durante el trabajo de campo realizado.

Anexo 19. Procedimiento para la determinación de la condición de refugiado

a.) Registro de solicitudes

Los solicitantes de asilo deben presentarse a cualquiera de las agencias socias u oficinas de campo del ACNUR para llenar el formulario respectivo con el que serán incluidos en un Sistema Nacional de Registro. De esta manera, cada caso obtiene un número de registro a partir del que se inicia el proceso. Las agencias que trabajan con ACNUR en el área de registro son: el Comité Pro Refugiados (CPR) en Quito, la Fundación Acción Social Caritas en Santo Domingo de los Colorados, la Movilidad Humana en Cuenca, el Vicariato Apostólico en Esmeraldas, la Pastoral Migratoria en Tulcán, la Pastoral Migratoria en San Lorenzo, la Oficina de Campo de ACNUR en Lago Agrio y la Oficina de Campo de ACNUR en Ibarra. Las antes mencionadas agencias transmitirán las solicitudes al Ministerio de Relaciones Exteriores.

b.) Documentos necesarios

La persona interesada en solicitar asilo en el Ecuador deberá presentar un documento de identificación personal, es decir: Cédula de Identidad, además de su Tarjeta Andina de Migración (TAM), Certificado de nacimiento de menores, o en su defecto declarar que no posee dichos documentos e indicar la razón.

c.) Certificado provisional

A los solicitantes de asilo que hayan cumplido con el registro, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador les otorga un certificado provisional que los identificará como solicitantes de refugio. Este certificado tiene una duración de 90 días (prorrogables) hasta que el Ministerio de Relaciones Exteriores tome una decisión definitiva sobre la solicitud.

Los solicitantes de refugio en Ibarra, Tulcán, Esmeraldas, Lago Agrio, Santo Domingo de los Colorados recibirán sus certificados provisionales a través de las agencias socias del ACNUR ubicadas en esas ciudades, por lo que no es necesario que la persona se dirija al Ministerio de Relaciones Exteriores en Quito. Para el caso de Cuenca, los solicitantes de asilo podrán recibir sus documentos en la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores en Cuenca. De igual manera, las entrevistas serán programadas para los días en los que se realicen las brigadas de los Funcionarios de Elegibilidad de la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores. Los solicitantes de estas provincias serán notificados a través de las agencias socias u oficinas de campo del ACNUR.

d.) Entrevista

Los solicitantes deberán cumplir un mínimo de dos entrevistas además del registro inicial: una será efectuada por las agencias socias u oficinas de campo del ACNUR y la otra por los funcionarios de la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, siendo esta última la oficial. Es importante que el solicitante de asilo se mantenga en contacto con la Oficina de Refugiados para que ésta le entregue la respuesta a su solicitud. La entrevista es uno de los momentos más importantes del proceso, por lo que se desarrolla bajo estrictas reglas de confidencialidad.

e.) Comisión de Elegibilidad

Cada caso será analizado por la Comisión para Determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador que es la autoridad competente, representando al Gobierno Ecuatoriano, para reconocer la condición de refugiado. De acuerdo con el Artículo 4 del Decreto 3301, la decisión sobre las peticiones está en manos de dicha instancia.

f.) Decisión

La decisión de reconocer a una persona como refugiado es **única y exclusiva** del Gobierno del Ecuador a través del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Si la solicitud es aceptada:

El peticionario es reconocido como refugiado en el Ecuador y recibirá un documento de identidad con la visa 12-IV que acredita la condición de refugiado en el país con carácter indefinido. La visa tiene que ser renovada cada año.

Si la solicitud es negada:

El solicitante de asilo será notificado y si su solicitud hubiera sido negada tendrá derecho a apelar la decisión ante el Ministro de Relaciones Exteriores. El solicitante podrá presentar su apelación dentro de un plazo de 30 días después de haberle sido comunicada tal negativa. En este caso el ACNUR y cualquiera de las agencias socias podrán proporcionar orientación sobre la presentación de la apelación.

Fuente: ACNUR Ecuador, documento proporcionado por Durval Martinez durante la visita en terreno, Noviembre de 2008.